

Pozicija dėl 2012 m. valstybės pagalbos modernizavimo priemonių rinkinio, geležinkelių gairių ir trumpalaikio eksporto kredito draudimo tinkamumo patikros

Europos Komisija inicijavo valstybės pagalbos modernizavimo priemonių rinkinio, geležinkelių gairių ir trumpalaikio eksporto kredito draudimo tinkamumo patikrą siekiant nustatyti, ar priemonės yra tinkamos pasiekti užsibrėžtus tikslus.

Ižanginės pastabos

Lietuvos laisvosios rinkos institutas (LLRI) palankiai vertina Europos Komisijos (EK) iniciatyvą atlikti 2012 m. valstybės pagalbos modernizavimo priemonių rinkinio, geležinkelių gairių ir trumpalaikio eksporto kredito draudimo tinkamumo patikrą ir nuodugnią valstybės pagalbos taisyklių analizę pasitelkiant atvirą dialogą su suinteresuotomis šalimis.

Valstybės pagalbos taisyklės yra reikšmingos siekiant užtikrinti konkurenciją vidaus rinkoje. Valstybės pagalbos kontrolė atitinka poreikį išlaikyti vienodas konkuravimo sąlygas visoms įmonėms, veikiančioms rinkoje, nepriklausomai nuo jų kilmės ar įsisteigimo vietos. Todėl valstybės pagalba turi būti skaidri ir pagrįsta. Valstybės pagalbos taisyklės riboja neefektyvų valstybės lėšų naudojimą ir užtikrina, kad valstybės pagalba nebūtų naudojama kaip priemonė nacionalinei politikai skatinti ar valstybinėms ir (ar) valstybės kontroliuojamoms įmonėms finansuoti. Valstybės pagalbos taisyklės užtikrina, kad valstybės ištekliai yra naudojami efektyviai, taip pat riboja valdžios institucijų nepagrįstą intervenciją į rinką.

Šiame kontekste, EK vaidmuo yra užtikrinti, kad veiksmingas ES vidaus rinkos veikimas ir sąžininga konkurencija rinkoje išliktų vienais iš pagrindinių tikslų, kurių siekiama valstybės pagalbos taisyklėmis. Atsižvelgiant į rinkos veikimo ir sąžiningos konkurencijos ypatumus, svarbu, kad valstybės pagalba būtų taikoma kaip išimtis, o ne įprasta praktika. Aplinkybė, kad kai kurios šalys teikia valstybės pagalbą siekdamos įgyvendinti ES politikos tikslus, nėra pagrindas pateisinti platesnį valstybės pagalbos teikimą.

Bendros pastabos

Valstybės pagalbos modernizavimas turi būti vykdomas taip, kad ribotų valstybių narių galimybę nepagrįstai finansuoti valstybei priklausančias ir (arba) valstybės kontroliuojamas įmones.

Norint pasiekti užsibrėžtus valstybės pagalbos modernizavimo tikslus, turėtų būti skatinamas toliau nurodytų principų taikymas:

- 1) rinkos ekonomikos, privačios komercinės veiklos skatinimas;
- 2) draudimas valstybės įstaigoms steigti ūkio subjektus ir vykdyti komercinę veiklą;
- 3) efektyvus valstybės išlaidų naudojimas;

- 4) vidaus sandorių (sandorių tarp valstybės įstaigų ir valstybės kontroliuojamų įmonių) draudimas;
- 5) skaidrus *ex-ante* ir *ex-post* valstybės pagalbos suderinamumo su taisyklėmis vertinimas;
- 6) įmonėms suteikiamos valstybės pagalbos skyrimo sąlygų ir paramos dydžio skaidrumas;
- 7) griežtesnė reikalavimų vykdymo priežiūra.

Pastabos dėl rinkos dalyviams teikiamos paramos

Privatūs subjektai gali būti remiami horizontaliomis arba vertikaliomis priemonėmis. Horizontaliosios priemonės reiškia reguliavimo, mokesčių naštos ir (arba) administracinės priežiūros mechanizmų mažinimą. Šios priemonės visiems subjektams taikomos vienodai. Horizontaliosios priemonės daro teigiamą įtaką konkurencijai rinkoje, nes mažėja verslo veiklos kaštai, mažėja patekimo į rinką kliūtys ir sukuriamas teisinis tikrumas. Horizontaliomis priemonėmis užtikrinamas veiksmingas vidaus rinkos veikimas ir sąžininga konkurencija.

Vertikaliosios priemonės apima įvairių formų valstybės pagalbą, teikiamą naudojant mokesčių mokėtojų įneštas lėšas. Tokia pagalba teikiama įmonėms valdžios institucijų nuožiūra. Parama įmonėms vertikaliomis priemonėmis gali būti teikiama ne tik vadovaujantis rinkos prioritetais, bet ir politiniais motyvais. Politiniai prioritetai ir rinkos poreikiai yra sunkiai suderinami. Specialios įmonių finansavimo schemas reiškia, kad šios įmonės neprisiima veiklos rizikos, o šią riziką netiesiogiai prisiima valstybės biudžetas. Taigi toms įmonėms, kurios gauna valstybės paramą, suteikiamas pranašumas rinkoje, lyginant su subjektais, kurie valstybės paramos negauna ir kuriems specialios finansavimo lengvatos nėra taikomos. Parama, teikiama konkrečiai įmonei, reiškia apribojimus kitiems rinkos dalyviams, taip pat papildomas išlaidas valstybės biudžetui ir mokesčių mokėtojams. Be to, tokios finansavimo schemas iškraipo paskatas užsiimti ekonomine veikla. Įmonės, gaunančios viešąjį finansavimą, gali būti motyvuotos užsiimti veikla (arba susilaikyti nuo veiklos vykdymo) ne dėl rinkos ypatumų, o dėl finansavimo gavimo galimybių.

Daugeliu atvejų ES fondai, įskaitant struktūrinius fondus, iškreipia konkurenciją, ypač tokiuose sektoriuose kaip žemės ūkis, nes verslo subjektai elgiasi taip, kaip reikalauja fondas, o ne vadovaujasi rinkos poreikiais. Neretai infrastruktūros projektai taip pat plėtojami atsižvelgiant į finansavimo gavimo taisykles, o ne į rinkos ar visuomenės poreikius. Selektivi parama tam tikroms įmonėms ar sektoriams reiškia, pirma, ribojimus tiems rinkos dalyviams, kurie negauna finansavimo, ir, antra, didesnę našlą valstybės biudžetui ir vartotojams.

Verslo aplinkos reguliavimo panaikinimas arba reguliavimo mažinimas teiktų naudą visiems rinkos dalyviams, nes sumažėtų jų verslo išlaidos. Taigi, norėdamos užtikrinti veiksmingą rinkos veikimą, ES institucijos turėtų skatinti valstybes nares naudoti horizontaliąsias priemones, o ne valstybės pagalbą verslo subjektams.

Pagrindinės valstybės pagalbos režimo problemos

Toliau nurodytos esminės problemos, susijusios su valstybės pagalba ir jos skyrimu:

- 1. Apie valstybės pagalbą yra pranešama nelaiku arba išvis nepranešama.** Dažnai valstybės narės vengia informuoti EK apie valstybės pagalbos teikimą, galimai norėdamos išvengti valstybės pagalbos teisėtumo ir suderinamumo su ES vidaus rinkos ir konkurencijos taisyklėmis vertinimo. Pvz., Lietuva vėluoja pateikti daugumą pranešimų apie valstybės pagalbą, o rinkos dalyviai yra priversti veikti kaip „budintys stebėtojai“, siekdami daryti spaudimą valstybines institucijoms pranešti apie suteiktą arba planuojamą suteikti valstybės pagalbą.¹
- 2. Skaidrumo trūkumas.** ES institucijos reikšmingai pagerino prieigą prie informacijos apie valstybės pagalbą. Valstybės pagalbos registras sudarė sąlygas stebėti suteiktą valstybės pagalbą. Tačiau priežiūros ir prieigos prie informacijos priemonės yra tikslinga tobulinti, kad rinkos dalyviai galėtų susipažinti su planuojama suteikti parama. Kadangi valstybės pagalba suteikia konkurencinį pranašumą ją gaunančiai įmonei, kiti rinkos dalyviai turėtų turėti galimybę lengvai prieiti prie tokios informacijos laiku, kad galėtų planuoti savo veiksmus atsižvelgiant į jos konkurentams teikiamą paramą.
- 3. Valstybės pagalba liberalizuotuose (arba liberalizuojamuose) sektoriuose.** Tokiuose sektoriuose kaip energetika, geležinkelių ir oro transportas ilgą laiką vyravo valstybinės monopolijos. Didžioji dalis šiuose sektoriuose veikiančių įmonių vis dar priklauso valstybei ir (arba) yra kontroliuojamos valstybės. Todėl valstybės pagalbos suteikimas minėtuose sektoriuose reiškia, kad valstybė ir toliau remia jai priklausančias ir (arba) jos kontroliuojamas įmones. Tai kliudo kitų įmonių galimybėms patekti į šį sektorių ir neatitinka rinkos liberalizavimo tikslų.
- 4. Valstybės pagalba žemės ūkio sektoriui.** Vykdamt valstybės pagalbos modernizavimą, ypatingą dėmesį reikia atkreipti į žemės ūkio sektorių, nes jis yra vienas iš sektorių, kurie yra jautriausi paramai ir elgesiui, kurie iškraipo konkurenciją. LLRI ragina EK inicijuoti išsamų valstybės pagalbos suteikimo žemės ūkio sektoriuje patikrinimą, kad būtų užtikrintas inovacijų skatinimas ir diegimas, o produktyvumas ir konkurencingumas didėtų vadovaujantis rinkos principais.
- 5. Ribinės valstybės paramos vertės.** Kiekvienai valstybei ribinės valstybės paramos sumos gali turėti skirtingą reikšmę. Pavyzdžiui, ta pati paramos riba gali daryti mažesnę įtaką Vokietijos rinkos dalyviams negu Lietuvos rinkos dalyviams. Parama, kuri yra mažesnė už ribinę vertę, liktų nevertinama. Tai reiškia automatinį tokios valstybės paramos „legalizavimą“. Tai prieštarautų nuostatai, kad valstybės pagalba yra draudžiama.

Konkretūs klausimai, kylantys dėl valstybės pagalbos ir jos taikymo, toliau aptariami išsamiau.

¹ Pvz. 3 iš 4 kartų Lietuva pranešė EK apie pritaikytą arba planuojamą taikyti valstybės pagalbą pažeisdama reikalavimus, be to, pranešė tik dėl rinkos dalyvių daromo spaudimo, kaip rodo paskutiniai 4 valstybės pagalbos sprendimai energetikos sektoriuje. Žr. Grigolaitė, R. (2019) Recent State Aid Decisions in the Energy Sector: Lithuania, *European State Aid Quarterly*, 18(3), pp. 208-2011.

Pastabos dėl vidaus sandorių

Vidaus sandoriai yra sandoriai, sudaryti tarp perkančiųjų organizacijų ir perkančiųjų organizacijų kontroliuojamų bendrovių, netaikant viešųjų pirkimų taisyklių. Tokius sandorius reikia vertinti, nes jų sudarymas gali iškreipti konkurenciją rinkoje, sandoriais sudaromos sąlygas išvengti vertinimo pagal valstybės pagalbos taisykles.²

Vidaus sandoriai yra susiję su vidaus rinkos, konkurencijos ir viešųjų pirkimų taisyklėmis. ES viešųjų pirkimų tvarka nustato minimalius reikalavimus, kokius kriterijus tokie sandoriai turi atitikti, kad jie būtų teisėti (leidžiami). Tačiau sąrašas nėra baigtinis ir valstybėms narėms leidžiama nustatyti papildomus reikalavimus, ribojančius perkančiųjų organizacijų pagrindą sudaryti vidaus sandorius.

2017 m. Lietuvoje vidaus sandorius leista sudaryti tik savivaldybėms. Nepaisant to, Lietuvos viešųjų pirkimų tarnybos duomenimis, 2018 m. vidaus sandorių vertė padidėjo du kartus (apie 113 procentų) lyginant su praėjusių metų duomenimis. 2018 m. 22 savivaldybės sudarė 12 vidaus sandorių, kurių vertė viršijo 437 milijonus eurų, o 2018 m. iš viso buvo vykdomi 125 vidaus sandoriai.

LLRI atliko vidaus sandorių tyrimą³, kuriame buvo analizuojami sandoriai tarp savivaldybių ir jų kontroliuojamų įmonių. Nustatyta, kad 2018 m. daugiausia vidaus sandorių buvo sudaryta didesnių miestų ir šių miestų kaimyninių savivaldybių, kuriose yra įregistruota 70 procentų šalies įmonių. Taigi mažai tikėtina, kad savivaldybės negalėjo rasti privačių įmonių, teikiančių tas pačias reikalingas paslaugas ir (arba) prekes.

LLRI atliktas vidaus sandorių tyrimas rodo, kad:

- savivaldybės dažnai nenurodo sudaromų sandorių vertės;
- savivaldybės perka paslaugų rinkinius, nespecializuodamos ir neatsiedamos jų arba nenustatydamos jų tikslios apimtys;
- vidaus sandoriai yra ilgalaikės sutartys (kai kurie sudaromi 15-20 metų laikotarpiui).

Vidaus sandoriai kontroliuojamiems subjektams suteikia konkurencinį pranašumą, nes užtikrinamas nuolatinis pajamų srautas ir galimybę planuoti būsimus srautus. Kiti rinkos dalyviai tokių lengvatų negauna. Be to, dėl skaidrumo trūkumo gali būti dangstomas konkurencijos iškraipymas ir piktnaudžiavimas rinkos galia.

Vidaus sandoriai kelia ypatingą riziką valstybinėse įmonėse, kuriose sudaromi sandoriai tarp dviejų dukterinių įmonių (nes vertikalūs sandoriai tarp patronuojančių ir dukterinių įmonių yra draudžiami). Pavyzdžiui, du valstybiniai subjektai (monopolijos) „Lietuvos energija“ ir

² Susijusi ESTT byla C-285/18 *Irgita*.

³ LLRI. Vidaus sandoriai – grėsmė konkurencijai, 2019. Prieiga internetu: <https://www.llri.lt/wp-content/uploads/2019/03/PB_Vidaus-sandoriai-savivaldyb--se_20190327.pdf>.

„Lietuvos geležinkeliai“ taiko horizontalius vidaus sandorius, kad išvengtų vertikalų vidaus sandorių. Minėtos įmonės pasirenka pirkti pagal neskelbtų derybų kategoriją arba pirkti paslaugas ir (arba) prekes taikydamos vertikalius sandorius (patronuojanti bendrovė – dukterinė bendrovė – patronuojanti bendrovė). Pavyzdžiui, 2018 m. bendrovės „Lietuvos geležinkeliai“ su kontroliuojamais subjektais sudarytų sandorių vertė buvo 102 milijonai eurų. Taikant tokias antimonopolines schemas vengiama viešųjų pirkimų ir valstybės pagalbos taisyklių.

LLRI ragina EK atkreipti dėmesį į minėtus sandorius ir esant poreikiui išsamiai paaiškinti vidaus sandorių tyrimo rezultatus.

Pastabos dėl valstybės pagalbos panaudojimo valstybės ekonominei veiklai vykdyti

Valstybės iniciatyvos užsiimti ekonomine veikla turi būti vertinamos pagal valstybės pagalbos taisykles. Sektoriuose, kur rinka veikia tinkamai, valstybė turi susilaikyti nuo komercinės veiklos vykdymo. Valstybės kišimasis svarstant suteikti teisę tam tikroms įmonėms teikti paslaugas turi būti pagrindžiamas absoliučiu būtinumu užtikrinti viešąjį interesą (VESP reikalavimų sąlyga).

Šiame kontekste EK būtų tikslinga tikrinti valstybių narių valdžios institucijų planus teikti konkrečias prekes ir (arba) paslaugas, sudarant sandorius tarp valstybės įstaigų, o ne taikant konkurencijos įstatymus ir vidaus rinkos priemones, skatinančias geresnės kokybės ir mažesnės kainos prekių ir (arba) paslaugų teikimą.

Pavyzdžiui, pastaruoju metu Lietuvos Vyriausybė ir Seimas aktyviai diskutavo ir ėmėsi priemonių keisti teisinę reguliavimą⁴, siekiant nustatyti, kad ligoninės galėtų užsiimti mažmenine vaistų prekyba, o ši veikla būtų finansuojama iš valstybės išteklių. Tai būtų valstybės pagalba, tačiau dar nebuvo imtasi jokių veiksmų konsultuojantis ir informuojant EK.

Pastabos dėl valstybės pagalbos, apie kurią nėra pranešama EK

Valstybės narės nenoriai praneša EK apie planuojamą suteikti arba suteiktą valstybės pagalbą, taigi dar nėra susiformavusi tinkamo pranešimo taisyklių laikymosi kultūra. Tokiu atveju nepakanka nustatyti, kad pranešimas vėluoja arba kad apie valstybės pagalbą nebuvo pranešta. Siekdama didesnio efektyvumo ir skaidrumo, EK turėtų taikyti papildomas priemones, kuriomis būtų užtikrinama efektyvesnė priežiūra ir sankcijos už išankstinio pranešimo taisyklių nesilaikymą.

Pažymėtina, kad valstybės gali vėluoti pranešti arba nepranešti apie valstybės pagalbą dėl valstybių narių skubėjimo vykdyti savo politikos tikslus ir dėl valstybės pagalbos taisyklių neišmanymo, t.y. nesugebėjimo kontekstualizuoti siūlomų nacionalinių paramos priemonių, atsižvelgiant į bendrą draudimą teikti valstybės pagalbą. Todėl nacionalinių konkurencijos institucijų ir EK bendradarbiavimas būtų pagerintas stebint nacionalines pagalbos priemones ir politines iniciatyvas teikti valstybės išteklius rinkos dalyviams.

⁴ Farmacijos įstatymo Nr. X-709 35 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas Nr. XIIIIP-1939.

Pastarąją situaciją iliustruoja Lietuvos valdžios „E-kuponų“ iniciatyva, kuri buvo pristatyta 2019 m. „E-kuponais“ šeimoms, kurios augina jaunesnius negu 6 metų vaikus, kas mėnesį būtų suteikiamos nuolaidos maistui, žemės ūkio produktams ir pan. Kuponai galėtų būti naudojami tik mažose maisto ir žemės ūkio produktų mažmeninės prekybos įmonėse. Tokios įmonės gautų valstybės subsidiją, jei klientams, naudojantiems „e-kuponus“, būtų taikoma papildoma 10 procentų nuolaida. Praktiškai „e-kuponų“ sistema skatina pirkti tik iš tam tikrų įmonių, kurios įgyja ekonominę pranašumą rinkoje. Tokios įmonės tampa netiesioginiais valstybės paramos gavėjais.

Kuponų sistemos diegimas buvo plačiai diskutuojamas, tačiau Lietuvos valdžia nesvarsto Nacionalinės konkurencijos tarybos ir kitų kompetentingų institucijų argumentų dėl būtino iniciatyvos vertinimo pagal ES valstybės pagalbos taisykles.

„E-kuponų“ iniciatyva iliustruoja valstybės pagalbos taisyklių laikymosi kultūros svarbą. LLRI nuomone, valstybės pagalbos modernizavimas ir valstybės pagalbos vykdymas turėtų šį klausimą spręsti kaip prioritetą.

Pastabos dėl valstybės pagalbos vertinimo ir reikalavimų vykdymo

Siekiant užtikrinti valstybės pagalbos veiksmingumą, teisėtumą ir skaidrumą, svarstant valstybės pagalbos teikimą turi būti užtikrintas didesnis rinkos dalyvių įtraukimas. Neoficialūs pranešimai apie valstybės pagalbą ir prioriteto teikimas išankstiniams vertinimams prieštarauja skaidrumo tikslams ir trukdo išsamiau įvertinti, ar pagalba neiškraipo konkurencijos.

Be to, teikdamos valstybės pagalbą šalys gali siekti įgyvendinti savo viešosios politikos uždavinius. Tokiais atvejais valstybės pagalbos poreikis yra deklaratyviai grindžiamas teigiant, kad jos teikimas reikalingas norint pasiekti ES politikos tikslus. Bet kuriuo atveju, tokia valstybės pagalba turėtų būti visapusiškai įvertinta pagal valstybės pagalbos taisykles, vengiant formalių ir deklaratyvių sprendimų.

Daugelis ES viešosios politikos sričių (pvz., energetikos, aplinkosaugos) įpareigoja valstybes nares veikti tam tikru būdu. Tai sukuria paradoksišką situaciją, kai valstybės narės yra skatinamos veikti kišantis į rinką. ES politikos tikslai daugeliu atvejų galėtų būti geriau pasiekiami gerinant rinkos sąlygas ir šalinant kliūtis privatiems subjektams prisidėti prie viešosios politikos tikslų taikant rinkos mechanizmus. Siekdama užtikrinti didesnę skaidrumą ir veiksmingą rinkos veikimą, vertinant valstybės paramos poreikį ir proporcingumą EK turėtų skatinti valstybes nares siūlyti rinkos principais pagrįstas priemones siekiant ES ar nacionalinės viešosios politikos tikslų.

Be to, iniciatyva sutelkti EK įpareigojimų vykdymo užtikrinimo priemones į problemiškesnius atvejus reikėtų pagalbos priemonių, kurioms netaikomas įpareigojimas pranešti, spektro plėtimą. Taigi, jei EK teiktų pirmenybę valstybės pagalbos kontrolei, tai reikėtų didesnę valstybių narių diskreciją. Valstybė ir, plačiau, visi valstybiniai ir viešieji subjektai, kurie gali suteikti ir (arba) gauti valstybės pagalbą, taptų savo veiksmų vertintojais. Tai skatintų ekonominį nacionalizmą ir galimai praplėstų būdus paremti valstybines ir (ar) valstybės kontroliuojamas įmones. Ilgainiui tai padidintų teisinį ir ekonominį netikrumą įmonėms, kurioms valstybės pagalba nėra teikiama.

Bendra išvada

Valstybės pagalba selektyviam rinkos dalyvių ratui suteikia ekonominę pranašumą, taip iškraipoma konkurencija. Modernizuojant valstybės pagalbos taisykles neturėtų būti daromas kompromisas tarp bendro valstybės pagalbos draudimo ir noro prioritetizuoti pagalbos kontrolę, darančią didesnę poveikį vidaus rinkai.