

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Czy pomoc państwa dla przedsiębiorstw jest wydajna i skuteczna?”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2016/C 013/05)

Sprawozdawca: Edgardo Maria IOZIA

Dnia 19 lutego 2015 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Czy pomoc państwa dla przedsiębiorstw jest wydajna i skuteczna?”

(opinia z inicjatywy własnej)

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 14 lipca 2015 r.

Na 510. sesji plenarnej w dniach 16 i 17 września 2015 r. (posiedzenie z dnia 16 września 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 198 do 3 (9 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) uważa oceny skutków pomocy państwa za istotne narzędzia kontroli spójności między wynikami a sformułowanymi celami, co służy zwiększeniu skuteczności i wydajności podziału zasobów oraz poprawie przejrzystości i zatwierdzania procesów zarządzania.

1.2. Wiele państw członkowskich opracowało już kompleksowe i zorganizowane systemy ewaluacji. Rozwój tych systemów postępuje równoległe z rosnącym zainteresowaniem środowisk akademickich, co pozwala na doskonalenie technik ewaluacji i zwiększenie dokładności instrumentów pomiarowych, którymi dysponują organy przyznające pomoc.

1.3. Komisja Europejska powołała wraz z państwami członkowskimi forum wysokiego szczebla ds. pomocy państwa dla przedsiębiorstw, które zajmuje się również ewaluacją.

1.4. W grudniu minionego roku podczas posiedzenia forum wysokiego szczebla europejska komisarz ds. konkurencji Margrethe Vestager oznajmiła: „Istnieją dwa szczególnie istotne elementy programu unowocześnienia polityki w dziedzinie pomocy państwa, a mianowicie: **przejrzystość**, bo za jej sprawą obywatele wiedzą, na co wydano ich pieniądze, oraz **ewaluacja**, dzięki której dowiadują się, czy zostały one dobrze wydane”. EKES zdecydowanie zgadza się z tym przesłaniem.

1.5. EKES przyjmuje z zadowoleniem debatę na temat oceny skutków dotyczącej polityki w dziedzinie pomocy dla przedsiębiorstw i apeluje do Komisji o zdecydowaną kontynuację podejścia przyjmowanego już od kilku lat.

1.6. Należy jednak zauważyć, że wiele systemów pomocy obecnie nie podlega ocenom skutków, z wyjątkiem ewaluacji przewidzianych w rozporządzeniach europejskich. W wielu przypadkach przepisy nakładają zaledwie wymóg potwierdzenia, że poszczególne działania formalnie spełniają wymagania prawne – i tym samym nie przewidują kompleksowej, długoterminowej oceny skuteczności i wydajności wszystkich inwestycji realizowanych w ramach pomocy dla przedsiębiorstw. EKES ma nadzieję, że oceny skutków staną się powszechniejsze i że ewentualnie obniżony zostanie próg 150 mln EUR, który został wyznaczony w ogólnym rozporządzeniu w sprawie wyłączeń blokowych jako dopuszczalna wysokość średniego rocznego budżetu na program pomocy, powyżej której obowiązkowe jest przedstawienie planu ewaluacji *ex ante*. W przeciwnym razie wiele państw członkowskich zostałoby wykluczonych z tego wymogu. Obniżenie wspomnianego progu byłoby pożądane zwłaszcza wtedy, gdy kwota pomocy jest duża, między innymi w stosunku do wielkości kraju.

1.7. EKES podkreśla, że całokształt ram prawnych w dziedzinie pomocy państwa powoduje stopniowe przekształcenie roli Komisji, z kultury głównie administracyjnej, która niegdyś przeważała, w kierunku nowej formy współpracy z państwami członkowskimi ukierunkowanej na optymalizację wyników pomocy państwa poprzez skoncentrowanie się na jej skuteczności i wydajności. Przyjęcie programu unowocześnień było ważnym krokiem naprzód.

