

## Ugotavljanje učinkovitosti državnih pomoči

### Povzetek

V javnosti in stroki dokaj pogosto zastavljeno vprašanje, ali so finančni ukrepi države v tržno gospodarstvo učinkoviti in tako upravičeni, šele v zadnjih letih dobiva ustrezne odgovore. Po sprejetju lizbonske strategije ter po dokaj očitnem zaostajanju evropskega gospodarstva za ameriškim in nekaterimi drugimi, manj razvitimi državami s hitro rastočim gospodarstvom so se Evropska komisija in neodvisni

strokovnjaki usmerili tudi k ocenjevanju učinkovitosti razvojnih politik in ukrepov Evropske unije in njenih držav članic. Posebna skupina strokovnjakov se je osredotočila tudi na državne pomoči.

Prvi rezultati številnih analiz so pokazali večplastnost različnih učinkov, ki jih imajo ukrepi državnih pomoči. Vplivajo na konkurenco, trgovino, gospodarsko uspešnost in na javnofinančne

izdatke. Vplivi so tako različni, da je brez ustreznih in celovitih analiz učinkov veliko boljše pomoči ne dodeljevati, kakor pa jih dodeljevati napačnim prejemnikom, za ne-učinkovite namene in še z neustreznimi instrumenti. Vprašanje, kako te različne vplive medsebojno vzročno-posledično povezati, vsaj v znanstvenih krogih dobiva odgovor v metodologiji "petih korakov" ali pa v posebni analizi stroškov in koristi ("cost-benefit").

### Summary

The effectiveness and justification of governmental financial measures in a market economy have frequently been questioned by both the general public and professionals, yet the answers to these issues have only begun to be provided in recent years. After the adoption of the Lisbon Strategy and after the European economy has continued to lag noticeably behind the USA and several other, less developed but rapidly growing economies, the European Commission and in-

dependent experts have decided to scrutinise the effectiveness of development policies and measures applied in the European Union and its member states. A special expert group focused specifically on state aid.

The initial findings of a number of studies revealed the complexity of the various effects of state aid measures. The provided state aid has implications for competition, trade, economic efficiency and general government expenditure.

The effects are highly variable, however, and without adequate and complex impact assessment analyses state aid should better not be assigned at all than to be assigned to the wrong recipients, for inefficient purposes and by inappropriate instruments. Scientists are developing tools for evaluating the complex and intertwined causal links between these effects, among them a 'five-step methodology' and a special cost-benefit analysis.

### 1. Uvod

O učinkovitosti državnega posega v tržno gospodarstvo s subvencijami oziroma državnimi pomočmi je bilo napisanih že veliko prispevkov. Ker v teoriji še vedno prevladuje neoliberalna struja ekonomistov, podpirajo pa jo tudi svetovne institucije (npr. Svetovna banka, Mednarodni denarni sklad), ki zagovarjajo delovanje tržnih zakonitosti, so stališča do državnega interveniranja s subvencijami oziroma državnimi pomočmi

praviloma odklonilna. Do neke mere pa tudi ta struja ekonomistov priznava tržne nepravilnosti, zato so subvencije in državne pomoči upravičene, kadar te nepravilnosti odpravljajo.

Predvsem v zadnjem desetletju so se pomnožile tudi študije, ki dokazujejo nasprotno. Državne intervencije s subvencijami oziroma državnimi pomočmi so lahko zelo učinkovite ne le pri

\* Urad za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana.

odpravljanju tržnih nepravilnosti, temveč tudi pri spreminjanju togih tržnih struktur. Med vsemi državnimi ukrepi so državne pomoči lahko najučinkovitejše, saj so v primerjavi z drugimi, splošnimi ukrepi industrijske politike lahko najbolj ciljno usmerjene. Ker državne pomoči med ukrepi industrijske politike izstopajo po svoji učinkovitosti, so na drugi strani tudi nevarno tržno distorzne in drage, če niso ustrezno ciljno usmerjene ali če učinki pomoči niso dovolj strokovno pretehtani.

Zaradi obeh razlogov tudi Evropska unija že desetletja teži k zmanjševanju državnih pomoči ter preverjanju njihove usmerjenosti in ciljne naravnosti. Barcelonski cilj, sprejet 16. 3. 2002, zahteva zmanjšanje državnih pomoči na vseh ravneh na odstotek bruto domačega proizvoda in njihovo preusmeritev na horizontalne razvojne cilje, ki so v skupnem interesu Evropske unije in skupaj s kohezijskimi cilji skladni s sprejeto lizbonsko strategijo.

Sedanja pravila državnih pomoči obsegajo merila, ki zadovoljujejo naslednje kriterije: (1) transfer državnih virov, pri čemer je država opredeljena široko, saj poleg državnih institucij obsega javne banke ter deželne, regionalne in lokalne ravni, (2) ekonomska prednost, ki izhaja iz tega, da podjetja takšnih sredstev ne morejo pridobiti v normalnih tržnih razmerah poslovanja, (3) selektivnost, ki odraža razmerja med podjetji, prejemniki pomoči in drugimi konkurenti ter (4) učinek na konkurenco in trgovino, pri čemer so določena samo razmerja med državami članicami Evropske unije. Ločevanje med državnimi pomočmi in drugimi ukrepi je v praksi še vedno težavno. Obstajajo tri splošna pravila za ukrepe, ki niso državne pomoči (Simon, 199, str. 46–49): (i) ukrepi niso usmerjeni v sektorje, regije ali posebne kategorije (npr. majhna in srednje velika podjetja), (ii) pri izvajanju ukrepov politične oblasti nimajo diskrecijske moči in (iii) ukrepi načelno niso omejeni časovno ali z vnaprej določeno količino javnofinančnih sredstev. Državne pomoči tudi niso transakcije, pri katerih se država ravna po tržnih načelih (»market investor principle«).

Posebni program reform državnih pomoči (State aid action plan, 2005) vključuje dva temeljna cilja. Prvi je zmanjšanje obsega državnih pomoči in njihova večja usmeritev v konkretne cilje, drugi pa je redefiniranje ekonomskega pristopa pri potrjevanju pomoči, kar pomeni, da se doslej pretežno normativni pristop preusmeri k poglobljeni ekonomski analizi učinkovitosti. Omejitve državnih izdatkov in skrb za učinkovitost državnih pomoči so povečale pritisk na povečanje ekonomične naravnosti kontrole državnih

pomoči. Precej analiz praktičnih primerov kontrol je namreč pokazalo, da veliko državnih pomoči ni dodeljenih po ekonomskih načelih (Friederiszick, Roller, Verouden, 2005, str. 1). Predlagane spremembe kontrole državnih pomoči (Nitsche, Heidhues, 2006, str. 2-4) vključujejo: (1) premaknitev ugotavljanja učinkov državnih pomoči s standarda vpliva na konkurenco k standardu blaginje; (2) večja usmerjenost državnih pomoči k odpravljanju tržnih nepravilnosti, kar naj bi zmanjšalo njihovo dosedanje zgolj distribucijsko vlogo; (3) nizka količina in nizka intenziteta pomoči ne bosta več splošno sprejet normativ in (4) povezava državnih pomoči z učinki na delovanje tržnih zakonitosti.

Prispevek prikazuje teoretična dognanja in empirična spoznanja zadnjih let ter jih povezuje v zaokroženo celoto. Sestavljen je iz dveh osrednjih točk. V prvi analiziramo različne učinke državnih pomoči na: konkurenco, trgovino, razvojne cilje in javne finance, v drugi pa navajamo sintezni merili za ocenjevanje teh učinkov. Prihajajoče spremembe pri ugotavljanju učinkovitosti državnih pomoči se bodo odrazile tudi v slovenski praksi, ki pri »ex ante« in »ex post« merjenju zaostaja za drugimi državami.

## 2. Različni učinki državnih pomoči in njihovo ugotavljanje

Evropska komisija je državne pomoči doslej ocenjevala zgolj normativno, neodvisni ocenjevalci pa predvsem z vidika učinkovitosti glede na zastavljene cilje. Takšno ocenjevanje je nepopolno. Normativno ocenjevanje, ki je v domeni pravnikov, je preverjalo le upoštevanje predpisov Evropske komisije in sodnih odločitev Evropskega sodišča. Ekonomsko ocenjevanje učinkov glede na cilje, ki jih posamezne individualne pomoči ali sheme podpirajo, je bilo bolj usmerjeno k merjenju uspešnosti izpolnjevanja ciljev kot dejanskemu merjenju učinkovitosti. Poglavitni cilj dosedanje kontrole državnih pomoči s strani Evropske komisije pa je bil preprečevati njihove negativne učinke na notranji trg Evropske unije oziroma preprečevati medsebojno konkuriranje držav članic.

Državne pomoči imajo poleg učinkov na konkurenco na notranjem trgu Evropske unije in delnih ciljev, ki jih posamezne kategorije pomoči podpirajo, še druge posledice, ki so za prejemnike pomoči ter za narodno in večnacionalno gospodarstvo zelo pomembni. Dosedanja zasnova državnih pomoči je izhajala iz standarda vpliva na konkurenco. Ta standard so razlagali različno,

pomembni pa sta dve razlagi. Prva je izhajala iz vpliva državnih pomoči prejemnika na zmanjšanje dobička konkurentov, kar predstavlja izkrivljanje konkurence z značilnimi vplivi na trg. Druga pa je izhajala iz učinkovite konkurence, ki postavlja v ospredje koristi državnih pomoči za potrošnika – nižje cene in izboljšana kakovost proizvodov. Po mnenju številnih avtorjev je zasnova učinkovite konkurence primernejša, ker je bistveno bližja standardu blaginje (Nitsche, Heidhues, 2006, str. 5–6).

Prehod od standarda vpliva na konkurenco k standardu blaginje je tesno povezan s cilji lizbonske strategije. Racionalne državne pomoči zmanjšujejo tržne nepravilnosti in spodbujajo večjo skupno in regionalno kohezijo. Pri tem standardu se upoštevajo učinki državnih pomoči na proizvajalce in potrošnike, pomoči pa morajo biti usmerjene na dinamične spodbude, ki vplivajo na rast blaginje in spremembe tržnih struktur. Nekatere pomoči, usmerjene v spremembe tržnih struktur, ne vplivajo negativno na konkurente (npr. financiranje neprofitnih storitev), povezujejo pa se tudi z javnimi dobrinami in njihovo razmestitvijo.

Standardna ekonomska opredelitev blaginje upošteva vsoto potrošnikovih in proizvajalčevih koristi in javnofinančnih izdatkov (in stroškov) za izvedbo državnih intervencij. V idealnem svetu bi blaginjo najbolje zagotavljal trg in državnega interveniranja ne bi bilo. Ker pa ni tako, so državne pomoči lahko učinkovit instrument odpravljanja tržnih nepravilnosti in spodbujanja učinkovite konkurence. Če je blaginja osnovno merilo tudi pri državnih pomočeh, je opredelitev izkrivljanj učinkovite konkurence, ki jih povzročajo, naslednja: »Državne pomoči izkrivljajo učinkovito konkurenco, če znižujejo blaginjo prebivalcev Evropske unije, pri čemer opredelitev blaginje lahko dopušča nekatere prerazdelitvene cilje« (Nitsche, Heidhues, 2006, str. 45).

Osnovni teorem ekonomije blaginje izhaja iz tržnega mehanizma in Pareto učinkovite alokacije, ki ločuje dva elementa in sicer med učinkovitostjo in prerazdelitvijo. Ekonomska teorija ni povsem eksaktna pri ugotavljanju »optimalne« prerazdelitve, kar je posledica preferenc prebivalcev. Prerazdelitev dohodkov od ene skupine potrošnikov k drugi se običajno pojmuje, kakor da ne vpliva na blaginjo. Prerazdelitev dohodkov med podjetji pa ima zelene ali neželene učinke. Učinki prerazdelitve npr. v javno izobraževanje, zdravstvo in splošno infrastrukturo so različni, vendar niso sestavni del državnih pomoči. Distribucijska razloga za uporabo državnih pomoči sta predvsem dva. Prvi je v zagotavljanju posebnih splošnih

storitev (pošta, električna energija, telekomunikacije). Te imajo običajno nižjo ceno od dejanskih stroškov, zato neposredne državne pomoči dobaviteljem pokrivajo primanjkljaj. Drugi razlog tiči v regionalnih izravninah oziroma v pospeševanju razvoja manj razvitih regij. Namesto plačil na prebivalca (»per-capita«) se državne pomoči dodeljujejo proizvajalcem za dvig zaposlenosti v revnejših regijah.

Ekonomska analiza mora torej ugotoviti ravnotežje med učinkovitostjo in prerazdelitvijo. Draga prerazdelitev z vidika izdatkov države ni učinkovita. Ravnotežje med učinkovitostjo in prerazdelitvijo je mogoče le, kadar je prerazdeljevanje instrument odpravljanja tržnih nepravilnosti (npr. nepopolno delovanje trga kapitala), kar pa je odvisno tudi od ravni prerazdelitve, ki povečuje blaginjo. Za ugotavljanje ravnovesja med njima se tudi pri državnih pomočeh lahko uporablja splošni test blaginje (»general welfare test«) (Friederiszick, Roller, Verouden Vincent, 2005, str. 16–18).

Na splošno velja, da: (1) državne pomoči vplivajo na konkurenco, (2) visoka raven pomoči znižuje njihovo učinkovitost, (3) instrumenti pomoči vplivajo na njihovo učinkovitost in na konkurenco, zato se praviloma ne morejo obravnavati ločeno in izolirano, temveč skupaj z drugimi državnimi intervencijami. Pomembni so tudi izdatki in stroški državnih pomoči, ki jih lahko razdelimo v dve skupini. V prvo sodijo tako imenovani prikriti stroški (»shadow costs«) obdavčitve, ki se povečujejo hitreje od povečevanja državnih pomoči. V drugi skupini pa so administrativni in transakcijski izdatki (stroški) pri dodeljevanju pomoči, ki jih krije država, ter administrativni stroški in stroški lobiranja, ki jih nosijo podjetja, ki se potegujejo za državne pomoči.

## 2.1. Razlikovanje državnih pomoči

Učinki državnih pomoči se razlikujejo tudi po naravi le-teh. Osnovni pristop izhaja iz razlikovanja med industrijo in trgov (Fingleton, Ruane, Ryan, 1998, str. 21–26): (1) trg je opredeljen s povpraševalno stranjo proizvoda (potrošnikova perspektiva) in močno povezan z uporabo instrumentarija politike konkurence; (2) industrija izraža ponudbeno stran proizvodov in na številnih trgih zastopa ponudbo, ki jo oblikujejo podjetja z različnimi proizvodi ali z določenimi proizvodi na različnih geografskih trgih; (3) industrijski sektor predstavlja podjetja, ki nabavljajo in prodajajo določene skupine proizvodov.

Z vzpostavitvijo razmerij med industrijo, industrijskim sektorjem in trgov je mogoče določiti tudi značilnosti državnih pomoči. Te se

razvrščajo v pet skupin: (1) pomoči za posebne proizvode (v bistvu cenovna in dohodkovna podpora posameznim proizvodom), (2) pomoči za posebne aktivnosti (podjetja jih izvajajo z državno pomočjo), (3) pomoči za posebna podjetja (državne pomoči niso vezane na posebne proizvode), (4) posebne pomoči za industrijski sektor in (5) posebne pomoči za posamezno regijo. Pomoči, ki se uvrščajo v skupini pomoči za posebne aktivnosti in posebne proizvode, neposredno vplivajo na trg in delovanje tržnih zakonitosti. Posredni vplivi so tudi na potrošnikove koristi, če se z državno pomočjo spremenijo tržne cene ali kakovost proizvodov končne potrošnje. Če je prejemnik proizvajalec vmesnih proizvodov, se učinek blaginje meri kot sprememba v potrošnikovi koristi in kot proizvajalčeva korist, če prejemnik spremeni nabavo vhodnih surovin in materialov.

Drugo razlikovanje pa je med tem, ali je državna intervencija dodeljena enemu podjetju (z državno pomočjo) ali vsem podjetjem (z neselektivnim ukrepom). Če damo pomoč enemu podjetju za podporo proizvodnji (njegovemu tržnemu deležu), se bo povečala njegova tržna moč v primerjavi s konkurenti. Ta pomoč podjetju še ne zagotavlja vpliva na celotno industrijsko proizvodnjo. Lahko pa povzroči tako imenovani učinek izrinjanja (»crowding-out«) konkurentov. Pomoč enemu podjetju ima lahko pozitivne industrijske in industrijsko-sektorske učinke pri prejemnikih pomoči ter negativne industrijske in industrijsko-sektorske učinke pri neprejemnikih pomoči. Če

se z njo povečuje proizvodnja na trgu in padajo cene je pozitiven tržni (višje koristi za potrošnika) ali industrijsko-sektorski učinek (povečanje povpraševanja po vhodnih surovinah in materialih). S povečevanjem proizvodnje se povečujejo tudi skupne koristi znotraj trga.

Če ima državna intervencija obliko neselektivnega ukrepa vsem podjetjem (npr. z novo svetovalno institucijo), se proizvodnja poveča ter vpliva na trg in industrijo. Poveča se dobiček; če se proizvodnja poveča in/ali cene padejo, se povečajo potrošnikove koristi; če se poveča proizvodnja, se okrepi tudi povpraševanje po vhodnih surovinah in materialih, kar vpliva tudi na geografsko lokacijo posameznih podjetij. Učinki so pozitivni za obe strani, proizvajalce in potrošnike. Vpliv na mobilnost (geografske lokacije) je pri posebnih regionalnih pomočeh največja.

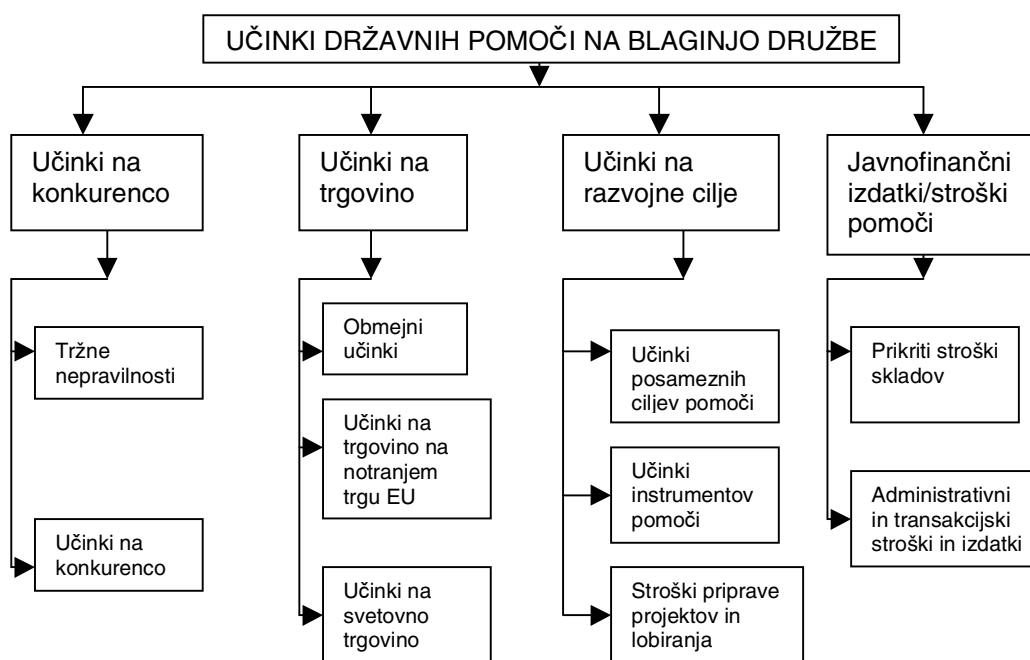
## 2.2. Učinki državnih pomoči

Državne pomoči imajo različne učinke na blaginjo družbe. Te lahko razvrstimo v štiri skupine (slika): (1) učinki na konkurenco, (2) učinki na trgovino, (3) učinki na razvojne cilje in (4) javnofinančni izdatki (stroški) pomoči.

### 2.2.1. Učinki na konkurenco

Učinke na konkurenco lahko razporedimo v dve skupini. V prvi so tržne nepravilnosti. Državne pomoči so teoretično in institucionalno upravičene predvsem, če odpravljajo te nepravilnosti. Upravičenost pomeni, da ni dovolj samo ugotoviti

Slika: Učinki državnih pomoči



obstoj nepravilnosti, temveč je treba oceniti, kako močno vplivajo na delovanje tržnih zakonitosti in na blaginjo družbe. Tako ocenjevanje je v praksi praviloma zelo težko, posebno pri eksternalijah, ki po definiciji niso predmet tržnih transakcij. Zato se tudi pri odpravljanju tržnih nepravilnosti pogosto pojavljajo učinki, ki negativno vplivajo na konkurenco in konkurente na trgu, kar obravnavamo v drugi skupini.

### Tržne nepravilnosti

Opredelitev tržnih nepravilnosti je v literaturi veliko. Z vidika državnih pomoči so sistematično urejene v devet skupin (Meiklejohn, str. 25-31): javne dobrine, individualne javne dobrine, ekonomija obsega, eksternalije, asimetrične informacije, institucionalna togost, nepopolna factorska mobilnost, »frikcijski« problemi in subvencioniranje tujih konkurentov.

- Javne dobrine so navadno opredeljene v teoriji javnih financ. V celoti jih zagotavlja država, financirajo se z davki. Državne pomoči ne posegajo na to področje, vendar se s posebnostmi močno približajo zakonitostim javnih dobrin, predvsem v alokacijski in distribucijski funkciji.
- Javne dobrine individualne rabe so tiste, ki jih običajno zagotavlja država, čeprav ne obstaja ekonomija obsega ali eksternalije. Financirajo se z javnimi sredstvi, na mejnih področjih (kjer se močno približajo tržnim dejavnostim) pa je njihovo financiranje sicer tržno, vendar vsaj delno subvencionirano (izobraževanje, kultura, zdravstvo).
- Ekonomije obsega povzročajo ne povsem konkurenčne trge, saj se proizvodnja navadno izvaja z omejenim številom podjetij. Monopolne ali oligopolne strukture se izražajo v cenah, ki so višje od povprečnih stroškov, količina pa je nižja od optimalne. V teh primerih so državne pomoči primerne za povečanje ekonomske učinkovitosti in celo za povečanje konkurence. Tradicionalna primera sta železnica in telekomunikacije.
- Eksternalije se pojavijo, kadar imajo nekatere aktivnosti na individualni, podjetniški ali drugi organizacijski ravni učinke preliivanja (»spillover«) na druge in se ti učinki ne odražajo v tržnih cenah. Eksternalije so pozitivne in negativne. Pozitivne se pojavljajo pri raziskovanju in razvoju ter strokovnem usposabljanju, negativne pa pri onesnaževanju okolja.
- Problemi nepopolnih informacij se navadno izkazujejo na finančnem trgu in trgu dela. Na finančnem trgu so pogoji financiranja novih aktivnosti in novih proizvodov bistveno slabši

kakor pri obstoječih, zato poseže vmes država ter zagotovi dodatne vire financiranja za nove aktivnosti, začetne stroške novih podjetij in velike tvegane projekte. Državne pomoči se najpogosteje pojavljajo pri majhnih in srednje velikih podjetjih. Asimetrične in nepopolne informacije so pomembna značilnost tudi trga dela ter povzročajo dodatne stroške za iskanje zaposlitev in delavcev. Državne pomoči naj bi po eni strani pomagale iskalcem zaposlitev z informacijami, izvajanjem svetovanja in dodatnim usposabljanjem. Po drugi strani pa pomoči dobijo tudi podjetja, da bi zaposlovala večje število delavcev, predvsem teže zaposljivih.

- Institucionalna togost se pojavlja zaradi socialnih, političnih in pravnih omejitev. Na trgu dela povzroča omejitve, kakršne so minimalna plača, pravice brezposelnih ali zaščitna zakonodaja za zaposlene, kar vse vpliva na fleksibilnost zaposlovanja. Rešitvi problema sta dve, in sicer znižanje stroškov dela ter zamenjava med kapitalom in delom. Stroški dela se znižujejo tudi z dotacijami ali zmanjševanjem prispevkov za socialno varnost.
- Nepopolna factorska mobilnost je problem predvsem regijske politike. Zaradi jezikovnih ovir in nefleksibilnosti plač je mobilnost dela posebno problematična v Evropi. Posledica tega so velike regionalne razlike v stopnji brezposelnosti in v delovni produktivnosti. Nepopolno mobilen je tudi fizični kapital (»clustering effects«), saj so podjetja raje locirana v bližini glavnih trgov in kjer je več delavcev ustreznih kvalifikacij. Državne pomoči so zato nujno potrebne za odpravljanje regionalnega neravnotežja.
- »Frikcijski« problemi nastopijo, ko določeni sektor potrebuje prestrukturiranje, kar povzroči novo nepopolno mobilnost proizvodnih faktorjev in povečanje brezposelnosti, saj se odvečna delovna sila ne more takoj zaposliti v novih aktivnostih. V teh primerih lahko državne pomoči premostijo prehod k novim strukturam ekonomskih aktivnosti.
- Problemi tujih subvencij izhajajo iz negativnih čezmejnih učinkov. Državne pomoči lahko zaščitijo domačo industrijo pred učinki subvencij v drugih državah. Povračilne subvencije so sicer še vedno bolj zaželen ukrep od uvoznih omejitev, vendar jih pravila GATT ne dovoljujejo.

Pri tržnih nepravilnostih sta temeljni dilemi, kako izmeriti velikost nepravilnosti in kako jih učinkovito odpraviti. Idealno bi bilo, če bi obstajala merila tržnih nepravilnosti in učinkovitosti njihovega odpravljanja. Dejansko pa pri tem

nastajajo štirje problemi (Friederiszick, Roller, Verouden, 2005, str. 18–20). Prvi je obseg pomoči za odpravljanje tržne nepravilnosti, ki je odvisen od razmerja med državnimi in zasebnimi povračili, slednje pa je spet odvisno od veliko drugih dejavnikov, kakršni so tržne strukture, intelektualna lastnina, patentni sistem, pomembnost inovacij ipd. Drugi problem izhaja iz pričakovanja, da bodo koristi od državnih pomoči večje od stroškov in izdatkov zanje. Tretji problem se nanaša na vpliv državnih pomoči na delovanje tržnih zakonitosti, saj lahko zmanjšajo konkurenco. Četrty problem je povezan s tako imenovanimi državnimi nepravilnostmi ali neučinkovitostjo državnih odločitev. V praksi se državne pomoči praviloma ne uporabljajo za odpravo tržnih nepravilnosti, temveč kot strateško orožje za povečevanje tržnih deležev nacionalnih industrij v globalnem gospodarstvu.

#### Učinki državnih pomoči na konkurenco

Državne pomoči vplivajo na količino proizvodov in tržne cene, zato ima pojmovanje relevantnega trga pomembno vlogo pri ugotavljanju učinkov. Opredelitev relevantnega trga, ki jo je Evropska komisija sprejela leta 1997 le za politiko konkurence, medsebojno povezuje tri vrste trgov: trg proizvodov, geografski trg in začasni trg.

*1. Trg proizvodov:* pojmovanje trga proizvodov je usmerjeno na proizvodno substitucijo, kar daje potrošnikom možnost, da na spremembo cene navzgor odgovorijo s kupovanjem alternativnih proizvodov. Pri teh odločitvah je ključnega pomena cenovna elastičnost povpraševanja, ki meri odzivnost potrošnikov pri nakupu količin proizvodov na spremenjeno ceno. Za ugotavljanje trga proizvodov je pomembna še križna elastičnost, ki meri substitucijo povpraševanja oziroma elastičnost potencialnih substitutov glede na cene določenega proizvoda. Pri cenovni in pri križni elastičnosti obstajajo problemi merjenja. Z znanstvenega vidika imata merili slabost pri izpolnitvi pogoja »ceteris paribus«, zato izolacija učinkov povpraševanja na spremembo cene ene dobrine na prodajo druge zahteva regresijsko analizo.

Poleg substitucije povpraševanja obstaja še substitucija ponudbe, ki kaže sposobnost obstoječih proizvajalcev, da se odzovejo na spremembe pri potrošnikih. Pri tem je treba upoštevati (Fingleton, Ruane, Ryan, 1998, str. 12–13): (1) podjetja proizvajajo proizvode, ki so blizu popolni substituciji in lahko spremenijo cene; (2) podjetja proizvajajo proizvode, ki niso substituti, vendar lahko sprememba cene enega proizvoda vpliva na spremembo cene drugega; (3) spremembe cene lahko povzročijo tudi novi vstopi

na trg, ti lahko vplivajo tudi na tržno moč obstoječih podjetij.

*2. Geografski trg:* tržna moč ne izhaja le iz specializacije proizvodov temveč tudi iz geografskih značilnosti trga. Pomemben omejitveni dejavnik geografskega trga so transportni stroški, drugi dejavniki so še: zakonodajne omejitve za trgovino in pogoji konkurence. Za ugotavljanje ravni transportnih stroškov se v Evropski uniji uporabljata merili: LIFO (»little in from outside«) in LOFI (»little out from inside«), veliko boljše merilo pa je ekonometrična analiza cenovnih razmerij med različnimi obdobji in med regijami. Ugotovljene razlike v cenah so lahko posledica tudi cenovnih diskriminacij, transportnih težav, distribucije stroškov, kulturnih razlik ali pravnih omejitev. Regulativne omejitve segmentirajo trge in vplivajo na oblikovanje lokalnih trgov.

*3. Začasni trgi:* za analitične potrebe je lahko trg opredeljen tudi za določeno obdobje (najpogosteje trg telekomunikacij in električne energije). Začasna opredelitev trga ločuje proizvode, prodane v določenem obdobju, od proizvodov, prodanih v drugih obdobjih.

Pri opredelitvi trga se praksa med ZDA in Evropsko unijo razlikuje. V ZDA uporabljajo za to opredelitev zasnovano testa SSNIP (»small but significant and nontransitory increase in price«), ki obsega oba, proizvodni in geografski trg. V Evropski uniji je pri opredelitvi trga (Commission Notice on Market Definition, 1997) v ospredju geografski trg, kar izhaja predvsem zaradi zaščite pred segmentacijo trgov držav članic.

Državne pomoči se od politike konkurence nekoliko razlikujejo. Naloga Evropske komisije je preučitev vseh stroškov in koristi državnih pomoči ter njihovo porazdelitev med državami članicami. Učinek pomoči na podjetniško obnašanje je odvisen od vrste stroškov, na katere državna pomoč vpliva, pri čemer ločimo variabilne in fiksne stroške, slednji pa se ločujejo še na »izogibne« (pojavi se npr. pri izstopu podjetja s trga) in »neizogibne« fiksne stroške (npr. začetni stroški pri vstopu na trg).

Opredelitev trga pri politiki konkurence je uporabna tudi pri državnih pomočeh. Politika konkurence sledi cilju, da tržni mehanizem podpira konkurenco. Pri državnih pomočeh pa sledi njihovim učinkom na trge. Čeprav sta opredelitvi različni, so razlike samo v izhodiščih preučevanja (Fingleton, Ruane, Ryan, 1998, str. 33–36): (1) pri tržni opredelitvi politike konkurence je v ospredju substitucija v povpraševanju pred elastičnostjo ponudbe, pri

državnih pomočeh pa distribucija koristi in stroškov pri potrošnikih in proizvajalcih; (2) substitucija ponudbe postane bistvena za merjenje učinkov pomoči, ko je trg določen s perspektive povpraševanja; (3) vsi trgi ponudbe in povpraševanja morajo biti določeni, ko prejemnik povečuje tržni delež; (4) opredelitev geografskega trga je zelo pomembna pri mobilnosti proizvodov in podjetij ter pri obmejnih učinkih pomoči; (5) tehniki ugotavljanja geografskega trga sta pri politiki konkurence in državnih pomočeh lahko enaki, (6)časni trgi v politiki konkurence so primerni tudi pri državnih pomočeh.

Z analizo relevantnega trga je pri državnih pomočeh treba ugotavljati (Fingleton, Ruane, Ryan, 1998a, str. 48–55):

- Neposredni učinek na konkurente: neposredni učinek državnih pomoči na tretje strani ima negativen vpliv na konkurenco. Substitucija povpraševanja se uporablja za ugotavljanje začetnih tržnih analiz učinkov pomoči.
- Učinki na druge trge: pomoči lahko prejemniku omogočajo razširitev prodaje na nove trge, pri čemer je pomembna elastičnost substitucije. Substitucija ponudbe na trgu prejemnika pomoči mora biti preučena glede na možnost povečanja oškodovanja konkurence na trgih, kjer prejemnik še ni dejaven. Velik negativni učinek na obstoječem trgu mora biti odpravljen, razen če gre za močno povezavo med obstoječimi in novimi proizvodi.
- Učinki na rastoče trge: na splošno imajo pomoči pozitivne učinke na rastočo ponudbo. Distribucija učinkov na rastočih trgih je odvisna predvsem od ravni konkurence. Če so trgi zelo konkurenčni, se pozitivni in negativni učinki izničijo. Če rastoči trg ne vključuje dobave prejemnikovih konkurentov, ker ni trga ali je konkurenca šibka, distribucija dobička in izgub odseva učinke pomoči. Geografski trg je pomemben pri distribuciji dobička in izgub.
- Učinki na nazadujoče trge: odvisni so od komplementarnosti proizvodov, pri katerih so trgi v upadanju.
- Učinki na horizontalno komplementarnost proizvodov: prejemnik pomoči lahko proizvaja proizvode, ki se horizontalno dopolnjujejo (npr. strojna in programska oprema, ki se uporabljata skupaj). V teh primerih mora metodologija merjenja učinkov najprej prepoznati konkurenco na komplementarnem trgu kot pomembno merilo pri določitvi, ali bo eden ali oba trga vključena kot relevantna trga za analizo učinkov pomoči.
- Brez konkurence na subvencioniranem trgu: v tem primeru je prejemnik pomoči monopolist.

Če obstaja močna komplementarnost z drugimi proizvodi, izhajajo učinki iz posredne konkurence in so manjši kakor pri neposredni konkurenci.

Tudi merjenje učinkov državnih pomoči na konkurenco zahteva temeljito analizo tržnih položajev posameznih prejemnikov pomoči. Ker pomoči lahko vplivajo tudi na komplementarne trge, je treba analizirati tudi te, kar je posebno pomembno pri lokalnih trgih, na katerih so tržna izkrivljanja največja (Nitsche, Heidhues, 2006, str. 96–97). Zaradi velikega števila podatkov je priporočljiva uporaba standardne ekonometrične tehnike iz politike konkurence.

### 2.2.2. Učinki državnih pomoči na trgovino

Države dajejo državne pomoči svojim podjetjem, če skupne domače koristi presegajo stroške. V večnacionalni skupnosti (npr. Evropski uniji) so učinki državnih pomoči porazdeljeni med državami po vzorcu, ki je odvisen predvsem od mobilnosti podjetij in proizvodnih faktorjev ter ravni cenovne konkurenčnosti. Prejemnik pomoči poveča proizvodnjo (sorazmerno glede na druge konkurente) in delež države v mednarodni proizvodnji. Učinek na druge države je odvisen od geografske širitve trgov proizvodov, vhodnih surovin in materialov (Fingleton, Ruane, Ryan, 1998, str. 29–32): (1) če sta trga proizvodov in vhodnih surovin domača, ni ne industrijskega ne sektorskega učinka, (2) če je trg proizvodov domač, trg vhodnih surovin pa mednarodni, ni industrijskega učinka, pač pa je pozitiven sektorski učinek; (3) če je trg proizvodov mednarodni in trg vhodnih surovin domač, sta negativna industrijski in tudi sektorski učinek, (4) če sta oba trga mednarodna, je negativen industrijski učinek, sektorski pa neznan. Pri tem je pomembno, da industrijski učinki odsevajo ponudbeno stran proizvodov, sektorski pa podjetniške učinke pri nabavi in prodaji neke skupine proizvodov. Globina učinkov je odvisna predvsem od porasta skupne proizvodnje.

Pravila državnih pomoči in temeljna literatura strokovnjakov Evropske komisije je osredotočena na dva mednarodna učinka: na učinek državnih pomoči ob mejah dveh držav (obmejni učinek) in na učinek na notranjem trgu Evropske unije.

#### Obmejni učinki

Učinek državnih pomoči, danih prejemnikom ob meji z drugo državo, je odvisen od velikosti skupne obmejne proizvodnje, deleža države v skupni prodaji in deleža države v skupni nabavi ob meji. Ker so pomoči praviloma usmerjene na lokalne trge, so učinki na trgovino sosednje države lahko

zelo negativni. Negativnih učinkov ni samo pri pomočeh za infrastrukturne storitve (telekomunikacije, pošta, električna energija ipd.), pri katerih so sistemi oskrbe med državama praviloma ločeni.

#### **Učinki na trgovino na notranjem trgu Evropske unije**

Sistem državnih pomoči je zasnovan tako, da preprečuje konkuriranje med državami članicami na notranjem trgu Evropske unije. Zato kontrola državnih pomoči preverja nasprotja med zasebnimi (posebnosti posameznih držav) koristmi državnih pomoči in koristmi notranjega trga Evropske unije. Ugotavljata se predvsem dva problema, povezana z negativnimi učinki pomoči ob državnih mejah in posebnimi razvojnimi problemi v posameznih državah (Friederiszick, Roller, Verouden Vincent, 2005, str. 20–25). V prvem primeru je problem rešljiv in Evropska komisija pomoči odobri, če ne povzročajo velikih negativnih učinkov drugi državi in imajo ustrezen pozitiven učinek na industrijo v državi, ki jih dodeli. Drugi problem se navezuje predvsem na tranzicijske države (Roller, Hirschhausen, 1999, str. 132–143), ki zaradi posebnosti tržnih struktur zelo težko spoštujejo skupna pravila notranjega trga. Njihovo gospodarstvo se še vedno zelo razlikuje od tržnega gospodarstva drugih držav članic, zato bodo procesi prestrukturiranja predvidoma potekali še desetletja. Ker gre do neučinkovite nacionalne industrije ali podjetja navadno z roko v roki s počasnejšo liberalizacijo in privatizacijo (Harbord, Yarrow, 1999, str. 118), lahko le ustrežna kontrola državnih pomoči prelomi s procesi prepočasnega prilagajanja tržnih struktur v teh državah razvitejšim gospodarstvom.

Za kontrolo državnih pomoči je Evropska komisija razvila posebno metodologijo, imenovano SIT (»Significant Impact Test«), ki ocenjuje vpliv na konkurenco in trgovino med državami članicami. Metodologijo sestavljata dva različna pristopa. Prvi pristop (LASA) predstavlja test, ki omejuje količino pomoči. Drugi pristop (LET) predstavlja test omejenega vpliva na trgovino. Test je usmerjen na preverjanje učinkov državnih pomoči na obmejno trgovino in tržno moč prejemnikov pomoči. Predlagana metodologija pa praktično ni zaživela, ker je v tem času nastal poseben program reform državnih pomoči (State aid action plan, 2005), ki povzema njene osnovne usmeritve.

#### **Učinki na svetovno trgovino**

Sedanja pravila državnih pomoči ne ugotavljajo učinkov državnih pomoči na mednarodno trgovino zunaj meja Evropske unije in tudi niso povsem skladna s pravili subvencij Mednarodne trgovinske organizacije. Vključevanje v svetovne globalne tokove zahteva prilagoditev pravil in merjenje učinkov državnih pomoči tudi na celotna svetovna gibanja

vsaj z najelementarnejšimi merili (Messerlin, 1999, str. 177–178).

#### **2.2.3. Učinki državnih pomoči na razvojne cilje**

Osrednji cilj vsake države je rast blaginje njenih prebivalcev, kar lahko dosega tudi z ustreznimi usmerjenimi državnimi pomočmi, ki zagotavljajo pomoč trgu pri alokacijski, proizvodni in dinamični učinkovitosti (Nitsche, Heidhues, 2006, str. 51–54). Alokacijska učinkovitost zmanjšuje možnost posameznih podjetij, da izkoriščajo tržno moč z višjimi cenami. Podjetja so proizvodno učinkovita, če je količina ponudbe na trgu dana glede na razpoložljivo tehnologijo po najugodnejših cenah. Dinamična učinkovitost pa usmerja podjetja k inoviranju.

Alokacijsko, proizvodno in dinamično učinkovitost lahko države zagotavljajo na različen način. Državne pomoči praviloma podpirajo domače proizvajalce (ne pa domačih potrošnikov) (Friederiszick, Roller, Verouden Vincent, 2005, str. 30), tako da jim znižujejo normalne stroške poslovanja. Tiste, ki jim znižujejo stroške, vplivajo na ravnotežje med tržnimi cenami in količino ponudbe, ter s tem spreminjajo obnašanje podjetij. Neposredno zniževanje variabilnih stroškov z državnimi pomočmi je redko. Najpogosteje posredno znižujejo fiksne stroške pomoči za investicije, usposabljanje in zniževanje drugih fiksnih stroškov.

Državne pomoči vplivajo na obnašanje podjetij po številnih kanalih (Nitsche, Heidhues, 2006, str. 84–88), v tem prispevku omenjamo dva. Prvi je vpliv na vstop na trg in izstop iz njega. Z državnimi pomočmi se znižujejo fiksni stroški (začetne investicije, kritje stroškov dezinvestiranja oziroma zapiranja zmogljivosti), tako pa se pospešuje vstop novih oziroma izstop starih in neučinkovitih podjetij. Drugi pomemben kanal so pomoči za raziskave in razvoj. Na trgih, kjer imajo raziskave in razvoj pomembno strateško vlogo med podjetji, taka pomoč neposredno vpliva na spodbude za inovacije, po drugi strani pa pospeševanje aktivnosti raziskovanja in razvoja lahko zniža pričakovane raziskovalno-razvojne stroške vsem podjetjem, da raziskave potekajo hitreje.

#### **Učinki posameznih ciljev pomoči**

Podjetja izbirajo lokacijo in obseg proizvodnje. Ti odločitvi določata eksterne koristi in stroške (npr. stroški okolja, koristi zmanjšanja brezposelnosti in davčni prihodki). Država daje podjetjem državne pomoči za njihove lokacijske in proizvodne odločitve ter tako vpliva na odločitve podjetij. Posebne, imenovane tudi strateške, pomoči nastopijo, če drugi ukrepi (npr. carine na uvoz) povzročajo negativne učinke na razvoj. To so



državne pomoči, ki vplivajo na pogoje menjave ali uvajanje strateške trgovinske politike z državami nečlanicami Evropske unije (Nitsche, Heidhues, 2006, str. 81).

Z razdelanimi horizontalnimi, regionalnimi in posebnimi sektorskimi pravili je delnih ciljev državnih pomoči veliko. Preveč ciljev poraja dve dilemi, in sicer kako so ti številni delni cilji prilagojeni ciljem lizbonske strategije in medsebojno usklajeni ter kako dejansko vplivajo na blaginjo. Horizontalni cilji pomoči so vsaj delno prilagojeni ciljem omenjene strategije, analize o medsebojni usklajenosti ciljev pa žal še ni. Verjetni vzrok za to je, da so cilji državnih pomoči med seboj zelo prepleteni, saj je vsaka kategorija pomoči podkrepjena z več različnimi cilji in ne z enim samim. Vplivi posameznih ciljev pomoči na blaginjo pa so različni. Empirične ugotovitve kažejo, da so najučinkovitejše pomoči za raziskovanje in razvoj, usposabljanje, majhna in srednje velika podjetja ter regionalne pomoči.

Med vsemi cilji pomoči strokovnjaki (Roller, Friederiszck, 2001, str. 45; Collie, 2005, str. 10–11) postavljajo na prvo mesto pomoči za raziskave in razvoj. Ugotovljeno je bilo, da imajo te pomoči pozitivne učinke prelivanja (»spillover«), ki se odražajo v inovacijah in tehnološkem razvoju pri prejemniku pomoči in širši družbi. Javne koristi raziskovanja in razvoja ter inovacij so navadno višje od zasebnih, zato je vlaganje zasebnega sektorja v to področje praviloma nižje. Višje državne pomoči praviloma zvišujejo tudi zasebne raziskovalno-razvojne izdatke. Učinek pomoči je večji, če so le-te stabilne, saj zasebna podjetja ne bodo investirala v raziskave in razvoj, če so pomoči zanje časovno negotove. Negativna stran učinkov pomoči za raziskave in razvoj, predvsem za temeljne raziskave, je, da plače raziskovalcev rastejo hitreje od števila raziskav, kar zvišuje raziskovalne stroške. Na drugem mestu so pomoči za usposabljanje. Tudi te pomoči povzročajo pozitivne učinke prelivanja (»spillover«) in so tesno povezane z izobraževalnimi sistemi. Ker podjetja v znanje velikokrat ne vlagajo dovolj, se s temi pomočmi ustvarja družbeno zaželeno izobrazbeno raven.

Pri drugih vrstah pomoči učinki prelivanja niso bili ugotovljeni, kar pa še ne pomeni, da niso učinkovite. Majhna in srednje velika podjetja predstavljajo jedro dinamičnega podjetništva, zato so pomoči praviloma učinkovite, še posebno ker po eni strani lahko zapolnjujejo vrzeli tržnih struktur ter z novimi vstopi in rastjo podjetij zmanjšujejo tržno moč velikih podjetij, po drugi pa odpravljajo tržne nepravilnosti na finančnem trgu, kajti bančna posojila so za majhna podjetja

praviloma dražja kakor za velika. Regionalne državne pomoči spodbudno vplivajo na lokacijsko odločitev podjetij in tako posredno pospešujejo regionalni razvoj, njihova učinkovitost pa je lahko nekoliko problematična pri velikih sektorskih investicijah (Sleuwaegen, Pennings, 2001, str. 21–24). Pomoči za varstvo okolja se uporabljajo za pospeševanje uvajanja okoljevarstvenih standardov ali zmanjševanje emisij. Slednji argument se pogosto uporablja tudi v prometu, pri preusmeritvi tovarnega prometa s cest na železnico (Nitsche, Heidhues, 2006, str. 62). Strukturna brezposelnost je povezana z togostjo trga dela, zato državne pomoči pomagajo ustvarjati nove zaposlitve, učinki pa so še posebno ugodni v manj razvitih regijah z visoko stopnjo brezposelnosti.

V ekonomski literaturi so študije zelo kritične do koristi, ki jih prinašajo pomoči za reševanje in prestrukturiranje podjetij v težavah. Izbor uspešnih podjetij je ena temeljnih nalog učinkovite konkurence, zato pomoči na tem področju na splošno negativno vplivajo na konkurenco. Argumenti zanje temeljijo le na eksternalijah delavcev, potrošnikov in drugih prizadetih, ki jih pri zapiranju lastniki ne upoštevajo, ter na stopnji konkurence na trgu, saj stečaj večjega podjetja lahko poveča tržno moč drugim podjetjem. Več kakor 40 % primerov prestrukturiranja s pomočjo sredstev državnih pomoči se običajno konča s stečajem.

Za vse cilje državnih pomoči velja: čim večja je njihova intenzivnost, tem manjša je njihova učinkovitost. Velja pa tudi, da premajhne pomoči ne prinašajo pozitivnih učinkov in predstavljajo le prerazdeljevanje.

V praksi se učinkovitost državnih pomoči najpogosteje meri s kazalniki glede na zastavljene cilje. Takšno merjenje spremljajo številne slabosti in pomanjkljivosti, zato se čedalje pogosteje uporabljajo kompleksnejša merila – različne regresijske analize in ekonometričnimi modeli.

#### **Učinki posameznih instrumentov pomoči**

Količina državnih pomoči mora biti prilagojena ugotovljenim tržnim nepravilnostim in ciljem, pri čemer je treba izbrati tudi ustrezne instrumente, saj tudi ti vplivajo na učinkovitost delnih ciljev in splošno blaginjo. Doslej se literatura ni osredotočala neposredno na vplive instrumentov državnih pomoči, vendar je povsem očitno, da različni instrumenti vplivajo različno na stroške podjetij, ki so prejemniki pomoči. Posamezniki (Nitsche, Heidhues, 2006, str. 92–93) ocenjujejo, da je za:

- splošne, neselektivne ukrepe temeljnih raziskav v podjetjih najugodnejši instrument usmerjena

davčna spodbuda; pred drugimi instrumenti imajo davčne oprostitve in olajšave številne prednosti, ker lahko premaknejo vire v raziskovalno in razvojno intenzivne aktivnosti in hkrati: (1) minimizirajo administrativne stroške dajalcem in prejemnikom pomoči, (2) minimizirajo potrebe države, da izbere zmagovalce, (3) zagotavljajo pomoč vsem podjetjem, tudi tistim, ki ne zaposlujejo specialistov in (4) minimizirajo potencialne tržne distorzije;

- majhna in srednje velika podjetja zelo dober instrument davčna spodbuda za pokrivanje začetnih fiksnih stroškov vstopa na trg, za investicije pa je primeren tudi instrument tveganega kapitala;
- velike projekte, pri katerih so razlike med zasebnimi in javnimi koristmi velike, je najprimernejši instrument dotacija;
- prestrukturiranje slabih podjetij sta instrumenta kapitalske injekcije ali odpis dolgov zelo neprimerna, ker imata neposredne učinke na konkurenco.

Poleg instrumentov državnih pomoči so pomembni še alternativni instrumenti, značilni za druge neselektivne ukrepe industrijske politike. Pri raziskovanju in razvoju so alternativni instrumenti kooperativni sporazum ali »joint venture«, izboljšanje izobraževanja in visokošolskega sistema. Patentni sistem je pomemben za pospeševanje inovatorstva. Investicije v razvoj novih tehnologij in proizvodov so odvisne tudi od investicij v infrastrukturo, od razvoja visokega šolstva, posebno pa od izboljšanja prenosa znanstvenih in tehnoloških dosežkov z univerz in drugih raziskovalnih institucij na podjetja. Državne pomoči torej niso samo nadomestilo za druge neselektivne ukrepe industrijske politike, so tudi interaktivne s temi drugimi ukrepi, pri čemer je koristno merilo stopnja učinka intervencije (»effective rate of assistance«), ki ugotavlja količino vseh ukrepov industrijske politike v posamezni industriji, merjeni tudi po posameznih instrumentih, v primerjavi z doseženo bruto dodano vrednostjo.

#### **Stroški priprave projektov in lobiranja**

Državne pomoči nosijo stroške podjetjem, ker ta uporabljajo razpoložljive vire za pripravo projektov in lobiranje za pridobitev teh pomoči, namesto da bi jih uporabila za proizvodne aktivnosti. Stroški za pripravo projektov in stroški lobiranja so odvisni od posebnih značilnosti posameznih pomoči. Praviloma spremenijo obnašanje podjetja in povišujejo administrativne stroške (Nitsche, Heidhues, 2006, str. 67).

Najvišji stroški podjetij so pri pomočeh, ki se dodeljujejo na osnovi projektov individualno ali z javnimi natečaji. Kolikšni so ti stroški, ki negativno vplivajo na učinkovitost državnih pomoči, je odvisno od dejanske zahtevnosti razpisov in števila konkurentov za pridobitev državne pomoči.

#### **2.2.4. Javnofinančni izdatki in stroški državnih pomoči**

Pri ocenjevanju učinkovitosti državnih pomoči moramo upoštevati tudi splošne izdatke (stroške) države, ki obsegajo prikriti stroške (»shadow costs«) skladov, transakcijske stroške in stroške lobiranja.

**Prikriti stroški skladov**, ki upoštevajo davčne distorzije in druge učinke obdavčitev, ocenjujejo izgubo konkurenčnosti podjetij zaradi višjih obdavčitev, ki so potrebne za oblikovanje skladov državnih pomoči. Strokovnjaki ocenjujejo (Nitsche, Heidhues, 2006, str. 67), da znaša faktor prikritih stroškov od 0,2 (od 1 evra državne pomoči izguba 20 centov) do 0,5. Razlike med faktorjema so velike, kar je odvisno od davčnih sistemov po državah in od višine skladov državnih pomoči, saj prikriti stroški obdavčitev rastejo hitreje od rasti teh skladov.

Druga vrsta stroškov in izdatkov so **transakcijski in administrativni stroški in izdatki dodeljevanja pomoči**. Zajemajo stroške in izdatke oblikovanja skladov državnih pomoči, razpisov, obravnavanja vlog, izplačevanja ipd. Zaradi aktivnosti dodeljevanja pomoči porastejo stroški dela državnih uslužbencev ter materialni stroški, povezani z zaposlenimi in transakcijami.

### **3. Analiza stroškov in koristi različnih učinkov**

Sistematično urejene različne učinke državnih pomoči, ki se izražajo v stroških in koristih za blaginjo prebivalstva, je na koncu treba še sešteti. V teoriji sta predlagana dva načina. Prvi je analitično-ocenjevalni način. Odločitev o dodelitvi državne pomoči naj bi sprejeli v petih korakih (Nitsche, Heidhues, 2006, str. 9–14):

- Prvi korak odgovarja na vprašanje, ali je cilj vredno pospeševati. Pri tem analiziramo učinek državnih pomoči na odpravljanje tržnih nepravilnosti in pričakovano učinkovitost pomoči. Zaradi težav pri merjenju se tržne nepravilnosti ocenjujejo (navadno so to nepopolne ocene na podlagi stroškov), kadar pa je mogoče opredeliti koristi in stroške, se

običajno uporablja »cost-benefit« analiza. Učinkovitost se ugotavlja po ciljnih, ki jih posamezne individualne pomoči ali sheme pokrivajo.

- Drugi korak odgovarja na vprašanje, ali je pomoč (individualna pomoč ali shema pomoči) primerna. Vprašanje se nanaša na količino pomoči in njeno intenzivnost, instrumente, rok trajanja in pogostost, pogoje pod katerimi se pomoč dodeljuje, stroške in izdatke države pri njenem financiranju ter podjetniške stroške priprave projektov in lobiranja.
- Tretji korak predstavlja analitično delo pri določanju in analiziranju relevantnega (proizvodnega in geografskega) trga za subvencionirane proizvode. Pri tem koraku analiziramo učinke na konkurenco. Pri tržni opredelitvi v povezavi z inovacijskim trgom standardne tehnike pojmovanja proizvodnega trga niso povsem uporabne, zato je bolje ugotavljati »inovacijski trg«, saj distorzije potekajo od inovacijskega k bodočemu proizvodnemu trgu. Prvi korak k opredelitvi inovacijskega trga so konkurenti za programe raziskovanja in razvoja.
- Četrty korak predstavlja analizo scenarijev, pri čemer naj bi izdelali dva scenarija: z državnimi pomočmi ali brez njih. Zanju potrebujemo podatke o tržnih značilnostih (koncentracija industrije, diferenciacija proizvodov, trendi povpraševanja in ponudbe ter razpoložljive kapacitete, narava konkurence in pravila tehnologije ter inovacij, omejitve vstopov in trgovine, zniževanje mejnih stroškov, razmerja med ponudbo in povpraševanjem), o značilnostih prejemnika državnih pomoči (velikost prejemnika, njegova mobilnost, položaj prejemnika pomoči za raziskave in razvoj pri pridobivanju patentov, njegova starost, uspešnost in učinkovitost) in podatke o projektni evalvaciji (npr. z uporabo tehnike Svetovne banke).
- Peti korak predstavlja končno odločitev. To je tehtanje rezultatov različnih delov analiz. Merila za posamezne vrste pomoči so lahko različna, vendar morajo biti odvisna od ugotovljenih tržnih nepravilnosti. Če se ugotovi, da je pomoč koristna, je pri odločitvi treba ponovno oceniti tudi intenzivnost pomoči, instrumente in druge elemente pomoči ter jih uskladiti s pričakovanimi cilji pomoči.

Drugi način je izdelava posebne ekonomske analize, ki bi vzpostavila razmerja med stroški in koristmi državnih pomoči. Z analizo bi ocenjevali pozitivne in negativne učinke državnih pomoči v smislu »cost-benefit« analize (Friederiszick, Roller, Verouden Vincent, 2005, str. 36–37). Negativna

elementa sta distorzija konkurence in negativni učinki na trgovino, pozitiven element pa so skupni interesi in cilji pomoči. K pozitivni strani se posredno dodata še rešitev problema tržnih nepravilnosti in kohezijski cilji. Slednja dva elementa sta potrebna ne pa tudi zadostna kriterija, da je državna pomoč učinkovita in primerna.

#### 4. Zaključek

Programe državnih pomoči oblikuje in sprejema država, pogosto na podlagi pričakovanih političnih preferenc, brez upoštevanja učinkov, ki jih imajo te pomoči na blaginjo in gospodarstvo v državi, pa tudi na blaginjo in gospodarstvo drugih držav. Učinki so pozitivni in negativni ter večplastni, zato zahtevajo povsem spremenjen odnos do oblikovanja in dodeljevanja državnih pomoči.

Prispevek predstavlja zbir in sistematično ureditev literature, ki so jo na tem področju napisali različni evropski strokovnjaki, predvsem za potrebe Evropske komisije, ki z letom 2007 načrtuje spremembe pri pravilih državnih pomoči, pri kontroli upoštevanja teh pravil in pri potrjevanju ustreznosti načrtovanih pomoči po posameznih državah članicah. Pričakujemo, da bodo uvedene nekatere spremembe, vendar ne tako drastične, kakor bi bile potrebne, kar nakazujejo tudi rezultati posvetovanja o načrtovanih spremembah, predvidenih z akcijskim programom. Tudi Evropska komisija je navsezadnje politična institucija.

Večjo pozornost kakor institucionalnim spremembam pravil državnih pomoči bi morali v Sloveniji posvetiti merjenju njihove učinkovitosti. Slovenija je namreč še vedno tranzicijska država, ki nima takšne gospodarske strukture kakor razvita konkurenčna gospodarstva, zato bi bilo treba razpoložljive in omejene državne pomoči dejansko usmerjati na tista področja, na katerih so strukturna nesorazmerja velika in učinki pomoči največji.

#### *Literatura in viri*

Collie, David R. (2005). *State Aid to Investment and R&D. European Economy. Brussels: European Commission, Economic Papers 231.*

Fingleton, John, Ruana, Frances, Ryan, Vivienne (1999). *Market Definition and State Aid Control. European Economy: State Aid and the Single Market. Brussels: European Commission.*

Fingleton, John, Ruane, Frances, Ryan, Vivienne (1998). *Market Definition and State Aid Control. Dublin: Trinity College, Department of Economics.*

Fingleton, John, Ruane, Frances, Ryan, Vivienne (1998a). *A Study of Market Definition in State Aid*

*Cases in EU. Dublin: Trinity College, Department of Economics.*

*Friederiszick, Hans W., Roller, Lars-Hendrik, Verouden, Vincent (2005). European State Aid Control: An economic framework. Brussels : European Commission.*

*Harbord, David, Yarrow, George (1999). State aids, Restructuring and Privatisation. European Economy: State Aid and the Single Market. Brussels: European Commission.*

*Meiklejohn, R. (1999). The Economics of State aid. European Economy: State Aid and the Single Market. Brussels: European Commission.*

*Messerlin, Patrick A. (1999). External Aspects of State Aids. European Economy: State Aid and the Single Market. Brussels: European Commission.*

*Nitsche, Rainer, Heidhues, Paul (2006). Study on Methods to Analyse the Impact of State Aid on Competition. Brussels: European Community, DG Economic and Financial Affairs.*

*Results of the Consultation on the State Aid Action Plan (SAAP) - Detailed Summary (2006). Brussels: European Commission.*

*Roller, L. H., Friederiszick, H. W. (2001). Evaluation of the Effectiveness of State Aid Policy Instrument. Final Report. Brussels: European Commission.*

*Roller, Lars-Hendrik, Hirschhausen von Christian (1999). State Aid, Industrial Restructuring and Privatisation in the New German Lander: Competition Policy with Case Studies of the Shipbuilding and Synthetic Fibres Industries. European Economy: State Aid and the Single Market. Brussels: European Commission.*

*Simon S. (1999). Recent Developments in State Aid Policy. European Economy: State Aid and the Single Market. Brussels: European Commission.*

*Sleuwaegen, Leo, Pennings, Enrico (2001). Avoiding Distortion of Competition from Regional Aid for Large Investment Projects - Theory and Application in the Multisectoral Framework. Brussels: European Commission.*

**Ključne besede:** državne pomoči, konkurenca, trgovina, državni izdatki

**Key words:** state aids, competition, trade, government expenditure