



Konkurencijos GD tarnybų dokumento, kuriame pateikiamas 2014–2020 m. regioninės valstybės pagalbos gairių projektas, aiškinamasis raštas¹

Aplinkybės ir laikas

RPG – sudėtinė Valstybės pagalbos modernizavimo paketo dalis. Kaip paskelbta 2012 m. gegužės 8 d. priimtame Valstybės pagalbos modernizavimo komunikate, Komisija ketina persvarstyti valstybės pagalbos suderinamumo taisykles, remdamasi bendrais principais pagrįstu suderintu požiūriu. Šiuo požiūriu siekiama gerinti įvairiomis gairėmis ir bendrosiomis išimtimis nustatytą suderinamumo sistemą ir padaryti ją nuoseklesnę, atsižvelgiant į valstybės pagalbos modernizavimo iniciatyvos tikslus.

Valstybės pagalbos modernizavimo komunikate pabrėžiama, kad būtina atkurti ekonomikos augimą ir konsoliduoti valstybių biudžetus. Šios dvigubos užduoties nebus įmanoma įvykdyti, jei valstybės pagalbos priemonės nebus veiksmingesnės ir efektyvesnės; kadangi viešieji ištekliai yra riboti, valstybės pagalbos priemonėmis turėtų būti išnaudojamos bendrosios rinkos augimo galimybės.

Įgyvendinant valstybės pagalbos modernizavimo iniciatyvą, iš daugelio planuojamų persvarstyti gairių RPG – pirmosios gairės, kurių konkretus projekto pasiūlymas teikiamas valstybėms narėms ir kitoms suinteresuotosioms šalims aptarti. RPG projektą, pateiktą pridėtame Konkurencijos GD tarnybų dokumente, Konkurencijos GD teikia anksčiau nei kitas būsimosios valstybės pagalbos sistemos dalis, be kita ko, Bendrąjį bendrosios išimties reglamento (BBIR) projektą, kadangi 2014 m. sausio mėn. prasidėsiančio naujojo laikotarpio regioninės pagalbos žemėlapiams parengti ir priimti prireiks laiko.

Visų pirma, modernizavus suderinamumo sistemą turėtų būti supaprastintas tinkamos pagalbos (gerai organizuota, skirta nustatytoms rinkos nepakankamumo problemoms spręsti ir bendros svarbos tikslui pasiekti, proporcinga ir kuo mažiau konkurenciją iškraipanti pagalba) vertinimas ir užkirstas kelias netinkamai pagalbai (konkurenciją iškraipanti, inovacijas žlugdanti, būtina prisitaikymą stabdanti, vidaus rinką skaidanti pagalba). Visos suderinamumo taisyklės turi būti persvarstytos atsižvelgiant į šį tikslą, taip pat į nevienareikšmius keleto valstybės pagalbos priemonių rezultatus (pvz., efektyvumo trūkumas, abejotinas skatinamasis

¹ Šis Konkurencijos GD tarnybų dokumentas, kuriame pateikiamas regioninės pagalbos gairių projektas (toliau – RPG), parengtas vykstant poveikio vertinimo procesui, siekiant 2013 m. antrąjį ketvirtį priimti naująsias RPG. Juo siekiama pateikti Konkurencijos GD preliminarią nuomonę ir surinkti suinteresuotųjų šalių nuomones ir patirtį pagal pažangaus reglamentavimo politikos principus.

poveikis, kompensacijos permokos ir kt.), iš kurių matyti, kad pagalbos schemų poveikis turėtų būti vertinamas griežčiau ir sistemingiau.

Regioninės pagalbos gairės ir Bendrasis bendrosios išimties reglamentas

Ar pertvarka bus sėkminga, priklausys nuo to, ar Komisija sugebės sukurti patikimu ekonominiu pagrindu paremtą paprastesnę, aiškesnę ir veiksmingesnę sistemą. Tokiomis aplinkybėmis geriausia tai padaryti persvarstant BBIR. BBIR taikymo sritis bus išplėsta tiek priemonių kategorijų, tiek pagalbos sumų atžvilgiu.

Bendroji išimtis bus taikoma šių rūšių regioninės pagalbos priemonėms (apie jas nebereikės pranešti):

- *neriekės pranešti apie pranešimo ribos neviršijančią ad hoc pagalbą.* Šiuo metu apie individualią pagalbą, teikiamą ne pagal schemą (toliau – *ad hoc* pagalba), būtina pranešti. Taigi, skirtumas tarp individualios pagalbos (skiriamos pagal schemą) ir *ad hoc* pagalbos (individuali pagalba, skiriama ne pagal schemą) bus panaikintas.

Kalbant apie šio pasiūlymo poveikį reikėtų pažymėti, kad pagal galiojančias RPG 2007–2012 m. Komisijai pranešta apie 32 *ad hoc* pagalbos atvejus, kuriuos reikėjo patvirtinti atskirai, todėl ateityje bendroji išimtis galėtų būti taikoma bent maždaug tokiam priemonių skaičiui.

- *Pagalba naujoms įsteigtoms mažosioms įmonėms.* Šios rūšies pagalbai bus taikomas tik BBIR. Įvairios BBIR taisyklės, susijusios su pagalba naujoms įsteigtoms įmonėms ir veiklą pradedančioms įmonėms, bus konsoliduotos ir supaprastintos.
- *Tam tikrų rūšių veiklos pagalba atokiausiems regionams ir retai apgyvendintoms vietovėms.* Atsižvelgdamos į nusistovėjusią praktiką ir siekdamos sumažinti su šių rūšių priemonėmis susijusią bereikalingą administracinę naštą, Komisijos tarnybos siūlo prievolės pranešti netaikyti šioms veiklos pagalbos schemoms:
 1. veiklos pagalbos schemoms, skirtoms papildomoms sąnaudoms (išskyrus transporto), patirtoms vykdant ekonominę veiklą atokiausiame regione, atlyginti, jeigu metinė pagalbos suma vienam pagalbos gavėjui neviršija mažesnės ir šių sumų: 10 proc. pagalbos gavėjo metinių pardavimo pajamų arba 10 proc. jo metinės grynosios apyvartos atitinkamame atokiausiame regione.
 2. Veiklos pagalbos schemomis papildomos prekių vežimo sąnaudos atokiausiame regione arba retai apgyvendintoje vietovėje atlyginamos taip, kaip nustatyta patvirtintame atitinkamos valstybės narės 2014–2020 m. regioninės pagalbos žemėlapyje.

Kalbant apie šių pasiūlymų poveikį reikėtų pažymėti, kad iš 38 patvirtintų pagalbos schemų atokiausiems regionams ir retai apgyvendintoms vietovėms 26 iš principo galėtų būti taikomas būsimasis BBIR.

Todėl minėtos priemonės į šį RPG projekto pasiūlymą neįtrauktos. Priemonės, kurioms bus taikomos būsimosios RPG ir kurios bus pagal jas vertinamos:

1. Regioninės investicinės pagalbos schemas, skirtos konkreitiems ekonominės veiklos sektoriams;

2. Pranešimo ribą viršijanti individuali pagalba (įskaitant *ad hoc* pagalbą) – nuo 15 mln. EUR iki 37,5 mln. EUR, priklausomai nuo regiono;
3. Investicinė pagalba, kuri gali būti susijusi su panašios ar tapačios veiklos nutraukimu EEE;
4. Tam tikros regioninės veiklos pagalbos schemos, t. y. 1) pagalba konkrečioms a punkto vietovių MVĮ sunkumams įveikti; 2) pagalba tam tikroms papildomoms sąnaudoms (išskyrus transporto) atlyginti, skiriama atokiausiems regionams ir 3) pagalba, kuria siekiama užkirsti kelią gyventojų skaičiaus mažėjimui arba jį sušvelninti labai mažo gyventojų tankio vietovėse.

Regioninės pagalbos gairės ir kitos gairės

Naujosios RPG taip pat bus taikomos investicijoms į infrastruktūrą, kurioms gali būti taikomos ir kitos valstybės pagalbos gairės, pvz., Plačiajuosčio ryšio gairės, kurias Komisija priėmė 2012 m. gruodžio 19 d., Pagalbos energetikos sektoriui ir aplinkos apsaugai gairės ir Pagalbos MTTPI gairės, kurios dar tik bus persvarstomos. Taikant RPG, taip pat siekiant apsaugoti vidaus rinką, bus taikomos kai kurios svarbios tų specialiųjų gairių sąlygos, atitinkančios su plačiajuosčiu ryšiu, energetika, aplinka ir MTTPI susijusius ES politikos tikslus. Šiuo požiūriu siekiama užtikrinti, kad tomis gairėmis nustatytos pagrindinės specialiosios sąlygos būtų taikomos ir tais atvejais, kai pagalba tokiai investicijai yra vertinama pagal RPG, o ne pagal tas kitas gaires.

Su plačiajuosčiu ryšiu susijęs pavyzdys pateiktas pridėtame dokumente, kuriame pateikiamas RPG projekto pasiūlymas. Dėl kitų sektorių reikėtų pažymėti, kad sąlygos, kurios vėliau bus įtrauktos į galutinio RPG projekto pasiūlymą, bus nustatytos 2013 m. persvarstant susijusias gaires, bendradarbiaujant su atitinkamomis Komisijos tarnybomis ir atsižvelgiant į diskusijas su valstybėmis narėmis ir kitomis suinteresuotosiomis šalimis.

Be to, pagal kitas valstybės pagalbos gaires skiriamai pagalbai, susijusiai su investicijomis remiamose vietovėse, gali būti numatytas didesnis pagalbos intensyvumas. Tokio didesnio pagalbos intensyvumo taikymo sąlygas reikės nustatyti persvarstant tas gaires.

Atlikdamos gairių peržiūrą pagal valstybės pagalbos modernizavimo iniciatyvą, Komisijos tarnybos toliau svarstys galimus sąlygų, kuriomis valstybės pagalbos intervencija gali padėti vykdyti ekonomikos augimą skatinančią politiką, be kita ko, susijusią su svarbiais augimo veiksniais, įrodymus ir į rezultatus atsižvelgs rengdamos galutines gairių versijas.

Bendrų principų požiūris ir suderinamumo taisyklės dokumente, kuriame pateikiamos RPG

Vertindama valstybės pagalbos priemonių suderinamumą, Komisija nagrinėja, ar teigiamas pagalbos priemonės poveikis siekiant bendros svarbos tikslo nusveria jos galimą neigiamą poveikį prekybai ir konkurencijai. Todėl būsimosiose RPG bus nustatyti kriterijai, kuriuos priemonė turės atitikti, kad būtų laikoma suderinama su vidaus rinka. Laikantis valstybės pagalbos modernizavimo iniciatyvos esmės, šie kriterijai (bendrieji principai) yra išvardyti toliau ir bus taikomi ir likusiai būsimosios valstybės pagalbos sistemos daliai.

1. priemone prisidedama prie aiškiai nustatyto bendros svarbos tikslo;
2. rinkoje nėra siūloma priemonių teisingumo tikslui pasiekti;
3. pagalbos priemonė yra tinkama;
4. pagalba turi skatinamąjį poveikį;
5. pagalba yra sumažinta iki minimumo;
6. vengiama netinkamo neigiamo poveikio;
7. pagalba skiriama skaidriai.

Šie principai išsamiau paaiškinti pridėto dokumento, kuriame pateikiamos RPG, 3 skyriuje. Taikydama šiuo kriterijus ir siekdama išvengti bereikalingos administracinės naštos, Komisija ketina atsižvelgti į galimą sąveiką su kitomis ES politikos sritimis, visų pirma su regionine politika. Todėl, pavyzdžiui, vertindama indėlį į regioninę plėtrą, šiuos kriterijus atitinkančiomis Komisija laikys priemones, įgyvendintas pagal regioninės plėtros strategijas, parengtas paramai iš sanglaudos politikos fondų gauti; tinkamomis ji taip pat laikys priemones, kuriomis įgyvendinami prioritetai, nustatyti veiksnių programose, bendrai finansuojamuose iš sanglaudos politikos fondų.

Jei valstybės pagalbos priemonė neatitinka bent vieno iš minėtų kriterijų, pavyzdžiui, jei paaiškėja, kad investicija toje pačioje vietoje būtų įvykdyta ir be pagalbos (nėra skatinamojo poveikio) arba kad būtent dėl jos nutraukiama panaši veikla kitoje vietovėje (yra netinkamas neigiamas poveikis), ji nebus laikoma suderinama su vidaus rinka. O tais atvejais, kai priemonė atitinka visus šiuos kriterijus, Komisija atliks teigiamo priemonės poveikio (indėlis į vietovės plėtrą) ir konkurencijos iškreipimo, kurį ji gali sukelti, pusiausvyros tyrimą.

Veiksmingos regioninės pagalbos užtikrinimas. Regioninė investicinė pagalba didelėms įmonėms

Regionine pagalba galima padėti siekti teisingumo tikslo pernelyg neiškraipant vidaus rinkos tik jeigu dėl jos pasikeičia pagalbos gavėjo elgesys apsisprendžiant dėl investicijos vietos arba pagalbos gavėjas nusprendžia investuoti regioninės pagalbos žemėlapyje apibrėžtoje remiamoje vietovėje.

Pridėtame dokumente, kuriame pateikiamos RPG, Konkurencijos GD siūlo, kad didelės įmonės galėtų gauti investicinę pagalbą tik investicijoms a punkto regionuose. Šis pasiūlymas teikiamas remiantis argumentais ir ekonominiais įrodymais, pateiktais pritariant arba prieštaraujant šiam galiojančių RPG pakeitimui, taip pat Konkurencijos GD vykdymo užtikrinimo praktika.

Esama tvirtų įrodymų, kad į MVĮ orientuota regioninė investicinė pagalba yra efektyvesnė ir veiksmingesnė (t. y. dėl jos pasikeičia pagalbos gavėjo elgesys – jis imasi investicijos, kuria prisidedama prie bendro tikslo)². Iš šių įrodymų paaiškėjo, kad didelės įmonės, palyginti su

² C. Criscuolo, R. Martin, H. Overman, J. Van Reenen (2011 m.), „The causal effects of an industrial policy“, leidinyje dar nepaskelbta, *Centre for Economic Performance, London School of Economics*; naujausias Jungtinės Karalystės programos „Regional Selective Assistance“ veiksmingumo tyrimas (skelbiama <http://www.nber.org/papers/w17842.pdf>).

MVĮ, dažniau būtų ėmęsi atitinkamų investicijų remiamose vietovėse net ir be finansinės pagalbos, todėl tokia pagalba yra neveiksminga, brangi ir labai iškraipo vidaus rinką.

Iš turimų empirinių įrodymų matyti, kad skatinamojo poveikio didelėms įmonėms trūkumą iš dalies galima paaiškinti tuo, kad MVĮ dažnai yra gerokai sunkiau gauti finansavimą nei didelėms įmonėms. Laikantis šio požiūrio galima tikėtis, kad finansinę paramą teikiant MVĮ pokytis bus didesnis nei ją teikiant didelėms įmonėms. Antra, didelės įmonės, derėdamosi su valdžios institucijomis, paprastai turi daugiau svertų (derybinę galią), nes jos yra santykinai svarbesnės regionui nei atskiros MVĮ. Todėl didelėms įmonėms suteiktos finansinės paramos veiksmingumas, vertinamas, pvz., atsižvelgiant į sukurtos darbo vietos sąnaudas, gali būti mažesnis.

Vieną svarbiausių tyrimų, kuriame prieita prie tokios išvados, atliko Londono ekonomikos mokyklos („London School of Economics“) mokslininkų grupė; remdamiesi pagrindine regioninės pagalbos paramos schema autoriai įvertino Jungtinės Karalystės pramonės politikos priežastinius ryšius per 20 metų (laikotarpį) ir priėjo prie išvados, kad pagalba teigiamai paveikė mažesnes įmones (pvz., įmones, kuriose dirba mažiau kaip 150 darbuotojų), bet ne didesnes. Autorių teigimu, taip gali būti dėl to, kad didesnės įmonės gali „išnaudoti“ sistemą ir gauti subsidiją nekeisdamos investicijų lygio ir darbuotojų skaičiaus, be to, mažesnės įmonės gali būti suvaržytos finansiškai³.

Italijoje įgyvendintų projektų, bendrai finansuotų iš ERPF, neseniai *ex post* vertinimą atlikę specialistai taip pat padarė panašią išvadą⁴. Įvertinę paramos įmonėms poveikį visoje Italijoje (Įstatymas Nr. 488) ir įvairias MVĮ schemas Pjemonto regione, jie priėjo prie išvados, kad didelėms įmonėms trūksta skatinamojo poveikio, t. y. didelės įmonės naudoja lėšas projektams, kuriuos ir taip būtų įgyvendinę.

Konkurencijos GD taip pat pavedė atlikti 2007–2013 m. RPG *ex post* vertinimą. Konsultantas įvertino pagalbos, suteiktos remiantis galiojančiomis regioninės pagalbos taisyklėmis, 28 projektams, kurių investicinės sąnaudos buvo didesnės nei 50 mln. EUR, skatinamąjį poveikį⁵. Konsultantas priėjo prie išvados, kad regioninė pagalba nebuvo lemiamas veiksnys nusprendžiant investuoti apskritai arba pasirenkant investuoti remiamose vietovėse. Pagrindiniai šias investicijas paskatinę veiksniai buvo jau įdiegta infrastruktūra, darbo jėgos sąnaudos, kvalifikuotos darbo jėgos prieinamumas, esama transporto infrastruktūra arba gamtiniai išteklių, didėjanti paklausa arba konkurencija, kuri skatina modernizuoti esamą gamybos infrastruktūrą. Tai taip pat rodo, kad skirtingoms įmonėms skatinamasis poveikis gali būti skirtingas.

Mūsų vykdymo užtikrinimo patirtis taip pat patvirtina abejones dėl regioninės pagalbos skatinamojo poveikio. Kai kuriais Konkurencijos GD nagrinėtais atvejais pagalbos gavėjas nesvarstė alternatyvių subsidijuojamos investicijos vietų dėl esamos gamybos infrastruktūros arba jau veikiančios labai specializuotos įmonių grupės. Pagrindiniai veiksniai, paskatinę

³ Žr. 2 išnašą.

⁴ „Enterprise support: support to SMEs and large enterprises in Italy, including a comparison of grants and other financial instruments“, A. Martini ir D. Bondonio (2012 m.)

(http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/impact_evaluation_en.cfm#1).

⁵ „Final report on the *ex post* evaluation of the regional aid guidelines 2007-2013“, parengė Ramboll, 2012 m. gruodžio 12 d. (bus paskelbta Konkurencijos GD interneto svetainėje). Įvertintus projektus įgyvendino didelės bendrovės, veikiančios farmacijos, saulės energijos, vidaus verslo paslaugų, automobilių gamybos, cemento ir popieriaus pramonės sektoriuose.

vykdyti investicijas remiamoje vietovėje, buvo didelė masto ekonomija ir aglomeracijos poveikis, mažesnės nei kitur vietos sąnaudos. Todėl regionine investicine pagalba mažai ką galima atlyginti arba nėra ką atlyginti.

Šiomis išvadomis ir grindžiamas pasiūlymas neleisti regioninės investicinės pagalbos teikti didelėms bendrovėms, investuojančioms c punkto vietovėse. Tačiau reikėtų pažymėti, kad pagalba didelėms įmonėms vis dėlto gali būti teikiama c punkto vietovėse, jei ji skirta konkretiems tikslams pasiekti (pvz., susijusiems su plačiajuosčiu ryšiu, MTTPI, energetika ir aplinkos apsauga, kt.).

Pagrindiniai pokyčiai, palyginti su 2011 m. gruodžio mėn. neoficialiu dokumentu

2011 m. gruodžio mėn. Konkurencijos GD išplatino ES valstybėms narėms, EEE valstybėms narėms ir ELPA priežiūros institucijai neoficialų dokumentą, kuriame pateiktos Konkurencijos GD tarnybų parengtos orientacinės gairės įvairiomis RPG temomis, kurias ketinta persvarstyti.

Pagrindiniai pokyčiai, siūlomi pridėtame dokumente, kuriame pateikiamas RPG projektas, palyginti su 2011 m. gruodžio mėn. neoficialiu dokumentu, yra susiję su regioninės pagalbos žemėlapiais, visų pirma i) iš anksto nenustatytą c punkto vietovių aprėpties paskirstymo tarp valstybių narių metodu (naujas mišrus metodas, grindžiamas ES ir nacionaliniais skirtumais); ii) apsaugine sąlyga (didžiausias galimas sumažėjimas visoms susijusioms valstybėms narėms – 50 proc., mažiausia gyventojų aprėptis – 7,5 proc.); iii) šiek tiek patikslintais valstybių narių vykdomos iš anksto nenustatytą c punkto vietovių atrankos kriterijais.