

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora „Državne potpore poduzećima: Jesu li učinkovite i djelotvorne?”

(samoinicijativno mišljenje)

(2016/C 013/05)

Izvjestitelj: Edgardo Maria IOZIA

Dana 19. veljače 2015. godine, sukladno članku 29. stavku 2. Poslovnika, Europski gospodarski i socijalni odbor odlučio je izraditi samoinicijativno mišljenje o temi

„Državne potpore poduzećima: Jesu li učinkovite i djelotvorne?”

(samoinicijativno mišljenje)

Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 14. srpnja 2015.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na svom 510. plenarnom zasjedanju održanom 16. i 17. rujna 2015. (sjednica od 16. rujna 2015.), sa 198 glasova za, 3 protiv i 9 suzdržanih.

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) smatra da je ocjena učinka državnih potpora ključan alat za provjeru dosljednosti između rezultata i predloženih ciljeva, čime se omogućuje učinkovitija dodjela resursa te poboljšava transparentnost i potvrđivanje postupaka upravljanja.

1.2. Mnoge su države članice već razvile kompleksne i strukturirane sustave vrednovanja. Ti se sustavi razvijaju paralelno s rastućim interesom akademskih krugova, što je omogućilo poboljšanje tehnika ocjenjivanja te uvođenje mjernih instrumenata na raspolaganje tijelima za odobrenje.

1.3. Europska komisija zajedno s državama članicama uspostavila je forum na visokoj razini za državne potpore poduzećima, koji se bavi i ocjenama.

1.4. U svom govoru na forumu na visokoj razini iz prosinca prošle godine, povjerenica za zaštitu tržišnog natjecanja Margrethe Vestager rekla je sljedeće: „Postoje dva ključna elementa u programu modernizacije državnih potpora (MDP) koji su vrlo važni: **transparentnost**, koja omogućuje građanima da znaju kamo je otišao njihov novac, i **ocjena**, koja ih informira o tome je li dobro utrošen”. EGSO se potpuno slaže s tom porukom.

1.5. EGSO pozdravlja raspravu o ocjeni učinka politika za poslovne potpore i potiče Komisiju da nastavi s pristupom kojeg provodi već nekoliko godina.

1.6. Međutim, bitno je napomenuti da danas mnogo programa potpora nije podložno ocjenama učinka, uz iznimku ocjena utvrđenih europskim propisima. U mnogo slučajeva, propisima se zahtijeva samo potvrda da se pojedinačne operacije formalno pridržavaju pravnih zahtjeva – stoga ne omogućuju sveobuhvatnu, dugoročnu ocjenu učinkovitosti svih ulaganja u potporu poduzećima. EGSO se zalaže za to da se ocjene učinka uopće i, ako je to moguće, za smanjenje praga od 150 milijuna EUR, definiranog Uredbom o općem skupnom izuzeću kao prag za srednji godišnji proračun iznad kojeg su programi pomoći dužni izraditi *ex ante* ocjenu, što bi inače isključilo mnoge države članice, osobito kada je potpora u pitanju velika i u odnosu na veličinu države.

1.7. EGSO naglašava kako cjelokupni zakonodavni okvir o državnim potporama postupno mijenja ulogu Komisije i odmiče je od pretežno administrativne kulture koja je nekad dominirala k novom obliku suradnje s državama članicama, čiji je cilj optimizirati rezultate državnih potpora usmjeravajući se na njihovu učinkovitost. Usvajanje „modernizacije” bio je važan korak naprijed.

1.8. Države članice moraju uspostaviti odgovarajuće mehanizme za ocjenu, koju bi provodila neovisna tijela. EGSO smatra nužnim sudjelovanje socijalnih partnera u definiranju modela ocjene, bez da se pritom žrtvuje stručnost koju su stekli zaposlenici tijela javne vlasti. Oni također trebaju imati ulogu u razvoju postupaka procjene i sudjelovati u nacrtima *finalnog izvješća*, čime bi se širila kultura ocjene u sklopu njihovih organizacija i postupno poboljšao postupak istrage. Europska komisija mora doprinijeti harmoniziranju kriterija ocjene u državama članicama. Uspostava usporedivih kriterija ocjene omogućit će sveukupnu ocjenu učinkovitosti državne potpore koju je potrebno provesti.