1.8. Państwa członkowskie muszą stworzyć odpowiednie mechanizmy ewaluacji przeprowadzanej przez niezależne organy. EKES uważa, że w opracowywaniu modelu ewaluacji muszą brać udział partnerzy społeczni, przy czym nie można dopuścić do zaprzepaszczenia znacznych zasobów wiedzy fachowej pracowników administracji publicznej. Powinni oni brać udział w opracowywaniu procedur ewaluacji oraz uczestniczyć w pracach nad końcowym sprawozdaniem, krzewiąc tym samym kulturę ewaluacji we własnych organizacjach i stopniowo ulepszając przebieg badania. Komisja Europejska musi przyczynić się do harmonizacji kryteriów ewaluacji w państwach członkowskich. Przyjęcie porównywalnych kryteriów pozwoli na przeprowadzenie ogólnej oceny skuteczności i wydajności pomocy państwa.

1.9. Należy zwrócić szczególną uwagę na szczególne uwarunkowania panujące w regionach objętych systemem pomocy państwa. Godna pochwały decyzja Komisji w sprawie zwolnienia z obowiązku uprzedniego powiadomienia ponad 80 % całej pomocy państwa⁽¹⁾ umożliwia, z jednej strony, bezzwłoczne przyznanie środków finansowych, lecz z drugiej strony znacznie zwiększa odpowiedzialność oraz koszty administracji lokalnej, czyli wydatki publiczne. Będzie to wymagać, by państwa członkowskie skupiły się na zapewnieniu zasobów wymaganych do uruchomienia ukierunkowanych kursów szkoleniowych oraz rozpoczęły wymianę najlepszych praktyk wśród administracji lokalnej. Na wszystkich szczeblach należy rozwijać kulturę partnerstwa.

1.10. EKES uważa, że nowy system, który obarcza państwa członkowskie odpowiedzialnością za ewaluację *ex ante*, wiąże się z całościowym wzrostem kosztów ponoszonych przez administrację publiczną i przedsiębiorstwa, co wymaga dokładnego programowania w celu wyeliminowania zbędnych formalności i uproszczenia procedur. Zwraca ponadto uwagę, że sześciomiesięczny okres na procedury zatwierdzania planów ewaluacji bardzo złożonych systemów może być zbyt krótki, a opracowanie alternatywnego modelu może przysporzyć dużych trudności małym krajom.

1.11. EKES zaleca szybkie przyjęcie komunikatu dotyczącego pojęcia pomocy państwa, by pomóc zwłaszcza organom administracji lokalnej, które wskutek masowego zwolnienia z obowiązku uprzedniego powiadomienia zostały obciążone podwójnym wymogiem: określenia, czym jest pomoc państwa, i jej wdrożenia w sposób zgodny z rynkiem. Na przykład w wypadku przyznawania środków publicznych na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego stała niepewność prawa co do tego, na co przysługuje pomoc państwa, skłania organy administracji do uznania, że każdego rodzaju działanie podlega wytycznym w sprawie pomocy państwa i, tym samym, wszystkim wynikającym z tego obciążeniom administracyjnym i proceduralnym. Taka sama niepewność prawa dotyczy publicznego finansowania całej infrastruktury, zwłaszcza od czasu wydania orzecznictwa w sprawie portu lotniczego w Lipsku. Konieczna jest jasna i dokładna definicja środków pomocy publicznej dla przedsiębiorstw i odróżnienie tych, które nie stanowią pomocy państwa od tych, które stanowią pomoc państwa zgodnie z definicją zawartą w art. 107 ust. 1 TFUE.

1.12. Choć EKES przyjmuje z zadowoleniem poczynione wysiłki, uważa, że należy rozszerzyć kulturę ewaluacji na wszystkie szczeble władzy, zarówno regionalne, jak i krajowe. Nie wolno ograniczać się tylko do wyżej wymienionych przypadków. W związku z tym Komitet apeluje o odnowienie takiego zobowiązania przez Komisję i państwa członkowskie.

1.13. Przeprowadzona analiza pokazała, że władze publiczne nie posiadają danych dotyczących kosztów zarządzania ponoszonych w związku z nadzorowaniem pomocy państwa dla przedsiębiorstw. Nie da się przeprowadzić dogłębnej oceny skuteczności takiego finansowania bez uwzględnienia wolumenu wydatków organów publicznych, oprócz pomiaru samej pomocy względem uzyskanych wyników. Przezrystość systemu wymaga publikowania takich danych. Z dostępnych danych wynika, że łączne koszty administracyjne wyniosłyby około 5 %, do czego należy dodać koszty zgodności szacowane na kolejnych 5 %. Do tego dochodzą kolejne koszty ewaluacji, które zgodnie z szacunkami Komisji sięgałyby niewiele mniej niż 1 %. Powyższa kwota, która została prawdopodobnie niedoszacowana, wydaje się z obiektywnego punktu widzenia nadmierna.

⁽¹⁾ Wystąpienie komisarz ds. konkurencji Margrethe Vestager na forum wysokiego szczebla państw członkowskich w dniu 18 grudnia 2014 r.

1.14. EKES apeluje do Komisji o niestwarzanie niespodziewanych i dodatkowych obciążeń dla przedsiębiorstw oraz o zapewnienie lepszej skuteczności i wydajności całego systemu ewaluacji.

1.15. Bardzo istotne jest, by ewaluacja uwzględniała również efektywność kosztów administracyjnych oraz kosztów wynikających z modeli ewaluacji.

1.16. Dzięki porównywalności różnych modeli, a także elastyczności w stosunku do wielkości, rodzaju i wskaźników możliwe będzie uproszczenie ewaluacji *ex ante* oraz ujednoczenie kryteriów ewaluacji *ex post*.

1.17. EKES postuluje przyjęcie zintegrowanej wizji działań Komisji w odniesieniu do różnych aspektów polityki gospodarczej: funduszy strukturalnych, pomocy państwa i umów o partnerstwie handlowym w celu zagwarantowania jednolitego programu europejskiej polityki handlowej opartej na rozwoju i wzroście.

1.18. EKES zaleca zastosowanie kryteriów analogicznych do tych, które zawarto w rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) nr 240/2014⁽²⁾ z dnia 7 stycznia 2014 r. w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Kryteria te nakładają obowiązek przeprowadzenia konsultacji ze wszystkimi potencjalnie zainteresowanymi podmiotami w celu sporządzenia odpowiedniego rozporządzenia dotyczącego oceny skuteczności i wydajności pomocy państwa.

1.19. Przejrzystość przeprowadzonych ewaluacji trzeba zagwarantować za pomocą jak największego upowszechnienia zgodnie z wymogami obowiązującymi już w niektórych państwach członkowskich w odniesieniu do przedsiębiorstw i kwoty przyznawanej pomocy.

1.20. EKES zaleca, by plany ewaluacji przewidywały:

- realizację celu polityki,
- wpływ na konkurencję i handel,
- skuteczność/wydajność instrumentu,
- weryfikację warunków wstępnych *ex ante* w celu kontynuacji systemu lub podobnych systemów na szczeblu mikro (specyfikacja pomocy),
- efekt zachęty.

1.21. EKES zwraca się o dopuszczenie go do udziału w procesie oceny całościowej skuteczności i wydajności systemu pomocy państwa pod koniec okresu 2014–2020.

2. Wprowadzenie

2.1. Pomoc dla przedsiębiorstw może – w sprzeczności z literą i duchem traktatów – zakłócać konkurencję i powodować fragmentację rynku wewnętrznego, jeżeli nie zostanie ujęta w przejrzyste ramy regulacyjne, nie będzie ukierunkowana na działalność produkcyjną oraz przedsiębiorstwa, które inwestują zwłaszcza w innowacje, badania i rozwój przynoszące korzyści gospodarcze i społeczne, oraz jeśli nie zostanie ona ograniczona i poddana kontroli.

2.2. Z drugiej strony utrzymująca się od szeregu lat dekonjunktura – przejawiająca się poważnymi kryzysami krajowymi, które nieubłaganie wpływają na przedsiębiorstwa, pracowników i obywateli – wymaga relatywnie elastycznego podejścia, jakie przyjęli najwięksi konkurenci UE na rynkach międzynarodowych (nieobjęci jednym zbiorem zasad pomocy państwa). Konkurencyjność europejskich przedsiębiorstw musi być istotnym kryterium odniesienia. Niedobór miejsc pracy w Europie jest alarmujący. W porównaniu ze szczytowym rokiem 2007 nastąpił spadek inwestycji o 15 %, a 25 milionów Europejczyków wciąż pozostaje bez pracy. Pięć milionów z nich to ludzie młodzi. Większość to kobiety⁽³⁾.

⁽²⁾ Dz.U. L 74 z 14.3.2014, s. 1.

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

2.3. Ciekawa analiza przeprowadzona przez Parlament Europejski⁽⁴⁾ uwidoczniła znaczne rozbieżności między systemami obowiązującymi w UE i w USA. „Unijną politykę w dziedzinie konkurencji cechują ścisłe reguły, natomiast w USA kwestia ta pozostaje nieunormowana”. Na wniosek ówczesnego komisarza Joaquina Almunii do bieżących negocjacji między UE a USA w sprawie transatlantyckiego partnerstwa handlowo-inwestycyjnego (TTIP)⁽⁵⁾ włączono unijną propozycję przepisów dotyczących pomocy państwa.

2.4. Propozycja ta wydaje się jednak słaba i zasadniczo nieistotna⁽⁶⁾. Europa nadal będzie mieć najbardziej restrykcyjne prawodawstwo na świecie. Choć sprzyja to pełnemu urzeczywistnieniu jednolitego rynku, to szkodzi europejskim przedsiębiorstwom. Europejskie przedsiębiorstwo produkujące w USA kwalifikuje się do otrzymania pomocy państwa niedopuszczalnej w UE, co po przyjęciu umowy stanie się łatwiejsze. EKES udziela Komisji poważnego ostrzeżenia, by w umowie o wolnym handlu nie faworyzowała przedsiębiorstw amerykańskich.

2.5. Dotychczasowe doświadczenie ujawniło potrzebę gruntownego przeglądu europejskiego systemu pomocy państwa.

2.6. Panujący w ostatnich latach kryzys gospodarczy i finansowy wymusił radykalny przegląd kryteriów wydatkowania środków, stosowanych przy określaniu polityki inwestycji publicznych oraz polityki wsparcia przedsiębiorstw na wszystkich szczeblach sprawowania rządów. Wobec niedostatku i ograniczonej dostępności zasobów priorytetem stało się zwłaszcza znalezienie sposobu na racjonalizację wsparcia i udzielanie pomocy tylko w przypadkach odpowiedniej wartości dodanej (co ma poprawić jakość pomocy, przy jednoczesnym umożliwieniu należytego monitorowania jej skuteczności i wydajności).

2.7. Zdaniem EKES należy dowiedzieć się, jaki wpływ miała polityka przyjęta w dziedzinie pomocy dla przedsiębiorstw, czy określone instrumenty wsparcia były odpowiednie oraz czy koszty administracyjne i koszty zarządzania były proporcjonalne do uzyskanych wyników. Musimy przy tym mieć świadomość, że tego, czego nie da się zmierzyć, nie da się również określić ani ulepszyć. Dotychczasowe środki zapoczątkowują to podejście.

2.8. Ewaluacja może wydawać się zagadnieniem technicznym interesującym wyłącznie niewielką grupę badaczy akademickich, podczas gdy jest ona przeprowadzana przez szersze grono firm konsultingowych zatrudniających profesjonalistów, specjalizujących się w audycie finansowym lub ewaluacji projektów i programów. Ponieważ ewaluacja zajęła jednak centralne miejsce w programie inteligentnych regulacji Komisji Europejskiej, stała się kluczowym aspektem polityki regulacyjnej, który dotyczy istotnych zagadnień instytucjonalnych i kwestii zarządzania poza dziedziną programów wydatkowania środków⁽⁷⁾.

2.9. Od 2008 r. Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej opracowuje programy ewaluacji alternatywnej dopełniające istniejące ewaluacje (*ex ante* i *ex post*), przeprowadzane na etapie programowania funduszy strukturalnych.

2.10. W maju 2012 r. w ramach programu reform związanych z unowocześnianiem polityki w dziedzinie pomocy państwa DG ds. Konkurencji wprowadziła, w przypadku niektórych programów pomocy, ocenę skutków przeprowadzaną z zastosowaniem metod analizy alternatywnej⁽⁸⁾. W szczególności nowe ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych przewiduje obowiązkową ewaluację dużych programów pomocy (o rocznym budżecie powyżej 150 mln EUR) w określonych dziedzinach, takich jak polityka rozwoju regionalnego, pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), wsparcie badań, rozwoju i innowacji, pomoc w dziedzinie środowiska i energii czy pomoc na infrastrukturę szerokopasmową. Niektóre plany krajowe zostały już przedłożone (cztery), a inne plany w dziedzinie badań, rozwoju i innowacji oraz infrastruktury szerokopasmowej są obecnie rozpatrywane (około dziesięciu).

⁽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⁾ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz.U. L 187 z 26.6.2014, s. 1).

2.11. Trybunał Obrachunkowy ostatnio interweniował w sprawie systemów ewaluacji wyników stosowanych przez EuropeAid, uznając je za nieadekwatne⁽⁹⁾. Systemy ewaluacji stosowane we wszystkich działaniach Komisji są obecnie poddawane przeglądowi.

2.12. Nieodzowna jest większa spójność między metodami ewaluacji stosowanymi w odniesieniu do pomocy państwa i wyników korzystania z funduszy strukturalnych, podobnie jak niezbędny jest gruntowny przegląd wszystkich unijnych strategii wydatkowania środków.

2.13. Celem alternatywnego podejścia do oceny skutków polityki publicznej jest sprawdzenie zdolności polityki do wywoływania pożądanej zmiany w zachowaniu lub sytuacji danej grupy docelowej czy beneficjenta. W istocie określa ono zakres, w jakim wsparcie – raczej niż inne czynniki – przyczyniło się do osiągnięcia danego rezultatu. Czasami określa się to jako efekt zachęty.

2.14. Celem procesu ewaluacji jest określenie wpływu przyczynowego przyjętej polityki, wyłącznie z uwzględnieniem bezpośredniego skutku tej polityki. Innymi słowy, eliminuje się ewentualne zakłócenia spowodowane ogólnymi uwarunkowaniami makroekonomicznymi lub zróżnicowaniem przedsięwzięć.

2.15. Wpływ przyczynowy mierzy się jako różnicę pomiędzy widocznymi zmiennymi wyników po realizacji danej polityki (sytuacja faktyczna) a tym, co mogłoby się zdarzyć, gdyby dana polityka nie została przyjęta (scenariusz alternatywny).

2.16. Taki rodzaj analizy stanowi odpowiedź na postulaty ukazania skutków netto wsparcia, a także zakresu tych skutków. Przykładowo pozwala ustalić, czy i w jakim zakresie dana pomoc przynosi pozytywne bądź negatywne skutki oraz czy zaobserwowane zmiany autentycznie wynikają z zastosowanej polityki; czy wyniki są różne w przypadku poszczególnych beneficjentów (dużych lub małych przedsiębiorstw), poszczególnych regionów oraz w miarę upływu czasu, jak również, czy koszty administracyjne i koszty zarządzania są proporcjonalne i zrównoważone.

2.17. Choć zagadnienie to było szeroko omawiane w literaturze ekonomicznej, zwłaszcza w ostatnich dziesięcioleciach, można wskazać zaledwie kilka przypadków organów publicznych państw członkowskich, które kontynuują i rozszerzają zastosowanie ocen skutków na potrzeby monitorowania i ulepszania polityki wsparcia przedsiębiorstw.

2.18. Do najciekawszych przypadków należą starania Zjednoczonego Królestwa, gdzie od 2001 r. regularnie ocenia się regionalne programy pomocy z zastosowaniem quasi-eksperymentalnych metod ewaluacji, oraz Holandii, gdzie w 2012 r. powołano ekspercką grupę roboczą ds. oceny skutków. Podobnie w Finlandii utworzono Fińską Agencję Innowacji, TEKES, a w Słowenii w 2001 r. przyjęto ustawę o monitorowaniu pomocy państwa.

2.19. Za pośrednictwem niniejszej opinii EKES pragnie zabrać głos w prowadzonej przez Komisję Europejską i państwa członkowskie dyskusji na temat skuteczności i wydajności środków pomocowych dla przedsiębiorstw oraz potrzeby rozszerzenia stosowania oceny skutków.

3. Sens ewaluacji: wnioski z piśmiennictwa

3.1. Celem niniejszej opinii jest pokazanie znaczenia ewaluacji w oparciu o empiryczne dowody pochodzące z analiz alternatywnych. Ewaluacji nie należy już postrzegać jako przedsięwzięcia akademickiego, lecz jako istotną, zinstytucjonalizowaną praktykę włączoną w cykl polityki składający się z realizacji, monitorowania, ewaluacji i dostosowania.

3.2. Stąd też opinia zawiera omówienie szeregu badań przeprowadzonych w różnych państwach członkowskich UE oraz przedstawia zasadnicze wnioski, które z nich wyciągnięto, mianowicie konsekwencje polityki w kategoriach wpływu na wzrost inwestycji, wydajność, zatrudnienie i innowacje oraz koszt programu. Wskaźniki te pozwalają zrozumieć wpływ na wzrost oraz sygnalizują zapotrzebowanie na ukierunkowaną pomoc wysokiej jakości.

3.3. Choć w piśmiennictwie chętnie podkreśla się pozytywną zależność między publicznym wsparciem dla przedsiębiorstw a wzrostem wskaźników (inwestycji, zatrudnienia, nowych produktów), należy odnotować, że skutek zachęty nie może być brany za pewnik. Jest również kilka innych czynników wpływających na powodzenie danej polityki, takich jak ogólny trend w gospodarce, funkcjonowanie rynku oraz ogólne opodatkowanie.

⁽⁹⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR14_18/INSR14_18_PL.pdf

3.4. W badaniu autorstwa Martiniego i Bondonia (2012) analizującym wpływ ustawy nr 488 we Włoszech dowiedziano, że średnio przedsiębiorstwa, które otrzymały pomoc bezpośrednią, ograniczyły inwestycje prywatne. W takim przypadku bezpośrednia pomoc państwa dla przedsiębiorstw najwyraźniej odniosła skutek w postaci zmniejszenia wydatków na prywatne inwestycje, zmniejszając tym samym zapotrzebowanie na środki prywatne. Pomoc państwa powinna uzupełniać inwestycje, a nie je zastępować.

3.5. W piśmiennictwie podkreśla się również niektóre istotne obawy dotyczące wpływu pomocy na wydajność. W badaniu oceniającym autorstwa Criscuola (2012 r.) obejmującym brytyjskie przedsiębiorstwa, które otrzymały pomoc w ramach programu selektywnej pomocy regionalnej, wyjaśniono, że wzrost wydajności nie okazał się statystycznie istotny⁽¹⁰⁾.

3.6. Ustalenia te pokrywają się z innymi dowodami empirycznymi pokazującymi, że pomoc bezpośrednia często przekłada się na wzrost produkcji, przy czym nie wpływa na samą wydajność. Innymi słowy, przedsiębiorstwa otrzymujące pomoc osiągają wzrost, lecz nie stają się wydajniejsze. To zwiększyłoby ryzyko utrzymywania na rynku niekonkurencyjnych przedsiębiorstw.

3.7. Modele statystyczno-ekonometryczne określające wpływ wsparcia z zastosowaniem podejścia alternatywnego umożliwiają ponadto pokazanie skutków netto konkretnych środków pomocowych dla zatrudnienia. Pozwala to na pomiar kosztu na „wytworzoną” jednostkę roboczą.

3.8. Często występują rozbieżności między liczbą nowych jednostek roboczych przypisywanych bezpośrednio pomocy a danymi statystycznymi odnotowywanymi podczas monitorowania *ex post*. W badaniu autorstwa Trzczińskiego (2011 r.) skupiającym się na pomocy dla MSP w Polsce dowiedziano, że z 25 000 nowych miejsc pracy utworzonych dzięki wsparciu zaledwie 10 550 można faktycznie przypisać zrealizowanej polityce⁽¹¹⁾. Bondonio i Martini (2012 r.) doszli do takiego samego wniosku: spośród 89 000 nowych miejsc pracy odnotowanych podczas monitorowania *ex post* ustawy nr 488 tylko 12 500 zostało faktycznie utworzonych, przy koszcie 232 000 EUR na jednostkę roboczą⁽¹²⁾. Uwzględnienia wymaga również wpływ pomocy państwa na istniejące miejsca pracy, a tym samym na zabezpieczenie sytuacji gospodarki lokalnej, regionalnej lub krajowej.

3.9. Pomoc dla przedsiębiorstw wywołuje różne skutki, w zależności od kwoty przyznanego wsparcia, wielkości przedsiębiorstwa, obszaru geograficznego, w którym jest zlokalizowane, oraz rodzaju przyznanej pomocy. Dowody empiryczne zawarte w analizach powinny pozostawać dostępne dla decydentów w sektorze publicznym, aby ułatwić im podejmowanie wyborów oraz zrozumienie, jaki rodzaj wsparcia będzie najodpowiedniejszy w danym kontekście. Jak powyżej jasno wykazano, konieczne jest opracowanie ukierunkowanych środków pomocowych w celu poprawy skuteczności i wydajności polityki.

4. Uwagi

4.1. Komisja Europejska musi kontynuować wysiłki służące zaznajomieniu z najbardziej powszechnymi zasadami i metodami w dziedzinie oceny skutków. EKES uważa zwłaszcza że w różnych państwach członkowskich należy organizować warsztaty poświęcone technikom i dostępnym metodom ewaluacji, we współpracy z uczelniami wyższymi, instytutami naukowymi, partnerami społecznymi i innymi zainteresowanymi stronami. Ułatwi to Komisji zrozumienie przeszkód występujących podczas stosowania przepisów oraz umożliwi jej niezwłoczną interwencję w tym zakresie.

4.2. Choć wysiłki Komisji niewątpliwie zasługują na uznanie, nieodzowne jest poddanie ewaluacji większej liczby programów pomocy, w szczególności, kiedy w grę wchodzi duże kwoty wsparcia. Konieczne jest również promowanie debaty poświęconej metodyce służącej uzupełnieniu metod ewaluacji alternatywnej nowymi instrumentami ewaluacji, które mogą uwzględnić również skutki innych form wsparcia dla przedsiębiorstw (wparcie finansowe, pomoc pośrednią, politykę przemysłową jako taką).

4.3. EKES podkreśla konieczność opracowania odpowiedniej, zróżnicowanej metodologii w odniesieniu do kryteriów i parametrów ewaluacji. Komisja stwierdza⁽¹³⁾: „Będzie to gwarancją, że wsparcie publiczne będzie stymulować innowacyjność, rozwój zielonych technologii i kapitału ludzkiego, nie wywołując przy tym szkód w środowisku, a w końcowym efekcie będzie pobudzać wzrost gospodarczy, zatrudnienie i konkurencyjność UE”. Wszystkie te elementy składają się na ocenę skutków dotyczącą pomocy państwa, która wykracza poza samo oszacowanie kosztów. Parlament Europejski zwraca się o umożliwienie mu udziału w opracowywaniu metod ewaluacji, a także przepisów europejskich w dziedzinie pomocy państwa, gdyż ma to duży wpływ na wybory państw członkowskich w obszarze polityki gospodarczej. EKES podkreśla również, że z punktu widzenia badań korzystne byłoby uzyskanie swobodnego dostępu do wyników ewaluacji w celu ulepszenia metodologii.

⁽¹⁰⁾ Criscuolo C., Martin R., Overman H. i Van Reenen J. (2012 r.) „The causal effects of an industrial policy” („Wpływ przyczynowy polityki przemysłowej”), CEPR Discussion Papers 8818.

⁽¹¹⁾ Trzcziński R. (2011 r.) „Towards Innovative Economy – Effects of Grants to Enterprises in Poland” („Ku innowacyjnej gospodarce – skutki dotacji dla przedsiębiorstw w Polsce”), red. Jacek Pokorski.

⁽¹²⁾ Martini A. i Bondonio D. (2012 r.), *Counterfactual impact evaluation of cohesion policy: impact and cost effectiveness of investment subsidies in Italy* („Alternatywna ocena skutków polityki spójności: wpływ i opłacalność dotacji na inwestycje we Włoszech”), sprawozdanie dla Komisji Europejskiej, DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej.

⁽¹³⁾ COM(2012) 209 final.

4.4. Dla Komisji oraz krajowych i europejskich urzędów statystycznych korzystne byłoby rozważenie możliwości stworzenia wiarygodnej bazy danych na temat pomocy państwa dla przedsiębiorstw w jednolitych ramach metodycznych. Zagwarantowałyby to przejrzystość procesów decyzyjnych, jak również pobudziłyby zarówno organy publiczne, jak i zainteresowanych badaczy do badań i ocen.

4.5. Uczelnie wyższe oraz placówki badawcze mogą odegrać decydującą rolę w przemianie świadomościowej w kierunku kultury ewaluacji oraz w upowszechnianiu nowych, bardziej zaawansowanych instrumentów ewaluacji polityki publicznej. Ponadto Komisja Europejska może zlecać niezależnym instytutom badawczym przeprowadzanie studiów przypadku w celu oceny skuteczności pomocy w niektórych dziedzinach, takich jak pomoc na badania, rozwój i innowacje, wsparcie dla MŚP, pomoc w sektorze energii i infrastruktury.

4.6. Zważywszy, że ewaluacje wymagane na mocy nowych rozporządzeń UE nie koncentrują się w należyтым stopniu na wpływie polityki pomocy dla przedsiębiorstw na całą europejską gospodarkę, zaleca się, by na koniec bieżącego okresu programowania (2014–2020) Komisja przeprowadziła badanie pilotażowe poświęcone temu zagadnieniu. W badaniu należy przeanalizować główne czynniki kształtujące sposób wydatkowania pomocy, określić powiązanie między pomocą dla przedsiębiorstw a potencjałem gospodarczym organów przyznających pomoc oraz wyjaśnić związek między polityką spójności a polityką konkurencji.

4.7. Niniejsza opinia stanowi pierwszy etap prac EKES-u nad pomiarem wpływu pomocy państwa dla przedsiębiorstw. Stanowi również odpowiedź i wyraz wsparcia dla działań Komisji w tym zakresie. Niemniej EKES uważa, że niezbędne jest rozszerzenie i pogłębienie debaty. Będzie nadal dokładnie śledzić prace Komisji w tej dziedzinie oraz, gdy to możliwe, propagować kulturę oceny skuteczności i wydajności.

Bruksela, dnia 16 września 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE
