

UČINKI SUBVENCIJ NA KONKURENČNOST, MEDNARODNO TRGOVINO IN KONKURENCO V SLOVENIJI

The Effect of Subsidies on Competitiveness, International Trade and Competition in Slovenia

UVOD

Problem subvencij, njihovega interpretiranja, izkazovanja in merjenja, je predmet številnih analiz. Zaradi različnih učinkov, ki jih imajo na konkurenco, mednarodno trgovino, konkurenčnost gospodarstva in izdatke države, analitiki opozarjajo na veliko previdnost pri njihovem dodeljevanju. Ti različni učinki se posebej odražajo v menjalnem sektorju. Subvencije pa se množično pojavljajo tudi v nemenjalnem sektorju, kjer so lahko prav tako neučinkovite, saj pomenijo dohodkovno »zaščito« prejemnikov pred konkurenco in visoke izdatke države.

Čeprav ni splošnega pravila, kolikšna količina subvencij je priporočljiva, saj na to vpliva vrsta različnih dejavnikov, Slovenija sodi med države z višjim deležem subvencij v primerjavi z bruto domačim proizvodom (BDP), kot je ta v povprečju držav članic Evropske unije (EU). Njihova učinkovitost pa je v Sloveniji slabo raziskana. Cilj tega prispevka je analizirati učinke subvencij – na konkurenco, mednarodno trgovino in na konkurenčnost – na podlagi podatkov zaključnih računov podjetij. To so namreč edini individualni podatki o subvencijah. Evidenca državnih pomoči, kjer so podatki sicer metodološko še popolnejši, žal ne zajema tistih subvencij, ki ne vplivajo na notranji trg EU, kar pa predstavlja velik del subvencij, usmerjenih predvsem v nemenjalni sektor.

Prispevek poleg uvoda sestavljata še dva vsebinska sklopa. V prvem opredeljujemo teoretična izhodišča o učinkih subvencij na konkurenco, trgovino, konkurenčnost in na izdatke države. Drugi del pa je empiričen in prikazuje subvencije v Sloveniji v več podtočkah: v prvi podtočki predstavljamo metodološka izhodišča analize, v drugi njihovo koncentracijo, v osrednji tretji pa analizo subvencij z različnih zornih kotov, iz katerih skušamo ugotoviti njihovo učinkovitost z vidika vplivov na konkurenco, mednarodno trgovino in konkurenčnost. Prispevek zaključujemo s sklepom.

2 TEORETIČNA IZHODIŠČA O SUBVENCIJAH IN NJIHOVIH UČINKIH

V teoriji ni enotne definicije o pojmu subvencije. Med definicijami dajejo najširšo opredelitev Clements, Rodriguez in Schwartz (1998, 4), ki pravijo, da so subvencije vsaka državna aktivnost, ki omogoča potrošnikom nabavo blaga in storitev po nižjih cenah, kot jih ponuja popolno konkurenčen zasebni sektor, ali povečuje proizvajalčev dohodek nad tistega, ki bi ga zaslužil brez subvencije. Prav tako ni splošnega soglasja o njihovi koristnosti ali škodljivosti, kar je predvsem posledica različnih vidikov in metod preučevanja ter pričakovanih rezultatov. Učinki subvencij so lahko istosmerni (pozitivni ali negativni) ali pa tudi ne (npr. subvencije pospešujejo cilje konkurenčnosti, hkrati pa negativno vplivajo na konkurenco in mednarodno trgovino).

Teoretično so subvencije (podobno kot druge oblike državnih pomoči) sprejemljive, če zmanjšujejo tržne nepravilnosti ali če rešujejo druge narodnospodarske probleme in nastopajo kot oblika najboljše rešitve v dani situaciji, pri

dr. Ana Murn

Urad za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana

Izvleček

UDK: 336.56(497.4)

S primerjanjem višine subvencij po posameznih podjetjih ugotavljamo na eni strani njihovo visoko koncentriranost, na drugi pa izredno razdrobljenost. Takšna razporeditev vpliva na njihovo učinkovitost, ki jo poskušamo ugotoviti za desetino podjetij, prejemnikov najvišjih zneskov subvencij. Osnovne ugotovitve kažejo, da imajo subvencije: (i) relativno močan učinek na konkurenco med proizvajalci, ki se še povečuje; (ii) relativno majhen učinek na mednarodno trgovino, ki se v celotnem gospodarstvu znižuje, v predelovalnih dejavnostih pa povečuje; (iii) precej nejasen učinek na konkurenčnost, saj relativno ugodni rezultati izhajajo iz visokih subvencij podjetjem, ki so nadpovprečno uspešna tudi brez njih.

Ključne besede: subvencije, gospodarske družbe, učinkovitost, konkurenčnost, konkurenca

Abstract

UDC: 336.56(497.4)

By comparing the level of subsidies in companies, we find a high concentration of subsidies on one end and their strong fragmentation on the other. Such distribution affects the effectiveness of subsidies, which we try to establish for ten per cent of companies, the recipients of the highest subsidies in Slovenia. The key findings show that subsidies have: (i) a relatively strong and growing effect on competition among producers; (ii) a relatively small effect on international trade, which is decreasing in the economy as a whole but increasing in manufacturing; and (iii) a fairly unclear effect on competitiveness, since the relatively good results may also be due to the high subsidies granted to companies whose performance is above-average even without the subsidies.

Key words: subsidies, companies, effectiveness, competitiveness, competition

JEL: H23, H21

čemer je v ospredju cilj povečevanje blaginje družbe. Pri tem cilju se upoštevajo učinki subvencij na proizvajalce in potrošnike, usmerjene pa morajo biti na dinamične cilje, ki vplivajo na rast blaginje in spremembe tržnih struktur. To je možno le z uravnoteženjem štirih različnih skupin učinkov subvencij: na konkurenco, mednarodno trgovino, konkurenčnost in druge razvojne cilje ter na javnofinančne izdatke (Murn 2006, 47).

Učinke subvencij na konkurenco lahko razporedimo v dve skupini. V prvi skupini so tržne nepravilnosti. Subvencije so teoretično in institucionalno upravičene predvsem, če odpravljajo te nepravilnosti. Upravičenost pomeni, da ni dovolj samo ugotoviti obstoj nepravilnosti, temveč je treba oceniti, kako močno vplivajo na delovanje tržnih zakonitosti in na blaginjo družbe. Z vidika državnih pomoči, med katerimi velik del predstavljajo prav subvencije, so tržne nepravilnosti sistematično razporejene v devet skupin: javne dobrine, individualne javne dobrine, ekonomija obsega, eksternalije, asimetrične informacije, institucionalna rigidnost, nepopolna faktorska mobilnost, »frikcijski« problemi in subvencioniranje tujih konkurentov (Meiklejohn 1999, 25–31). V drugi skupini so učinki subvencij na konkurenco. Subvencije vplivajo na količino proizvodov in tržne cene, zato ima pojmovanje relevantnega trga pomembno vlogo pri ugotavljanju učinkov. Opredelitev relevantnega trga medsebojno povezuje tri vrste trgov: trg proizvodov, geografski trg in začasni trg. Opredelitev trga pri politiki konkurence je uporabna tudi pri subvencijah. Politika konkurence sledi cilju, da tržni mehanizem podpira konkurenco, pri subvencijah pa sledi njihovim učinkom na trge (Fingleton, Ruane in Ryan 1998, 48–55).

Učinek subvencij na mednarodno trgovino je odvisen od geografske širitve trgov proizvodov, vhodnih surovin in materialov. Evropska komisija je pri državnih pomočeh osredotočena na dva mednarodna učinka: na učinek državnih pomoči ob mejah dveh držav (obmejni učinek) in na učinek na enotnem notranjem trgu EU. Učinek subvencij, 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. Drugi učinek je predvsem posledica zagotovitve enotnega notranjega trga EU. Sedanja pravila državnih pomoči ne ugotavljajo učinkov državnih pomoči na mednarodno trgovino zunaj meja EU zato tudi niso povsem skladna s pravili subvencij Mednarodne trgovinske organizacije. Vključevanje v svetovne tokove zahteva prilagoditev pravil in merjenje učinkov vseh subvencij, torej tudi državnih pomoči na celotna svetovna gibanja vsaj z osnovnimi merili (Messerlin 1999, 177–178).

Učinki subvencij na konkurenčnost in druge razvojne cilje so usmerjeni na pospeševanje alokacijske, proizvodne in dinamične učinkovitosti posameznih podjetij, sektorjev in nacionalnih gospodarstev. Subvencije praviloma podpirajo domače proizvajalce, tako da jim znižujejo normalne stroške poslovanja in s tem vplivajo na ravnotežje med tržnimi cenami in količino ponudbe, ter tako spreminjajo tudi obnašanje podjetij (Friederiszick, Roller in Verouden 2005,

30). Neposredno zniževanje variabilnih stroškov je dokaj pogosto pri subvencioniranju zagotavljanja javnih dobrin. Povsem drugače pa je pri zniževanju fiksnih stroškov. Ti se znižujejo s subvencijami (npr. raziskave in razvoj, usposabljanje), preko državnih pomoči pa še z investicijami. Subvencije vplivajo na obnašanje podjetij po številnih kanalih (Nitsche in Heidhues 2006, 84–88). Prvi je vpliv na vstop na trg in izstop z njega. S subvencijami se znižujejo fiksni stroški in s tem pospešuje vstop novih oziroma izstop starih in neučinkovitih podjetij. Drugi pomemben kanal so subvencije za raziskave in razvoj. Na trgih, kjer imajo raziskave pomembno strateško vlogo med podjetji, taka subvencija neposredno vpliva na spodbude za inovacije, po drugi strani pa pospeševanje aktivnosti raziskovanja in razvoja lahko znižuje pričakovane raziskovalno-razvojne stroške vsem podjetjem, da raziskave potekajo hitreje. Tretji kanal pa je v izboru lokacije in obsegu proizvodnje. Ti odločitvi določata eksterne koristi in stroške (npr. stroški okolja, koristi zmanjšanja brezposelnosti in davčni prihodki).

Pri ocenjevanju učinkovitosti subvencij moramo upoštevati tudi *splošne izdatke države*, ki obsegajo dejanske izdatke (administracija, transakcije), prikriti stroške (angl. *shadow costs*) skladov ter oportunitetne stroške razporeditve javnofinančnih sredstev za različne namene. Prikriti stroški skladov ocenjujejo izgubo konkurenčnosti podjetij zaradi višjih obdavčitev, ki so potrebne za oblikovanje skladov subvencij. Strokovnjaki ocenjujejo, da znaša faktor prikritih stroškov od 0,2 (od 1 evra subvencij izguba 20 centov) do 0,5 (Nitsche in Heidhues 2006, 67). Razlike med faktorjema so odvisne od davčnih sistemov in od višine skladov subvencij, saj prikriti stroški obdavčitev rastejo hitreje od rasti teh skladov.

Za ugotavljanje učinkov subvencij na konkurenco, mednarodno trgovino, konkurenčnost in izdatke države so strokovnjaki razvili več različnih tehnik. Med enostavnejše tehnike sodijo kazalniki, s katerimi je možno preučevati le posamezne učinke. Kompleksnejše tehnike pa se izvajajo z ekonometričnimi modeli, ki omogočajo preučevanje več učinkov hkrati. Sistematično urejene različne učinke subvencij, ki se izražajo v stroških in koristih za blaginjo prebivalstva, je na koncu treba uravnotežiti. V teoriji sta predlagana dva načina. Prvi je izdelava dveh scenarijev: s subvencijami ali brez njih. Drugi način je izdelava posebne ekonomske analize (v smislu analize stroškov in koristi, angl. *cost-benefit analysis*), ki bi vzpostavila razmerja med stroški in koristmi subvencij (Friederiszick, Roller in Verouden 2005, 36–37). Negativna elementa sta distorzija konkurence in negativni učinki na mednarodno trgovino, pozitiven element pa je povečana konkurenčnost ali drugi razvojni cilji.

3 MERJENJE UČINKOV SUBVENCIJ V SLOVENIJI

Slovenija sodi med države EU z nadpovprečno višino subvencij v BDP, vendar so le-te slabo raziskane. Prispevek predstavlja torej enega redkih poskusov ocene učinkovito-

sti slovenske politike subvencioniranja. Analiza temelji na podatkih o subvencijah, o katerih poročajo podjetja v zaključnih računih, in osnovnih kazalnikih, oblikovanih na osnovi razpoložljivih podatkov zaključnih računov.

3.1 Metodološka izhodišča

Podjetja in podjetniki od leta 2002 izkazujejo podatke o prejetih subvencijah tudi v zaključnih računih, pri čemer pa z vidika računovodskih pravil ni povsem jasno, kaj zajete subvencije dejansko predstavljajo. V pojmovniku poslovnega računovodstva so pojmi, kot so državna pomoč, državna subvencija in regres izenačeni, predstavljajo pa »denarna sredstva, ki jih da država za zagotovitev gospodarske koristi posameznega podjetja ali skupine podjetij, ki mora(-jo) zadostiti kakim sodilom; ne nanaša se na koristi, ki bi jih država zagotavljala zgolj posredno, z ukrepi, ki vplivajo na splošne okoliščine poslovanja, kot je zagotavljanje opore delovanju (infrastrukture) na območjih v razvoju ali uveljavljanje trgovinskih omejitev, ki se nanašajo na poslovanje tekmecev. (Turk 2000, 107). Druga definicija pa subvencije opredeljuje »kot denarna sredstva iz javnih virov (državnih ali občinskih proračunskih sredstev), in sicer neposredno ali preko za to pooblaščenih organov, uradov, agencij in drugih civilnopravnih oseb. S tem denarjem prejemniki: (i) plačujejo material, storitve in delo (plače) tekočega poslovanja (stroške); (ii) plačujejo vlaganja v opremo in prenovo (investicije); (iii) si nadomeščajo tisti del prodajne cene, ki ni zaračunan prejemniku blaga ali storitve (del cene); (iv) plačujejo vlaganja v zapiranje dejavnosti ter (v) drugo.« (Zalokar 2005, 202).

V zaključnih računih obstajata dve vrsti izkazov uspeha poslovanja. Pri podjetjih in srednje velikih podjetnikih, ki v izkazu uspeha posredujejo popolnejše podatke, sta dve postavki subvencij. Subvencije, ki so povezane s poslovanjem (AOP 100), se izkazujejo med prihodki iz poslovanja; druge subvencije (AOP 155), ki niso povezane s poslovanjem, pa se izkazujejo med izrednimi prihodki (AOP 154). Statistični urad Republike Slovenije med subvencijami, ki niso povezane s poslovanjem, prepoznava tudi transferje države, ki niso subvencije (Viri in metode ocenjevanja bruto nacionalnega dohodka 2006, 18–19). Pri malih podjetnikih, ki pripravljajo poenostavljene izkaze uspeha, pa se vse prejete subvencije upoštevajo skupaj (AOP 28) in so sestavni del prihodkov.

Pri merjenju učinkov subvencij za podjetja uporabljamo različna merila – večinoma kazalnike, oblikovane na osnovi razpoložljivih podatkov iz zaključnih računov.

- Za ugotavljanje učinkov subvencij na konkurenco uporabljamo kazalnik, ki meri tržni položaj prejemnika subvencij, to je delež prejemnika v celotnih prihodkih od poslovanja (AOP 090) v panožni skupini (po Standardni klasifikaciji dejavnosti – SKD so to tri mesta). Mejo potencialnega negativnega učinka na konkurenco postavljamo pri pragu 40-odstotnega tržnega deleža podjetja v

skupini. To mejo, ki določa dominantnost in tržno moč, so v EU uporabljali zelo dolgo, občasno jo tudi še danes, čeprav je s teoretičnega vidika sporna, saj tržni delež še ne določa tržne moči, ki se običajno izraža le skozi tržno obnašanje (Bishop in Walker 1999, 57). Za panožne skupine, v katerih je več velikih subvencioniranih podjetij, uporabljamo še dodatno merilo CR–4, tako da seštevamo tržne deleže dveh, treh ali štirih prejemnikov subvencij v panožni skupini in ugotavljamo, ali skupaj presegajo postavljeno mejo 40-odstotnega deleža.

- Učinek na mednarodno trgovino merimo s kazalnikom: delež prihodkov od izvoza (AOP 094 + AOP 095) v celotnih prihodkih od poslovanja (AOP 090) v podjetju, prejemniku subvencij. Ker je kazalnik izrazno šibek, ga za prejemnike subvencij z deležem prihodkov od izvoza, višjim od 70 odstotkov vseh prihodkov od poslovanja, dopolnjujemo še s kazalnikom tržnega deleža v panožni skupini.
- Učinek na konkurenčnost merimo z osnovno obliko učinkovite stopnje intervencije (»Effective Rate of Assistance – ERA«). Merilo ima obliko: $ERA = (VA1 - VA) / VA$, kjer je VA1 dodana vrednost na zaposlenega v subvencioniranem podjetju, VA pa dodana vrednost na zaposlenega v nesubvencioniranih podjetjih v isti panožni skupini, kot je subvencionirano podjetje (Various methods for measuring and analysing economic assistance, 15). Kazalnik dopolnjujemo še s kazalnikom delež subvencij v dodani vrednosti prejemnika subvencij in za leto 2005 z izračunom razmerja med dodanimi vrednostmi na zaposlenega brez subvencij pri subvencioniranih in nesubvencioniranih podjetjih v isti panožni skupini, da bi pojasnili, kako subvencije vplivajo na izkazane rezultate kazalnika ERA.

Ker je podjetij in podjetnikov, prejemnikov subvencij zelo veliko, se v analizi omejujemo na: (i) podjetja (ti subjekti prejmejo več kot 90 odstotkov vseh subvencij); (ii) subvencije, povezane s poslovanjem (ki predstavljajo večino, tj. 86 odstotkov vseh subvencij podjetjem) in (iii) podjetja, ki prejmejo večje zneske subvencij, povezanih s poslovanjem. Kriterij dinamičnosti subvencioniranja prikazujemo s primerjavo rezultatov subvencioniranja v letih 2003 in 2005.