1.9. Potrebno je posebno obratiti pozornost na specifične uvjete u regijama koje su uključene u sustav državne potpore. Komisijina hvalevrijedna odluka o izuzećima od prethodne obavijesti, koja pokriva približno 80 % državnih potpora ⁽¹⁾, omogućuje hitno odobravanje sredstava, ali i značajno povećava odgovornost i troškove lokalnih tijela, a samim time i javnu potrošnju. Stoga će se države članice morati koncentrirati na davanje potrebnih sredstava za pokretanje specifičnih tečajeva osposobljavanja i razmjenu najboljih praksi između lokalnih vlasti. Potrebno je razviti kulturu partnerstva na svim razinama.

1.10. EGSO smatra da novi sustav kojim se državama članicama daje odgovornost *ex ante* ocjene za sobom povlači sveukupni porast troškova za tijela javne vlasti i za poduzeća koji zahtijeva pažljivo planiranje kojim se mogu ukloniti bespotrebne obveze i pojednostavniti postupci. Također napominje da bi razdoblje od šest mjeseci za postupke odobravanja planova za ocjenu veoma složenih programa moglo biti prekratko te da bi izrada protučinjeničnog modela mogla malim državama donijeti znatne probleme.

1.11. EGSO preporučuje žurno usvajanje komunikacije o konceptu državne pomoći kako bi se pomoglo osobito lokalnim upravama na koje je zbog masovnih izuzeća od obveze dostavljanja prethodne obavijesti prenesen velik teret prepoznavanja državnih potpora i njegovog provođenja na način koji je kompatibilan tržištu. Na primjer, u slučaju javnog financiranja kulture i očuvanja baštine, zbog ustrajne pravne nesigurnosti o tome kada se radi o državnim potporama, javnu upravu prisiljava da svaku intervenciju smatra podložnom pravilima o državnim potporama i svim iz njih proizlazećim administrativnim i proceduralnim opterećenjima. Ista pravna nesigurnost karakterizira i javno financiranje svih infrastruktura, osobito nakon presude u slučaju zračne luke u Leipzigu. Potrebno je jasno razlučivanje između javnih potpora poduzećima koje nisu državne i onih koje su državne prema definiciji iz članka 107. stavka 1. UFEU-a.

1.12. Iako pozdravlja dosadašnje napore, EGSO smatra da je ključno da se kultura ocjene proširi na sve razine vlasti, kako na regionalnu, tako i na nacionalnu, te se ne smije ograničavati na gore navedene slučajeve. U tom cilju Odbor poziva na ponovno ulaganje napora Komisije i država članica.

1.13. Provedena analiza upućuje na to da tijela javne vlasti nemaju podatke o upravljanju troškovima koji nastanu zbog nadzora državnih potpora za poduzeća. Nije moguće provesti temeljitu ocjenu učinkovitosti tih sredstava bez da se uzme u obzir koliko troše tijela javne vlasti, osim mjerenja same potpore na temelju dobivenih rezultata. Transparentnost tog sustava ovisi o objavi tih podataka. Iz dostupnih podataka sveukupni administrativni troškovi iznose otprilike 5 %, a tome se još pridaju troškovi usklađivanja od dodatnih 5 % i daljnji troškovi ocjene koji prema procjenama Komisije iznose nešto manje od 1 %. Navedena količina resursa, koja je vjerojatno objektivno manja, čini se pretjeranom.

⁽¹⁾ Govor Margrethe Vestager, povjerenice za tržišno natjecanje, na forumu na visokoj razini država članica 18. prosinca 2014.

1.14. EGSO traži od Komisije da izbjegne stvaranje nepredviđenih daljnjih opterećenja za poduzeća i da se pobrine da cijeli sustav ocjene postane učinkovitiji.

1.15. Iznimno je važno da se pri ocjeni u obzir uzme i učinkovitost administrativnih troškova i troškova koji proizlaze iz modela ocjene.

1.16. Potrebno je osigurati usporedivost različitih modela te fleksibilnost u pogledu dimenzija, vrste i pokazatelja kako bi se pojednostavnila *ex ante* procjena i uskladili kriteriji *ex post* ocjene.

1.17. EGSO poziva na integriranu viziju Komisijinog djelovanja u različitim područjima gospodarske politike: strukturnim fondovima, državnim potporama i partnerskim trgovinskim sporazumima, u cilju osiguranja jedinstvenog programa europske gospodarske politike temeljenog na razvoju i rastu.

1.18. EGSO preporučuje korištenje kriterije analognih onima iz Delegirane Uredbe Komisije (EU) br. 240/2014 ⁽²⁾ od 7. siječnja 2014. o europskom Kodeksu ponašanja za partnerstvo u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova kojima se propisuje obavezno savjetovanje sa svim potencijalno zainteresiranim stranama pri izradi uredbe o ocjeni učinkovitosti državnih potpora.

1.19. Transparentnost provedenih ocjena mora biti zajamčena i što je više moguće javna, kao što je već na snazi u nekim državama članicama u odnosu na poduzeća i iznos odobrenih potpora.

1.20. EGSO preporučuje da planovi za ocjenu predviđaju:

- ispunjenje cilja politike,
- učinak na konkurenciju i razmjenu,
- djelotvornost/učinkovitost instrumenta,
- provjeru *ex ante* preduvjeta za nastavak programa ili za slične programe na mikrorazini (specifikacije potpora),
- učinak poticaja.

1.21. EGSO zahtijeva da bude uključen u postupak ocjene sveukupne djelotvornosti i učinkovitosti sustava državnih potpora na kraju razdoblja 2014. – 2020.

2. Uvod

2.1. Potpore poduzećima mogu narušiti tržišno natjecanje i fragmentirati unutarnje tržište, čime su kontradiktorne odredbama i duhu ugovora, ako nisu: postavljene unutar jasnog regulatornog okvira; usmjerene na proizvodne djelatnosti i poduzeća koja posebno ulažu u inovacije, istraživanje i razvoj te donose gospodarske i socijalne dobitke; ako nisu ograničene ili kontrolirane.

2.2. S druge strane, negativne gospodarske prilike koje postoje već nekoliko godina, uključujući ozbiljne nacionalne krize koje nedvojbeno utječu na poduzeća, radnike i građane, zahtijevaju relativno fleksibilan pristup, poput onog što provode glavni konkurenti EU-a na međunarodnim tržištima (koji nisu podložni jedinstvenoj skupini pravila o državnoj potpori). Konkurentnost europskih poduzeća mora biti važno mjerilo. Prioritet je nedostatak radnih mjesta u Europi. Ulaganja su pala za 15 % od njihovog vrhunca u 2007. i 25 milijuna Europljana i dalje je nezaposleno, među kojima je 5 milijuna mladih. Većina njih su žene ⁽³⁾.

⁽²⁾ SL L 74, 14.3.2014., str. 1.

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

2.3. Zanimljiva studija Europskog parlamenta ⁽⁴⁾ naglašava značajne razlike između sadašnjih programa u Europskoj uniji i SAD-u. „Politika tržišnog natjecanja Europske unije ima stroga pravila o državnoj potpori, dok zakonodavstvo SAD-a nema nikakve odredbe u tom području.” Prijedlog EU-a za reguliranje državnih potpora, na zahtjev tadašnjeg povjerenika Joaquína ALMUNJE, uključen je u sadašnje pregovore između EU-a i SAD-a o Partnerstvu za transatlantsku trgovinu i ulaganja (TTIP) ⁽⁵⁾.

2.4. Prijedlog se čini slabim i nedosljednim ⁽⁶⁾. Europa će i dalje imati najrestriktivnije zakonodavstvo na svijetu. Dok to s jedne strane pomaže dovršiti jedinstveno tržište, s druge strane stavlja naše tvrtke u nepovoljan položaj. Europska tvrtka koja proizvodi u SAD-u ima pravo dobiti državnu potporu koja nije dopuštena u EU-u. To će se pojednostaviti usvajanjem sporazuma. EGSO izdaje ozbiljno upozorenje Komisiji da ne daje prednost američkim tvrtkama u sporazumu o slobodnoj trgovini.

2.5. Dosadašnje je iskustvo pokazalo da postoji potreba za detaljnim pregledom europskog programa državnih potpora.

2.6. Zbog gospodarske i financijske krize zadnjih nekoliko godina bio je potreban radikalna pregled kriterija potrošnje koji se koriste za definiranje politike javnih ulaganja i politike potpore poduzećima na svim razinama vlasti. Točnije, prioritet je postala potreba da se pronađe bolji način racionalizacije podrške i davanja potpora samo gdje postoji adekvatan poticaj (koji će poboljšati kvalitetu potpore i istodobno omogućiti pravilan nadzor učinkovitosti te potpore), u svjetlu oskudice i ograničene raspoloživosti resursa.

2.7. EGSO smatra da je primjereno otkriti koji utjecaj imaju politike potpore poduzećima, jesu li identificirani instrumenti za podršku odgovarajući i jesu li administrativni troškovi i troškovi upravljanja proporcionalni dobivenim rezultatima. Moramo stalno imati na umu da se ono što se ne može izmjeriti ne može ni identificirati ili unaprijediti. Mjere koje su dosad usvojene pokrenule su ovaj proces

2.8. „Procjena se može činiti kao tehnička tema od interesa samo maloj akademskoj istraživačkoj zajednici, dok je provode veće, profesionalne zajednice konzultanata specijaliziranih u financijskoj reviziji ili u ocjenama projekata i programa. Međutim, kako je ocjena zadobila središnje mjesto na dnevnom redu o pametnom zakonodavstvu Europske komisije, postala je ključna tema regulatorne politike, postavljajući važna pitanja o upravljanju i institucionalnim aspektima izvan područja programa rashoda ⁽⁷⁾.”

2.9. Od 2008. godine Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku razvila je programe protučinjenične ocjene koji se koriste uz postojeće ocjene (*ex ante* i *ex post*) koje se provode u okviru planiranja strukturnih fondova.

2.10. Od svibnja 2012., u sklopu svojeg postupka modernizacije državnih potpora (*State Aid Modernization*, SAM), Glavna uprava za tržišno natjecanje uvela je uporabu ocjene učinka koja koristi tehniku protučinjenične analize za neke programe potpora ⁽⁸⁾. Točnije, novom Uredbom o skupnom izuzeću ocjena programa velikih potpora (godišnjeg budžeta većeg od 150 milijuna eura) postaje obvezna u specifičnim sektorima, kao što su: politika regionalnog razvoja, potpora malim i srednjim poduzećima (MSP-ovi), potpora za istraživanje, razvoj i inovacije, za zaštitu okoliša i energetiku te za širokopojasnu infrastrukturu. Neki su nacionalni planovi već predani (njih četiri), a neki se razmatraju u području istraživanja, razvoja i inovacija te širokopojasne infrastrukture (približno deset).

⁽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⁾ Uredba Komisije (EU) br. 651/2014 od 17. lipnja 2014. kojom su definirane određene kategorije potpore kompatibilne s unutarnjim tržištem u primjeni članaka 107. i 108. Ugovora (SL L 187, 26.6.2014., str.1.).

2.11. Europski revizorski sud nedavno je intervenirao u slučaju sustava ocjene rezultata koje je koristio EuropeAid, i proglasio ih je neprikladnim ⁽⁹⁾. Trenutno se pregledavaju sustavi procjene koji se koriste u svim aktivnostima Komisije.

2.12. Ključna je bolja usklađenost između metodologija ocjene koje se koriste za ocjenu državnih potpora i rezultata korištenja strukturnih fondova, kao i detaljan pregled svih politika rashoda Unije.

2.13. Svrha protučinjeničnog pristupa ocjeni učinaka javnih politika jest provjeriti sposobnost politike da utječe na željenu promjenu u ponašanju ili na stanje određene ciljne populacije ili korisnika. Zapravo definira u kojoj će mjeri potpora, a ne drugi čimbenici, doprinijeti ostvarivanju određenog rezultata. To se ponekad naziva učinak poticaja.

2.14. Cilj je postupka ocjene identificirati posljedični utjecaj usvojene politike, uključujući samo izravan učinak te politike. Drugim riječima, uklanja sve moguće distorzije zbog općih makroekonomskih prilika ili raznovrsne prirode poduzeća.

2.15. Posljedični utjecaj je razlika između promatranih varijabli ishoda nakon provedbe politike (činjenično stanje) i onog što bi se dogodilo da ta politika nije usvojena (protučinjenična situacija).

2.16. Ta vrsta analize odgovor je na zahtjeve kojima se traži uspostavljanje dokaza o neto učinku podrške i opsegu tog učinka. Na primjer, bavi se pitanjima imaju li potpore pozitivne ili negativne učinke i u kojoj mjeri, mogu li se uočene promjene pripisati usvojenoj politici, variraju li rezultati ovisno o korisniku (velika ili mala poduzeća), regiji ili vremenu, te jesu li administrativni i upravljački troškovi proporcionalni i održivi.

2.17. Iako je ova tema opsežno zastupljena u ekonomskoj literaturi, osobito u zadnjih nekoliko desetljeća, postoji samo nekoliko slučajeva u kojima tijela javne vlasti u država članicama EU-a nastavljaju i proširuju uporabu ocjena utjecaja kako bi nadzirali i poboljšali svoje politike potpora poduzećima.

2.18. Najzanimljiviji slučajevi uključuju napore Ujedinjene Kraljevine koja od 2001. redovno ocjenjuje regionalne programe pomoći uporabom kvazi-eksperimentalnih tehnika vrednovanja te Nizozemske koje je 2012. osnovala Stručnu radnu skupinu za procjenu učinka. Slično tome, Finska je uspostavila finsku agenciju za inovacije – TEKES, a Slovenija je odobrila Zakon o nadzoru državnih potpora u 2001.

2.19. Ovim mišljenjem EGSO želi doprinijeti raspravi koju vode Europska komisija i države članice o učinkovitosti mjera potpora za poduzeća te o potrebi proširenja uporabe ocjena učinka.

3. Čemu procjena? Lekcije iz literature

3.1. Ne temelju empirijskih dokaza iz protučinjeničnih analiza, cilj je ovog mišljenja pokazati važnost ocjene. Ocjenu više ne treba smatrati akademskom aktivnošću, već ključnom, institucionaliziranom praksom u sklopu političkog ciklusa koji se odvija u sljedećim fazama: provedba, nadzor, ocjena, preoblikovanje.

3.2. Stoga će se proučiti nekoliko studija koje su provedene u različitim državama članicama EU-a i istaknuti osnovne naučene lekcije, posebice implikacije politike vezano uz učinak na porast ulaganja, produktivnost, zapošljavanje, inovacije i trošak programa. Zahvaljujući tim pokazateljima možemo razumjeti učinak na rast i trebaju naglasiti potrebu za ciljnim, visokokvalitetnim potporama.

3.3. Iako se u literaturi naglašava postojanje pozitivne korelacije između javne podrške poduzećima i rasta proizvodnje (ulaganja, zapošljavanje, novi proizvodi), potrebno je napomenuti da se učinak poticanja potpore ne smije uzimati zdravo za gotovo. Postoji još nekoliko čimbenika koji utječu na uspjeh politike, kao što su opći gospodarski trend, funkcioniranje tržišta te ukupna razina oporezivanja.

⁽⁹⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR14_18/INSR14_18_hr.pdf

3.4. U studiji kojom je analiziran utjecaj Zakona 488. u Italiji, MARTINI i BONDONIO (2012.) pokazali su da su u prosjeku poduzeća koja su dobila izravnu potporu smanjila privatna ulaganja. Čini se da je u tom slučaju izravna državna potpora za poduzeća dovela do smanjenja izdataka privatnog ulaganja, čime se smanjuje potreba za privatnim resursima. Državne potpore treba pridodati ulaganju, a ne zamijeniti ga.

3.5. U literaturi se također naglašavaju neki važni problemi u odnosu na utjecaj potpora na produktivnost. U studiji ocjene o britanskim poduzećima koja su dobila potporu u sklopu selektivnih programa za regionalnu pomoć (RSA), CRISCUOLO (2012.) objašnjava kako porast produktivnosti nije statistički značajan⁽¹⁰⁾.

3.6. Čini se da su ti rezultati u skladu s drugim empirijskim dokazima koji pokazuju kako izravna potpora često ima pozitivan učinak na opseg proizvodnje, ali nema nikakvog učinka na produktivnost. Drugim riječima, poduzeća koja dobiju potporu rastu bez povećanja učinkovitosti. Time se ugrožavaju nekonkurentna poduzeća na tržištu.

3.7. Statističko-ekonometrijski modeli koji otkrivaju utjecaj podrške pomoću protučinjeničnog pristupa također omogućuju prikaz neto učinaka određenih mjera potpore na zapošljavanje. To omogućuje da se izmjeri trošak po novoj radnoj jedinici.

3.8. Često postoji diskrepancija između broja novih radnih jedinica koje se mogu izravno pripisati potpori i statističkih podataka koji su zabilježeni u *ex-post* nadzoru. U studiji koja je bila usredotočena na mjere pomoći MSP-ovima u Poljskoj, TRZCIŃSKI (2011.) pokazuje da se od 25 000 novih radnih mjesta „stvorenih” potporom, samo 10 550 uistinu može pripisati usvojenoj politici⁽¹¹⁾. BONDONIO i MARTINI (2012.) došli su do istog zaključka. Od 89 000 novih radnih mjesta u *ex-post* nadzoru Zakona 488., uspješno je stvoreno samo 12 500, uz trošak od 232 000 eura po radnoj jedinici⁽¹²⁾. Zato je potrebno razmotriti učinak koji državna potpora ima na postojeće poslove te zaštititi lokalnu, regionalnu ili nacionalnu ekonomiju.

3.9. Potpora poduzećima ima različite učinke ovisno o iznosu dodijeljene potpore, veličini poduzeća, geografskom području gdje se nalazi te vrsti dobivene potpore. Empirijski dokazi iz takvih analiza trebaju biti dostupni javnim donositeljima odluka, voditi ih pri njihovim odabirima i pomoći im da razumiju koja je vrsta potpore i u kojem kontekstu najprikladnija. Kao što je dosad jasno pokazano, važno je formulirati ciljne mjere potpore kako bi se povećala učinkovitost politika.

4. Napomene

4.1. Europska komisija mora nastaviti svoj rad na povećanju svijesti o najčešćim načelima i metodama koje se koriste u području ocjene utjecaja. Točnije, EGSO vjeruje da je potrebno održavati radionice o tehnikama procjene i dostupnim metodologijama u raznim državama članicama, u suradnji sa sveučilištima, istraživačkim ustanovama i drugim dionicima. To će iskustvo pomoći Komisiji da bolje razumije prepreke u primjeni propisa te kako bi mogla brzo reagirati po tom pitanju.

4.2. Iako je potrebno pohvaliti napore Komisije, važno je da se više programa potpore ocjenjuje, osobito kada se radi o velikim iznosima potpore. Također je ključno promicati raspravu o metodologiji čiji je cilj upotpuniti tehnike protučinjenične ocjene novim instrumentima za ocjenu koji mogu obuhvatiti i učinke drugih oblika potpore poduzećima (financijska potpora, neizravna potpora, industrijska politika razmotrena *per se*).

4.3. EGSO insistira na nužnosti razvoja prikladne pluralističke metodologije koja bi u obzir uzimala pokazatelje ocjene. Komisija potvrđuje sljedeće⁽¹³⁾: „jamči se da javna potpora potiče inovacije, zelene tehnologije i razvoj ljudskog kapitala, izbjegava štetu za okoliš i, naposljetku, omogućuje rast, zapošljavanje i europsku konkurentnost”. Svaki od ovih elemenata, neovisno o samoj ocjeni troška, pridonosi ocjeni učinka državnih potpora. Europski parlament traži da ga se uključi u definiranje metodologije ocjenjivanja, kao i u pogledu europskog zakona o državnim potporama, jer on uvelike utječe na odluke političke ekonomije država članica. EGSO također ističe da bi u cilju istraživanja trebao imati slobodan pristup podacima ocjenjivanja, kako bi poboljšali metodologiju.

⁽¹⁰⁾ Criscuolo, C., Martin, R., Overman H. i Van Reenen, J. (2012.), *The causal effects of an industrial policy (Uzročno-posljedični učinci industrijske politike)*, CEPR Discussion Papers 8818.

⁽¹¹⁾ Trzciński, R. (2011), *Towards Innovative Economy – Effects of Grants to Enterprises in Poland (Prema inovativnom gospodarstvu – učinci bespovratnih sredstava na poduzeća u Poljskoj)*, uredio Jacek Pokorski.

⁽¹²⁾ Martini, A. i D. Bondonio (2012.), *Counterfactual impact evaluation of cohesion policy: impact and cost effectiveness of investment subsidies in Italy (Ocjena protučinjeničnog učinka kohezijske politike: učinak i isplativost bespovratnih sredstava za ulaganja u Italiji)*, izvješće za Europsku komisiju, GU Regio.

⁽¹³⁾ COM(2012) 209 završna verzija.

4.4. Bilo bi korisno za Komisiju da zajedno s nacionalnim i europskim statističkim organizacijama raspravi o mogućnosti izrade pouzdane baze podataka o državnim potporama za poduzeća u sklopu jednog metodološkog okvira. Time bi se jamčila transparentnost postupaka donošenja odluka, ali i poticalo istraživačke i ocjenjivačke aktivnosti uključenih javnih tijela i istraživača.

4.5. Sveučilišta i istraživački centri mogli bi igrati odlučujuću ulogu u pomicanju svijesti prema kulturi ocjenjivanja i u cirkuliranju novih i naprednijih instrumenata za ocjenu javne politike. Nadalje, Europska komisija mogla bi koristiti neovisne istraživačke institute za provođenje studija slučaja s ciljem ocjene učinkovitosti potpore u određenim sektorima kao što su potpore za istraživanje, razvoj i inovacije, potpore za MSP-ove te potpore za energetske sektor i infrastrukturu.

4.6. S obzirom na to da ocjene koje su obvezne u skladu s novim propisima Zajednice ne uzimaju u obzir učinke koje politika poslovnih potpora ima na europsko gospodarstvo u cijelosti, preporučljivo je da Komisija pokrene pilot studiju o toj temi na kraju sadašnjeg razdoblja izrade programa (2014. – 2020.). Studija bi trebala istražiti tri glavna čimbenika koji utječu na to kako se potpora troši, definirati odnos između potpore za poduzeća i ekonomskog potencijala tijela koje je odobrava, te razumjeti postojeću vezu između politike kohezije i politike konkurentnosti.

4.7. Ovo je mišljenje prvi korak u radu EGSO-a u mjerenju učinka država na poduzeća. Također odgovara na i podržava aktivnosti Komisije u tom području. Međutim, EGSO smatra da je ključno poboljšati i proširiti debatu. Nastavit će pažljivo pratiti rad Komisije u tom području i promicati kulturu djelotvorne i učinkovite ocjene gdje god je to moguće.

Bruxelles, 16. rujna 2015.

Predsjednik
Europskog go spodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE