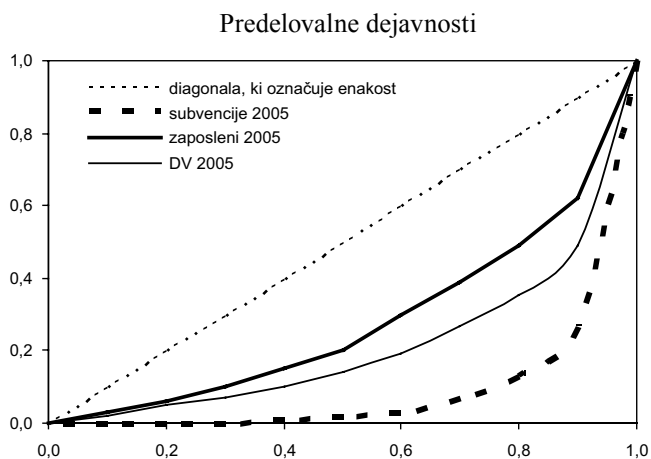
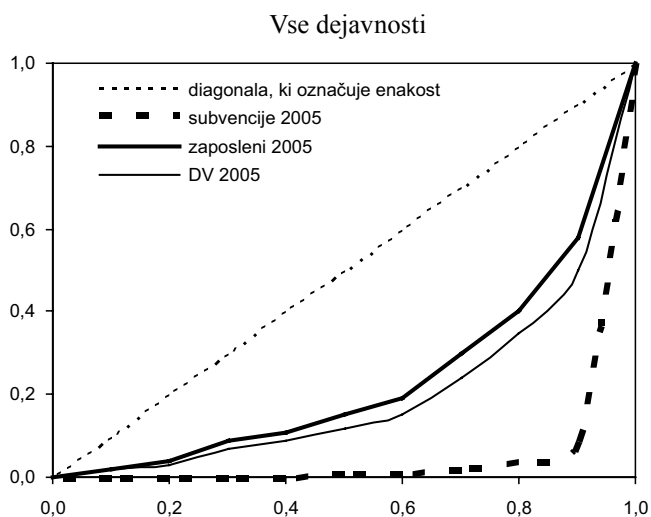
3.2 Obseg in koncentracija subvencij

V Sloveniji so subvencije relativno visoke in predstavljajo pomemben prihodek podjetij v celoti, posebno pa še podjetjem, ki jih prejmejo. V letu 2005 predstavljajo 2,5 odstotka v letu 2003 pa nekoliko več kot 3 odstotke dodane vrednosti vseh podjetij. Večino subvencij (čež 86 odstotkov) predstavljajo subvencije, ki so povezane s poslovanjem. Te subvencije subvencioniranim podjetjem zvišujejo dodane vrednosti za nekaj več kot 6 odstotkov (6,9 v letu 2003 in 6,3 % v letu 2005). Brez njih bi bile le-te precej nižje ne le pri podjetjih prejemnikih, pač pa pri vseh podjetjih (leta 2005 so subvencije povečale dodano vrednost vseh

podjetij za 2,2 odstotka). Najbolj subvencionirane dejavnosti, merjeno z deležem subvencij v dodani vrednosti, so kmetijstvo, rudarstvo in promet (Murn 2007, 16–17), več subvencij prejema tudi podjetja v tistih drugih dejavnostih, kjer se zagotavljajo tudi javne dobrine.

Razporeditev vseh podjetij, prejemnikov subvencij iz poslovanja, po velikostnih razredih, kaže na visoko stopnjo koncentracije subvencij (slika 1). Od 1924 podjetij, ki so v letu 2003 prejela subvencije, je le 10 odstotkov (192) podjetij prejelo 93 odstotkov vseh subvencij. Na ta podjetja je odpadlo 47 odstotkov dodane vrednosti in 43 odstotkov zaposlenih vseh subvencioniranih podjetij. V letu 2005 se je število subvencioniranih podjetij povzpelo na 2055, koncentracija subvencij pa se je celo malo znižala. Komaj 10 odstotkov (205) podjetij je prejelo 91 odstotkov vseh subvencij. Ta podjetja so ustvarila 50 odstotkov dodane vrednosti in zaposlovala 42 odstotkov delavcev vseh subvencioniranih podjetij.

Slika 1: Lorenzova krivulja koncentracije vseh podjetij, ki prejema subvencije (AOP 100), v letih 2003 in 2005



Vir podatkov: AJPES–Zaključni računi podjetij za leto 2005.
Opomba: DV = dodana vrednost.

Med podjetji, prejemniki subvencij iz predelovalnih dejavnosti, je koncentracija subvencij prav tako visoka, vendar nižja kot pri vseh subvencioniranih podjetjih. Med 556 subvencioniranimi podjetji v letu 2003 je 10 odstotkov (56) podjetij prejelo 86 odstotkov vseh subvencij. Ta podjetja so ustvarila 42 odstotkov dodane vrednosti in zaposlovala 33 odstotkov delavcev v subvencioniranih podjetjih. Število subvencioniranih podjetij se je leta 2005 povečalo na 593, koncentracija subvencij pa znižala, tako da je 10 odstotkov (59) podjetij prejelo 73 odstotkov subvencij. Delež dodane vrednosti teh podjetij se je povzpelo na 51 odstotkov, delež zaposlenih pa na 38 odstotkov.

Poleg visoke koncentriranosti je za slovensko politiko subvencioniranja na drugi strani značilna tudi zelo velika razdrobljenost. Namreč, kar 90 odstotkov subvencioniranih podjetij je v obeh letih prejelo minimalne povprečne letne zneske subvencij (v vseh dejavnostih leta 2003 le 3,1 mio. SIT, leta 2005 pa 3,8 mio. SIT na podjetje). V predelovalnih dejavnostih je razdrobljenost nekoliko nižja in se zmanjšuje. Tako je 90 odstotkov podjetij v letu 2003 prejelo 4,8 mio. SIT povprečno letno na podjetje, leta 2005 pa 6,1 mio. SIT subvencij.

3.3 Merjenje različnih učinkov subvencij

Smiselno je, da učinke subvencij ugotavljamo le za nekaj več kot 10 odstotkov podjetij (vse dejavnosti: 2003 – 193, 2005 – 202; predelovalne dejavnosti: 2003 – 65, 2005 – 74), ki so po izračunih koncentracije prejela največje subvencije. S takšnim izborom ne trdimo, da so učinki subvencioniranja podjetij, ki so prejela subvencije v znatno manjših zneskih, nični ali zaradi izdatkov države celo negativni. Verjetnost, da ta trditev drži, pa je po izsledkih različnih študij vseeno velika (Nitsche in Heidhues 2006, 65–66).

Učinkovitost subvencij z vidika konkurence (tabela 1) merimo s tržnimi deleži subvencioniranih podjetij, izraženimi z deležem prihodkov iz poslovanja, v panožnih skupinah. Tržni deleži analiziranih podjetij kažejo, da so leta 2003 v devetih skupinah¹ presegli 40-odstotni prag, ob upoštevanju še metode CR-4 (seštevek tržnih deležev štirih prejemnikov največjih zneskov subvencij) pa še v dveh panožnih skupinah.² Tudi za enajst podjetij, ki dosegajo od 20- do 39-odstotni tržni delež v skupini, ni mogoče trditi, da nimajo tržne moči, zato lahko tudi njihovo subvencioniranje neugodno vpliva na konkurenco. Čeprav v predelovalnih dejavnostih le tri podjetja presegajo 40-odstotni tržni delež v panožni skupini, je koncentracija tržnih deležev tu

¹ Tepanožne skupine (SKD) so: pridobivanje nafte in zemeljskega plina (11.1), pridobivanje uranovih rud (12.0), pridobivanje rude neželeznih kovin (13.2), predelava mleka in proizvodnja mlečnih izdelkov (15.5), proizvodnja farmacevtskih surovin in preparatov (24.4), reciklaža nekovinskih odpadkov (37.2), oskrba s paro in toplo vodo (40.3), železniški promet (60.1), druge pomožne dejavnosti v prometu (63.2).

² Ti panožni skupini (SKD) sta mešano kmetijstvo (1.3) in tkanje tekstilij (17.2).

Tabela 1: Porazdelitev najbolj subvencioniranih podjetij glede na njihove tržne deleže (merjene s prihodki iz poslovanja) v panožni skupini, v letih 2003 in 2005, v %

Delež podjetja v panožni skupini	Vse dejavnosti		Predelovalne dejavnosti	
	2003	2005	2003	2005
Lestvica tržnih deležev v %				
0–0,9	42,5	42,1	18,5	18,9
1–4,9	28,0	28,7	36,9	35,1
5–9,9	8,8	12,4	10,8	14,9
10–19,9	10,4	6,4	15,4	12,2
20–29,9	2,6	2,5	4,6	6,8
30–39,9	3,1	0,5	9,2	1,3
40 in več	4,7	7,4	4,6	10,8
Skupaj	193 podjetij = 100,0	202 podjetji = 100,0	65 podjetij = 100,0	74 podjetij = 100,0

Vir podatkov: AJPEŠ–Zaključni računi podjetij za leti 2003 in 2005.

Tabela 2: Porazdelitev najbolj subvencioniranih podjetij glede deležev prihodkov od izvoza v prihodkih iz poslovanja, v letih 2003 in 2005, v %

Delež prihodkov od izvoza v prihodkih od poslovanja	Vse dejavnosti		Predelovalne dejavnosti	
	2003	2005	2003	2005
Lestvica izvoznih deležev, v %				
0–9,9	51,3	51,0	24,6	24,3
10–19,9	7,3	10,4	9,2	8,1
20–29,9	8,3	5,4	16,9	6,8
30–39,9	4,1	7,4	4,6	16,2
40–49,9	4,7	4,0	7,7	4,1
50–59,9	2,6	2,0	4,6	4,1
60–69,9	4,7	4,0	9,2	9,5
70–79,9	2,0	3,5	3,1	6,8
80–89,9	5,2	4,5	9,2	8,1
90–100	9,8	7,9	10,8	12,2
Skupaj	193 podjetij = 100,0	202 podjetji = 100,0	65 podjetij = 100,0	74 podjetij = 100,0

Vir podatkov: AJPEŠ–Zaključni računi podjetij za leti 2003 in 2005.

večja kot pri vseh dejavnostih. V vseh dejavnostih izstopajo po visokih tržnih deležih predvsem podjetja, ki zagotavljajo tudi javne dobrine, kar 70,5 odstotka subvencioniranih podjetij pa ima v svoji skupini tržne deleže nižje od 5 odstotkov. Tako nizke tržne deleže v panožnih skupinah ima v predelovalnih dejavnostih le dobra polovica subvencioniranih podjetij (55,4 odstotka).

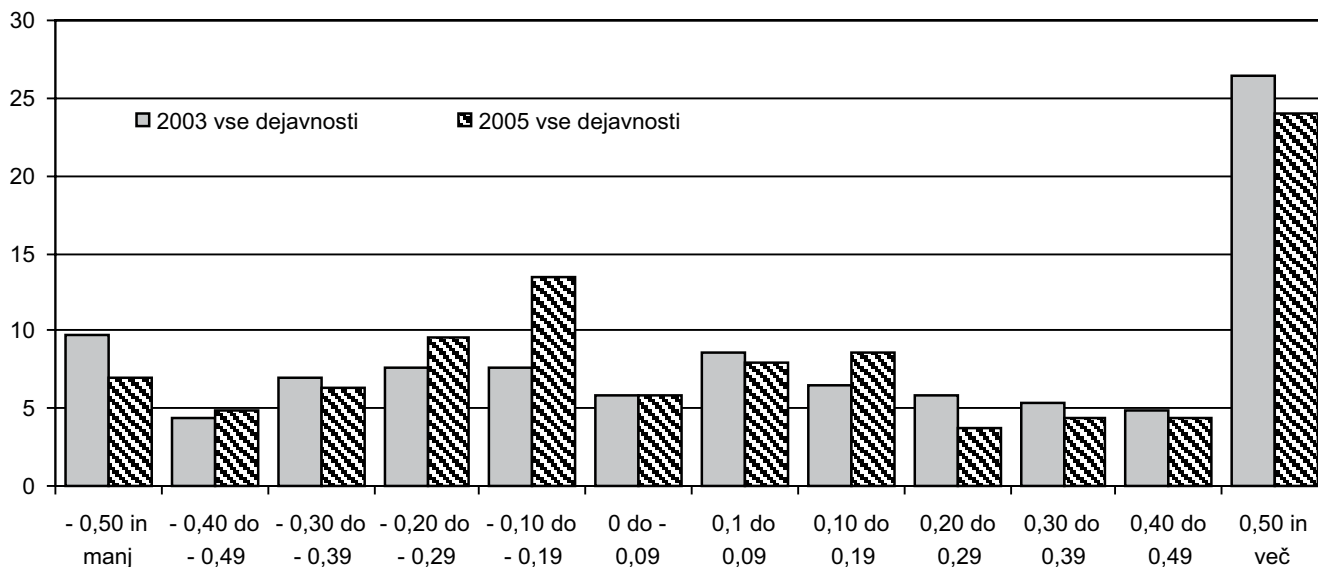
V letu 2005 se je koncentracija podjetij z visokimi tržnimi deleži povečala predvsem zaradi visokega povečanja tržnih deležev subvencioniranih podjetij iz predelovalnih dejavnosti. Podjetjem, ki so v letu 2003 presegla 40-odstotni prag tržnega deleža, so se (z izjemo panožnih skupin pridobivanje rude neželeznih kovin – SKD 13.2 in reciklaža nekovinskih odpadkov – SKD 37.2, ki praga ne dosegata

več) pridružila podjetja iz sedmih panožnih skupin.³ Ob upoštevanju metode CR-4 se naštetim pridružujeta še dve skupini,⁴ obe iz predelovalnih dejavnosti. V predelovalnih dejavnostih se je zmanjšal tudi delež podjetij z nizkimi tržnimi deleži (do 4,9 %) na 54 %, v vseh dejavnostih pa je delež takšnih podjetij celo nekoliko porasel.

³ Te panožne skupine (SKD) so: mešano kmetijstvo (1.3), priprava in predenje tekstilnih vlaken (17.1), jeklarstvo po standardih European Coal and Steel Community ECSC (27.1), proizvodnja radijskih in televizijskih oddajnikov, telefonskih in telegrafskih aparatov (32.2), proizvodnja motornih vozil (34.1), proizvodnja delov in dodatne opreme za motorna vozila in njihove motorje (34.3) in dejavnost javne uprave (75.1).

⁴ To sta proizvodnja in predelava mesa (15.1) ter proizvodnja elektromotorjev, generatorjev in transformatorjev (31.1).

Slika 2: Razporeditev najbolj subvencioniranih podjetij vseh dejavnosti po višini efektivne stopnje intervencije (ERA), v letih 2003 in 2005, v %



Vir podatkov: AJPES: Zaključni računi podjetij za leti 2003 in 2005.

Opombe: (1) Izloženi primeri predstavljajo 8 podjetij v letu 2003 in 9 podjetij v letu 2005, za katere ni možno izračunati ERE, ker v panožni skupini ni podjetja brez subvencije, ter 6 podjetij v letu 2005, ker ne izkazujejo zaposlenih ali je njihova dodana vrednost negativna. (3) Odstotki so računani le za podjetja, za katera smo ERO lahko izračunali.

Za majhno gospodarstvo, kot je slovensko, lahko subvencioniranje velikih podjetij (včasih tudi večjega števila razmeroma majhnih podjetij) neugodno vpliva na konkurenco in položaj podjetij v isti panožni skupini, ki subvencij ne prejemajo. V Sloveniji je trg zaradi subvencij potencialno prizadet v številnih panožnih skupinah predvsem na področju vsaj delnega zagotavljanja javnih dobrin in predelovalnih dejavnosti.

Učinkovitost subvencij z vidika mednarodne trgovine merimo z deležem prihodkov od izvoza v celotnih prihodkih iz poslovanja (tabela 2). Med analiziranimi podjetji v letu 2003 presegajo prihodki od izvoza 70-odstotni delež komaj pri 17 odstotkih podjetij, dobra polovica podjetij pa dosega le do 10-odstotnega. V letu 2005 se je struktura le malenkostno spremenila. Z nad 70-odstotnim deležem je 0,9 odstotka več podjetij kot leta 2003, število podjetij z nizkim izvoznim deležem pa je ostalo praktično nespremenjeno.

Pričakovano so deleži izvoza v prihodkih od poslovanja v predelovalnih dejavnostih nekoliko drugačni, saj je tu med prejemniki velikih subvencij večji delež podjetij z visokimi izvoznimi deleži. V letu 2003 je 23,1 odstotka subvencioniranih podjetij doseglo izvozne prihodke v višini 70 odstotkov in več, v letu 2005 pa je takih podjetij še nekoliko več 27,1 odstotka. Na drugi strani pa je subvencioniranih kar slaba tretjina podjetij, ki niso izvozniki oziroma dosega komaj do 20-odstotne deleže poslovnih prihodkov v izvozu (33,8 % v letu 2003 in 32,4 % v letu 2005).

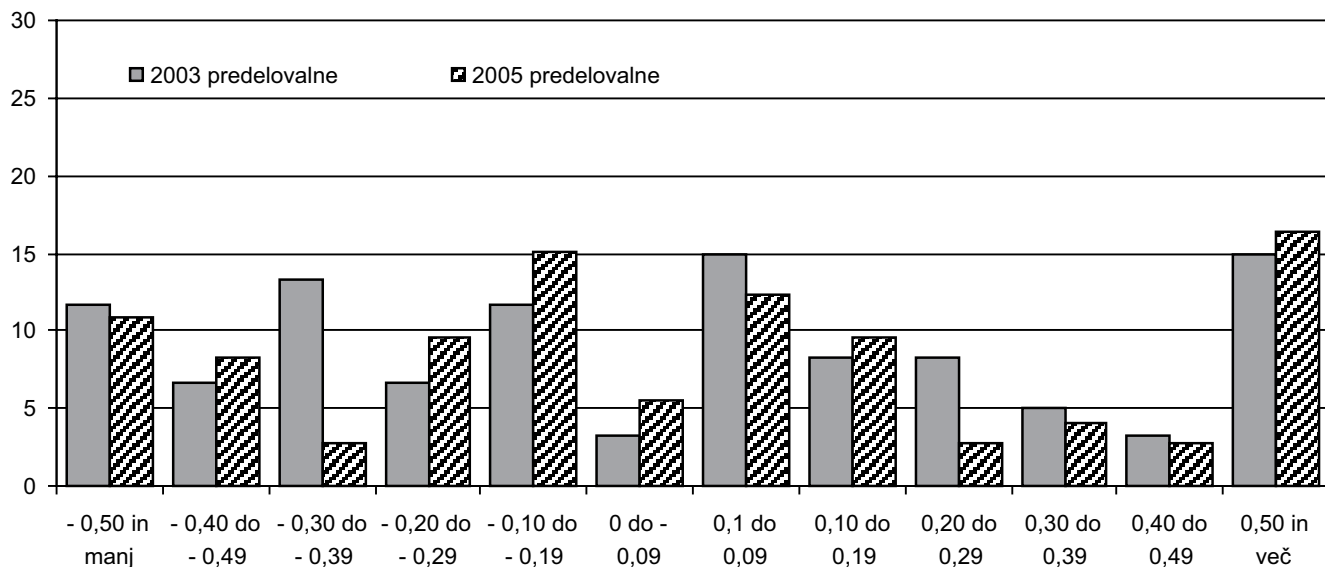
Podjetja, ki prejemajo visoke subvencije in dosega nad 70-odstotni delež prihodkov z izvozom, se uvrščajo v deve-

tindvajset panožnih skupin.⁵ Med podjetji z visokimi deleži prihodkov od izvoza imajo prejemniki subvencij tudi visoke tržne deleže v panožnih skupinah priprava in predenje tekstilnih vlaken (SKD 17.1) ter proizvodnja farmacevtskih surovin in preparatov (SKD 24.4) zato so učinki subvencij na trgovino z drugimi državami lahko nekoliko večji le v teh dveh panožnih skupinah. Zaradi razmeroma majhnega slovenskega gospodarstva so učinki subvencij na mednarodno trgovino zelo majhni, nekoliko večji so lahko le na obmejno trgovino.

Učinkovitost subvencij z vidika konkurenčnosti podjetij merimo z efektivno stopnjo intervencije – ERA (slika 2). Izračunane stopnje kažejo, da je v vseh dejavnostih v letu 2003 stopnja pozitivna pri 57,8 odstotka subvencioniranih podjetij, kar pomeni, da je dosežena dodana vrednost na zaposlenega pri podjetjih, ki so prejela subvencije v isti panožni skupini, višja kot pri podjetjih, ki jih niso. V letu

⁵ Te panožne skupine (SKD) so: kmetijstvo (1.1), proizvodnja tekstilij (17.1 in 17.2), proizvodnja oblačil (18.2), proizvodnja usnja in obutve (19.1), proizvodnja papirja (21.2), založništvo (22.1), proizvodnja kemičnih izdelkov (24.4), proizvodnja izdelkov iz gume in plastičnih mas (25.2), proizvodnja strojev (29.5), proizvodnja električnih strojev in aparatov (31.1, 31.2, 31.6), proizvodnja medicinskih, finomehaničnih in optičnih instrumentov (33.2), proizvodnja motornih vozil (34.1), proizvodnja pohištva (36.1), trgovina z motornimi vozili ter njihovo vzdrževanje in popravila (50.1, 50.2), posredništvo in trgovina na debelo (51.1, 51.4, 51.9), trgovina na drobno (52.1, 52.3, 52.4), drug kopenski promet (60.2), poslovanje z nepremičninami (70.1), raziskovanje in razvoj (73.1), druge poslovne dejavnosti (74.1) in dejavnosti združenj (91.1).

Slika 3: Razporeditev prejemnikov subvencij predelovalne dejavnosti po rezultatih izračunane učinkovite stopnje intervencije (ERA), v letih 2003 in 2005, v %



Vir podatkov: AJPES – Zaključni računi podjetij za leti 2003 in 2005.

Opomba: Odstotki so računani le za podjetja, za katera smo ERO lahko izračunali.

2005 se je delež podjetij s pozitivno stopnjo znižal na 52,9 odstotka. V predelovalnih dejavnostih (slika 3) so izračunane stopnje nižje. V letu 2003 je 54,9 odstotka podjetij izkazovalo pozitivno učinkovito stopnjo intervencije, v letu 2005 pa manj kot polovica (47,8 odstotka).

Na izračun učinkovite stopnje intervencije vplivajo na eni strani višina subvencij in dodana vrednost na zaposlenega v subvencioniranih podjetjih, na drugi strani pa dodana vrednost na zaposlenega v nesubvencioniranih podjetjih.

Prvič, prejeta višina subvencij je v vseh analiziranih podjetjih visoka, saj predstavlja pri polovici (47,6 odstotka v letu 2003 in 50,5 odstotka v letu 2005) najbolj subvencioniranih podjetij več kot 30 odstotkov dodane vrednosti, pri slabih četrtini pa več kot 100 odstotkov. Precej nižje subvencije v primerjavi z dodano vrednostjo so v predelovalnih dejavnostih, saj le dobra petina (21,5 odstotka v letu 2003 in 23,1 odstotka v letu 2005) najbolj subvencioniranih podjetij prejema subvencije, višje od 30 odstotkov dodane vrednosti. Več kot 100 odstotkov višje subvencije od dodane vrednosti pa v obeh primerjanih letih prejema le eno podjetje.

Drugič, če subvencioniranim podjetjem iz dodane vrednosti izločimo subvencije, ugotovimo, da bi petina podjetij poslovala z negativno dodano vrednostjo, bistveno slabša pa bi bila tudi razmerja med dodanimi vrednostmi na zaposlenega v subvencioniranih in nesubvencioniranih podjetjih. Z negativno dodano vrednostjo ne bi poslovala le podjetja, ki tudi s subvencijami izkazujejo negativne stopnje ERA, temveč skoraj polovica tistih podjetij, ki izkazujejo najvišje vrednosti ERA (+0,5 in več). To pomeni, da so njihove dodane vrednosti (s subvencijami) na zaposlenega krepko nad povprečjem panožnih skupin samo zaradi

izjemno visokih subvencij. Še za dobro petino podjetij pa bi izračunana stopnja ERA padla pod 0. Kar dobre tri četrtine subvencioniranih podjetij torej posluje brez subvencij slabše kot nesubvencionirana podjetja v isti panožni skupini. Subvencioniranje predelovalnih dejavnosti je manj intenzivno. Brez subvencije bi le eno podjetje poslovalo z negativno dodano vrednostjo, kar 32,8 odstotka podjetij pa bi tudi brez subvencij doseglo višje stopnje dodane vrednosti na zaposlenega kot nesubvencionirana podjetja v isti panožni skupini.

Tretjič, na izračun stopnje ERA vpliva tudi višina dosežene dodane vrednosti podjetij, ki ne prejema subvencij. Med podjetji, neprejemniki subvencij, so upoštevana samo podjetja, ki ne prejema nobenih subvencij, torej tudi tistih ne, ki s poslovanjem niso povezane. Zaradi majhnega gospodarstva in velikega števila prejemnikov subvencij (i) v nekaterih panožnih skupinah ni podjetja, ki ne bi bilo vsaj simbolično subvencionirano, in (ii) v nekaterih drugih skupinah so neprejemniki subvencij po doseženi dodani vrednosti tako zelo majhni, vendar večinoma dosegajo višje dodane vrednosti na zaposlenega kot prejemniki subvencij. Primerjav ni ali pa so pomanjkljive predvsem v panožnih skupinah, kjer podjetja zagotavljajo tudi javne dobrine,⁶ in v nekaterih predelovalnih dejavnostih.⁷ Vsaj za večino panožnih skupin, ki smo jih

⁶ Te panožne skupine (SKD) so: premogovništvo (zlasti 10.2), pridobivanje nafte (11.1), pridobivanje uranovih rud (12.0), pridobivanje soli (14.4), oskrba s paro in toplo vodo (40.3), železniški promet (60.1), pomožne prometne dejavnosti (63.2), raziskovanje in razvoj (73.1), javna uprava (75.1), socialno varstvo (85.3), storitve javne higiene (90.0) in dejavnost združenj (91.1).

⁷ Te panožne skupine (SKD) so: (15.1, 15.5, 17.1, 17.7, 18.2, 20.3, 24.4, 26.5, 27.1, 31.1, 32.2, 34.1 in 34.2).

našteli, bi bilo smiselno upoštevati med nesubvencioniranimi podjetji tudi tista, ki prejema zanemarljivo majhne subvencije, za skupine, kjer ni neprejemnikov subvencij, pa bi bile smiselne tudi mednarodne primerjave učinkovitosti.

Čeprav je zaradi omenjenih omejitev težko dajati verodostojne zaključke, lahko rečemo, da so učinki subvencij na konkurenčnost predvsem v nekaterih panožnih skupinah nejasni. Razjasnili bi jih lahko, če bi razpolagali tudi s podatki, za kakšne namene so podjetja subvencije sploh dobila. Da bi usmerjenost subvencij najbolj subvencioniranih podjetij lahko ugotovili, je treba analitično delo nadaljevati z analizo državnih pomoči, ki sicer nepopolnimi podatki takšno analizo tudi omogoča.

4 SKLEP

Učinkovitost subvencij v Sloveniji z vidika konkurence, mednarodne trgovine in konkurenčnosti smo ugotavljali na podlagi podatkov zaključnih računov za 10 odstotkov podjetij, ki so v letih 2003 in 2005 prejela največje zneske subvencij iz poslovanja. Z analizo smo ugotovili:

- V Sloveniji je trg zaradi subvencij potencialno prizadet v številnih panožnih skupinah predvsem na področju dejavnosti, ki zagotavljajo tudi javne dobrine, in predelovalnih dejavnosti.
- Zaradi majhnega slovenskega gospodarstva so učinki subvencij na mednarodno trgovino zelo majhni, večji so lahko le na obmejno trgovino. Subvencioniranje podjetij ni niti v predelovalnih dejavnostih usmerjeno v pospeševanje izvoza, subvencije v večini prejema podjetja, ki pretežno trgujejo na domačem trgu.
- Rezultati učinkovite stopnje intervencije napeljujejo na ugotovitev, da so subvencije z vidika konkurenčnosti v Sloveniji relativno zadovoljivo učinkovite, vendar podrobnejša analiza kaže, da temu ni tako. Prvi razlog izhaja iz zelo visokih deležev subvencij v dodani vrednosti podjetij, prejemnikov največjih zneskov subvencij, ki pomembno dvigujejo dodano vrednost na zaposlenega. Drugi razlog pa izhaja iz velikega števila subvencioniranih podjetij, ki prejema le simbolične zneske subvencij. Predvsem zaradi drugega razloga je v nekaterih panožnih skupinah povsem nesubvencioniranih podjetij malo.
- Izdatkov države za subvencije nismo ocenjevali. Relativno visok obseg subvencij in velik delež subvencioniranih podjetij (okoli desetina vseh podjetij vsako leto) pa nakazuje, da so stroški zanje (stroški obdavčitev in stroški administriranja ter lobiranja) zelo visoki.

Prispevek predstavlja le enega od začetnih in elementarnih poskusov ocenjevanja učinkovitosti subvencij v Sloveniji. Temeljitejše analize zahtevajo načrten pristop z ekonometričnimi modeli. Takšen pristop se je v nekaterih razvitih državah že uveljavil, čeprav tudi tu prihaja do

odstopanj med strokovnimi argumenti in politiko. Subvencije so namreč tudi eden izmed mehanizmov vladanja vodilne politične elite.

Literatura in viri

1. Bishop, S., Walker, M. (1999). *Economics of E.C. Competition Law: Concepts, Application and Measurement*. London: Sweet & Maxwell.
2. Clements B., Rodrigues H., Schwartz G. (1998). *Economic Determinants of Government Subsidies*. Working Paper. Washington D.C.: International Monetary Fund.
3. Fingleton, J., Ruane, F., Ryan, V. (1998). *A Study of Market Definition in State Aid Cases in EU*. Dublin: Trinity College, Department of Economics.
4. Friederiszick, H. W., Roller, L. H., Verouden, V. (2005). *European State Aid Control: An economic framework*. Brussels: European Commission.
5. Meiklejohn, R. (1999). *The Economics of State aid. European Economy: State Aid and the Single Market*. Brussels: European Commission.
6. Messerlin, P. A. (1999). *External Aspects of State Aids. European Economy: State Aid and the Single Market*. Brussels: European Commission.
7. Murn, A. (2007). *Obseg in učinkovitost slovenske politike subvencioniranja gospodarskih družb*. Delovni zvezek. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, XLI(9). Dosegljivo <http://www.gov.si/umar/public/dz.php>.
8. Murn, A. (2006). Ugotavljanje učinkovitosti državnih pomoči. *IB revija*. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, XL(4): 44–55.
9. Nitsche, R., Heidhues, P. (2006). *Study on Methods to Analyse the Impact of State Aid on Competition*. Brussels: European Community, DG Economic and Financial Affairs.
10. Turk, I. (2000). *Pojmovnik računovodstva, financ in revizije*. Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo.
11. *Various methods for measuring and analysing economic assistance*. Paris: OECD. Dosegljivo <http://www.oecd.org/dataoecd/37/61/2349013.pdf>.
12. *Viri in metode ocenjevanja bruto nacionalnega dohodka* (2006). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.
13. *Zaključni računi podjetij* (2003, 2005). Ljubljana: AJPES.
14. Zalokar, N. (2005). Subvencije in DDV. *IKS, Revija za računovodstvo in finance*. Ljubljana: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, XXXII(1–2): 201–205.