

Državne pomoči za reševanje in prestrukturiranje podjetij v Sloveniji: obseg in rezultati

Povzetek

Državne pomoči za reševanje in prestrukturiranje so ena izmed oblik horizontalnih državnih pomoči, ki so v teoriji in praksi precej sporne, posebno pri pomočeh velikim podjetjem. Argumentov proti njihovi uporabi je veliko in večinoma se osredotočajo na to, da države z njimi podpirajo "stare industrije" in tako distorzno vplivajo na delovanje tržnih zakonitosti. Argumenti v prid podporam podjetjem v težavah se osredotočajo predvsem na odprav-

ljanje negativnih eksternalij za delavce, potrošnike in druge udeležence na trgu, do katerih pride ob uvedbi stečajev.

Empirične raziskave kažejo, da so pomoči za reševanje in prestrukturiranje v primerjavi z drugimi oblikami pomoči razmeroma manj učinkovite. V Evropski uniji kar 32 % podjetij, ki so prejela te pomoči, ne preživi. V Sloveniji pa ni preživel 23 % podjetij, ki so jih dobile v obdobju 1998-2005. Na

videz je ta rezultat ugodnejši kakor v Evropski uniji, vendar so dodatne analize pokazale, da velik del slovenskih preživelih podjetij vsako leto redno prejme visoke subvencije, povezane s poslovanjem. To pomeni, da jih dobršen del brez teh subvencij ne bi preživel. Posebna analiza alokacijske učinkovitosti državnih pomoči je pokazala tudi, da pomoči za reševanje in prestrukturiranje dosegajo visoko stopnjo distorznega vpliva na druge sektorje.

Ključne besede: državne pomoči, reševanje in prestrukturiranje

Summary

State aid for rescuing and restructuring is a type of horizontal state aid that is contentious in both theory and practice, particularly with regard to large firms. There are many arguments against its use, the main one being that countries which grant such aid support 'old industries' and thus distort the operation of the free market. Arguments in favour of state aid for firms in difficulty focus on the elimination of the negative externalities for workers,

consumers, and other market participants that occur when such firms go bankrupt.

Empirical research of state aid for rescuing and restructuring shows that this aid is relatively less effective than other types of aid. In the European Union, 32% of firms that receive aid for rescuing and restructuring do not survive. In Slovenia, the corresponding figure for 1998-2005 was 23%. It may appear at first sight that Slovenia's result is better than that

of the EU. However, additional analyses have shown that the majority of the firms that survive in Slovenia are receiving high annual subsidies for operation. This means that many of them would not survive without the subsidies. Furthermore, a separate analysis of the allocative efficiency of state aid has shown that state aid for rescuing and restructuring exhibits a high distortional impact on other sectors.

Key words: state aid, rescuing and restructuring

JEL: H25, H81, L52

1. Uvod

Čeprav neoliberalna teorija gradi na prepričanju, da je aktivno poseganje države v delovanje tržnih

subjektov škodljivo za delovanje tržnih zakonitosti, pa v praksi države, tudi tiste, ki so neoliberalno usmerjene, izvajajo aktivno industrijsko politiko. Za to obstajata dva temeljna razloga. Prvi izhaja

* Urad za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana

iz številnih tržnih nepravilnosti, zaradi katerih države z aktivno politiko posegajo v delovanje trga, da bi jih odpravile. Drugi razlog pa tiči predvsem v prizadevanju, da bi z ustreznimi ukrepi zagotovile svojim podjetjem tržno prednost pred konkurenti na domačem in svetovnem trgu.

Države nimajo v izobilju instrumentov za izvajanje aktivne industrijske politike. Poleg nefinančnih instrumentov (izboljševanje delovanja državne administracije, pravnega reda in razvoj poslovnega okolja za podjetništvo) se uporabljajo še finančni, ki se odražajo v javnofinančnih prihodkih, izdatkih, posojilih, dolgu in premoženju. Pri uporabi finančnih instrumentov se države soočajo z vse večjimi omejitvami. Prva izhaja iz javnofinančne politike, ki zahteva ustrezno ravnanje med javnofinančnimi prihodki in odhodki ter med javnofinančnim primanjkljajem in dolgom. Druga omejitev pa izhaja iz sprejetih mednarodnih pravil Evropske unije in Svetovne trgovinske organizacije; obe instituciji omejujeta različne oblike poseganja države v delovanje tržnih zakonitosti.

Pravila Evropske unije so določena s pravnimi predpisi, katerih namen je ureditev delovanja enotnega notranjega trga, zato ne zajemajo vseh oblik subvencioniranja, ampak le tiste, ki vplivajo na konkurenco med podjetji znotraj meja Evropske unije. Oblike subvencioniranja, kontrolirane s strani Evropske unije, se imenujejo državne pomoči. Pogoji, pod katerimi se lahko dodeljujejo, so predpisani, nadzorujeta pa jih Evropska komisija in posebej za to pristojno sodišče. Pravila postavljajo nadnacionalne interese nad nacionalne, zakonitosti delovanja proste konkurence in trgovine pa pred načrtno pospeševanje podjetniške konkurenčnosti.

Reševanje velikih neuspešnih podjetij je po pravilih državnih pomoči dovoljeno pod posebnimi pogoji. Razlogi za dovoljeno pomoč izhajajo iz delujočih tržnih nepravilnosti, predvsem pa iz ublažitve socialnih problemov ter napetosti, do katerih pride ob stečajih in likvidaciji slabih podjetij. Težave, ki jih povzroči propad neuspelega velikega podjetja, pogosto odsevajo tudi na drugih podjetjih (posebno v nabavi in prodaji povezanih podjetij), v majhnem gospodarstvu pa tudi v delu ponudbe in povpraševanja.

Državne pomoči so v Sloveniji na splošno slabo raziskane. Praviloma se od leta 2000 (Zakon o državnih pomoči, Uradni list RS, št. 1/00) dodeljujejo skladno s pravili politike konkurence Evropske unije na vseh področjih, tudi za reševanje in prestrukturiranje. Maloštevilne raziskave (Murn, 2003, 2004 in 2005) prejemnikov pomoči kažejo, da so bile doslej predvsem instrument države za

podpiranje sanacije in prestrukturiranja slabih podjetij. Takšne usmeritve niso podpirale le namenske pomoči za reševanje in prestrukturiranje, ampak tudi drugi programi pomoči.

Cilj prispevka je ugotoviti učinkovitost državnih pomoči za reševanje in prestrukturiranje podjetij v Sloveniji. Z analizo, ki temelji na individualnih podatkih o prejetih pomočeh v obdobju 1998–2005 in na podatkih zaključnih računov podjetij, ugotavljamo, da je stopnja preživetja teh podjetij v Sloveniji višja kakor v Evropski uniji, vendar nekatera slovenska podjetja v velikem obsegu prejemajo še subvencije, ki so povezane s poslovanjem in jim pomagajo preživeti.

Prispevek je sestavljen iz šestih točk. Uvodu sledi predstavitev teoretičnih izhodišč sistema državnih pomoči, pravil državnih pomoči za reševanje in prestrukturiranje ter izsledki obstoječih analiz učinkovitosti saniranja velikih podjetij s tako pomočjo. V peti, najobsežnejši točki prispevka navajamo kratko empirično analizo državnih pomoči, dodeljenih po pravilih za reševanje in prestrukturiranje v Sloveniji. Prikazujemo, koliko pomoči je bilo v obdobju 1998–2005 dodeljenih po teh pravilih in kaj se je dogajalo z učinkovitostjo podjetij, prejemnikov pomoči. Učinkovitost pomoči ugotavljamo po treh merilih: prvo je preživetje podjetja, drugo efektivna stopnja intervencije, o kateri smo pisali v predhodni številki IB-revije (Murn, 2007, str. 80), tretje pa distorznost vpliva teh pomoči na druge sektorje. V šesti točki prispevka navajamo sklep.

2. Zasnova sistema državnih pomoči

Opredelitev državnih pomoči ne izhaja iz znanstvenih dognanj, temveč temelji na dolgoletni praksi. Zasnova sistema sloni na opredelitvi preprečevanja konkurence na notranjem trgu Evropske unije, temelji zanj pa so bili postavljeni že v začetku petdesetih let preteklega stoletja. Pravila o tem, komu se državne pomoči lahko namenijo, v kakšni obliki in v kakšni višini, so se oblikovala postopoma. Ustrezna ureditev državnih pomoči se je razvila šele v zadnjih dveh desetletjih (Sinnaeve, 1999, str. 13). Predvsem po letu 1980 je zanj značilno, da upošteva industrijsko politiko in politiko konkurence, odgovornost zanj pa je ekonomska, politična in institucionalna (Lavdas, Mendrinou, 1999, str. 19).

Dajatev je opredeljena kot državna pomoč, če zadošča naslednjim pogojem: (i) pomoč daje država iz državnih virov, ki so lahko neposredni ali posredni, (ii) gre za pomoč, ki v bistvu zmanjšuje normalne stroške poslovanja pre-

jemniku in mu na ta način daje konkurenčno prednost, (iii) pomoč je namenjena določenemu podjetju in tako izkrivlja konkurenco ali grozi z izkrivljanjem konkurence, (iv) pomoč vpliva na trgovino in konkurenco med državami članicami Evropske unije; če vpliva nanju le v državi članici, to ni državna pomoč. V postopku ocenjevanja združljivosti državne pomoči s skupnim trgom prvi pogoj določa, ali gre za državno pomoč ali ne, naslednja dva določata merila kvalifikacije o vrsti nezdružljivosti državne pomoči s skupnim trgom, zadnji pa podpira le določilo o enotnosti notranjega trga Evropske unije (Bogataj, 1999, str. 42–43). Ločevanje med ukrepi, ki niso državna pomoč, in ukrepi, ki to so, je težavno. Obstajajo tri splošna pravila za prepoznavo ukrepov, ki niso državna pomoč: (1) ukrepi niso usmerjeni v sektorje, regije ali posebne kategorije (npr. za majhna in srednje velika podjetja), (2) merilo primernosti temelji na ciljih, brez diskrecijske moči dajalca pomoči, (3) ukrep praviloma ni omejen niti časovno niti vnaprej določenim obsegom razpoložljivih sredstev (Simon, 1999, str. 46–49).

Podrobnejša pravila o državnih pomočeh so se oblikovala desetletja. Danes so vsa veljavna pravila združena v več skupin. *Splošna pravila* predstavljajo pogoje, ki jih mora država upoštevati, da prepreči posredno dodeljevanje državnih pomoči. *Horizontalna pravila* razlagajo stališče Evropske komisije glede pomoči na posameznih področjih s posebnimi težavami. Pri tem so izključeni nekateri občutljivi sektorji, saj so zanje predvidena posebna pravila. Veljavnost pravil je časovno omejena, prilagoditve posameznih horizontalnih predpisov pa se spreminjajo glede na spremembe v ekonomskem razvoju Evropske unije. *Regionalna pravila* opredeljujejo dodeljevanje pomoči na podlagi regionalnih meril. Cilj teh pomoči je vplivati na geografsko razporeditev aktivnosti podjetij, obseg državne pomoči mora biti nujno omejen le na odpravo točno določenih regionalnih težav. Posebna *sektorska pravila* obravnavajo politiko Evropske unije pri razvoju izbranih sektorjev. Splošna merila dodeljevanja posebnih sektorskih pomoči določajo: (i) njihovo omejenost na posamezne, zaradi položaja sektorja upravičene primere; (ii) njihovo višino, ki omogoča zgolj povrnitev življenjske sposobnosti prejemnika; (iii) trajanje le za krajša obdobja, če pa so daljša, se morajo postopno zmanjševati; (iv) intenzivnost pomoči mora biti v sorazmerju s problemom, ki se rešuje, in (v) reševanje problemov v sektorju ene države ne sme negativno vplivati na razvoj v drugi državi članici.

Teoretični temelj sistema državnih pomoči je izhodišče, da so pomoči opravičljive, če resnično odpravljajo tržne nepravilnosti, pri čemer so tržne

nepravilnosti potreben, toda ne zadosten pogoj za dodeljevanje državnih pomoči, saj je najboljša rešitev še vedno delovanje trga in tržnih zakonitosti (Nicolaidis, Bilal, 1999, str. 30). Poglavitni vzrok takšne osnove sistema izhaja iz tega, da politike, posebno tiste, ki vplivajo na trgovanje s proizvodi in storitvami ali mobilnimi proizvodnimi faktorji, povzročajo učinke prelivanja (»spillovers«), ki so večinoma pozitivni. Lahko pa so tudi negativni, kar se kaže na gospodarstvu drugih držav in na celotnem notranjem trgu Evropske unije. Ker je navsezadnje sistem državnih pomoči opredeljen bolj politično kakor teoretično in daje pristojnost presoje Evropski komisiji in Evropskemu svetu, je dokaj nekonsistenten iz več razlogov.

Prvi razlog izhaja iz opredelitve tržnih nepravilnosti, ki jih Evropska komisija deli v več skupin. Oblikovana pravila državnih pomoči se prilagajajo in povezujejo s temi skupinami nepravilnosti, npr. ekonomija obsega s pomočmi za železnice in telekomunikacije, eksternalije s pomočmi za raziskave in razvoj ter varstvo okolja, nesimetrične informacije s pomočmi za majhna in srednje velika podjetja, institucionalna rigidnost s pomočmi za zaposlovanje, neustrezna factorska mobilnost s pomočmi za regionalni razvoj in subvencionirana proizvodnja drugih držav s povračilnimi subvencijami za zaščito domače proizvodnje (Meiklejohn, 1999, str. 25–31).

Drugi razlog je, da imajo strukturne pomoči Evropske unije tudi elemente državnih pomoči, vendar jih Evropska komisija ne preverja, kar vodi do precedensa v ciljih politike konkurence (Cini, McGowan, 1998, str. 149). Tako npr. se strukturne pomoči za regionalni razvoj pogosto dodeljujejo mimo pravil politike konkurence in državnih pomoči (Wishlade, 1998, str. 345–356). Še večji problem pa predstavljajo pomoči za železnico in kmetijstvo, nad katerimi Evropska komisija nima niti ustreznega pregleda.

Tretji razlog pa tiči v dejstvu, da je Evropsko sodišče postavilo smernice, ki določajo, na katera merila naj se opira Evropska komisija pri odločanju, ali naj odobri pomoč ali ne (Bogataj, 1999, str. 67). Ta merila so tri. Prvo je, da mora državna pomoč uresničevati ekonomske ali socialne cilje. Pri presoji mora Evropska komisija upoštevati območje celotnega notranjega trga, tako da ne more odobriti pomoči, če ta služi zgolj nacionalnim interesom posamezne države članice. Drugo merilo je, da mora biti državna pomoč nujno potrebna za doseg želenega ekonomskega ali socialnega cilja. Tretje merilo določa značilnosti pomoči (intenzivnost, oblika, trajanje in obseg izkrivljanja konkurence). Pomoč mora biti v sorazmerju z želenim ciljem in ne sme presegati

stopnje, ki je potrebna za njegovo dosego. Te smernice se upoštevajo po presoji, Evropska komisija namreč še ni oblikovala metodologije, po kateri bi ocenjevala različne učinke pomoči (Murn, 2006, str. 53–54).

3. Državne pomoči za reševanje in prestrukturiranje

Državne pomoči za reševanje in prestrukturiranje sodijo med horizontalne ukrepe, ki so namenjeni podjetjem, ki svojih problemov ne morejo rešiti sama. Prvotna pravila so bila oblikovana leta 1994, nova pa deset let pozneje. Nova pravila so zaostriła dodeljevanje pomoči in v ospredje postavila dejstvo, da je izstop neučinkovitih podjetij del delovanja trga, zato ni običajno, da država rešuje podjetje, ki zaide v težave. Po novih pravilih, ki določajo: (i) pojem »podjetja v težavah«, (ii) opredelitev »pomoči za reševanje in prestrukturiranje« in (iii) združljivost s skupnim trgov, je pomoč enkratna, kar pomeni tudi opustitev stare prakse uporabljanja državnih pomoči za umetno ohranjanje podjetij pri življenju.

Ker jasno postavljene teoretične definicije za »podjetje v težavah« ni, Evropska komisija meni, da je to podjetje brez zmožnosti z lastnimi sredstvi ali sredstvi, ki jih lahko pridobi od svojih lastnikov ali upnikov, preprečiti izgube, ki bi brez zunanjih posegov države kratkoročno ali srednjeročno skoraj gotovo ogrozile njegov obstoj. Stanje podjetja se ugotavlja po merilih, ki so: velika izguba osnovnega kapitala, naraščajoče izgube, upadanje prometa, kopičenje zalog, presežki prostih zmogljivosti, padanje denarnega toka, naraščajoči dolgovi ipd.

Opredelitev »pomoči za reševanje in prestrukturiranje« ločuje dve obliki pomoči. Pomoč za reševanje je po naravi začasna in povratna. Njen osnovni cilj je omogočiti, da podjetje v težavah ostane pri življenju v obdobju, ki je potrebno za izdelavo načrta za prestrukturiranje, vendar ne more biti daljše od šestih mesecev. Pomoč mora biti povratna likvidnostna pomoč v obliki poroštev za posojila ali posojil z obrestno mero, ki je vsaj primerljiva z obrestnimi merami posojil zdravim podjetjem. Pomoč za prestrukturiranje temelji na daljnosežnem načrtu za obnovo dolgoročne sposobnosti preživetja podjetja. Prestrukturiranje navadno vključuje fizično prestrukturiranje – reorganizacijo in racionalizacijo dejavnosti – podjetja ter finančno prestrukturiranje v obliki kapitalskih naložb ali drugih ukrepov, ki zmanjšujejo dolgove podjetja.

Združljivost pomoči za reševanje in prestrukturiranje s skupnim trgov je s strokovnega vidika nejasno opredeljena. Z vidika konkurence pa je pomoč problematična, saj lahko delež bremena strukturnih prilagoditev in spremljajočih socialnih in ekonomskih problemov prenese na druge proizvajalce, ki ne prejemajo pomoči, in na druge države. V smernicah se združljivost pri pomoči za reševanje in prestrukturiranje razlaga kot »pomoč za lajšanje razvoja nekaterih gospodarskih aktivnosti, če takšna pomoč ne škoduje pogojem poslovanja tako, da bi bilo to v nasprotju s skupnim interesom« (Smernice o državnih pomoči za reševanje in prestrukturiranje podjetij v težavah, 2004). Po takšni razlagi je pomoč skladna s skupnim trgov pri odpravljanju tržnih nepravilnosti ter zagotavljanju ekonomske in socialne kohezije.

Dodeljevanje pomoči za reševanje in prestrukturiranje z različnimi instrumenti vpliva na višino transferiranih sredstev države, ki jih le-ta usmerja v podjetje, in na višino koristi, ki jo podjetje s pomočjo dejansko prejme. Višina transferiranih sredstev države in višina koristi za prejemnika se namreč razlikujeta. Sistem državnih pomoči je zasnovan tako, da pri njihovem ugotavljanju ni na prvem mestu celotna transferirana vrednost, temveč korist, ki jo prejemnik konkretne oblike državne pomoči z njo dobi. Iz tega načela se je razvila metodologija ocenjevanja elementov pomoči, ki omogoča, da se državne pomoči razlikujejo od celotne transferirane vrednosti. Razlike so odvisne od tega, s katerim od instrumentov in po kakšnih načelih je pomoč dana, zato jo je treba ocenjevati po posameznih instrumentih in skupinah instrumentov: (i) instrumenti, pri katerih je celotna vrednost transakcije tudi državna pomoč (dotacije, subvencije obresti in odpis dolga poslujočih podjetij iz upniških razmerij, oprostitve in olajšave pri plačilu davkov in prispevkov za socialno varnost ter plačilo obveznosti podjetij, za katera nastopa država kot porok); (ii) instrumenti, pri katerih se vrednost pomoči ugotavlja s sedanjo vrednostjo bodočih koristi za prejemnika (odlog plačila davkov in prispevkov, ugodna posojila, posojila podjetjem v težavah in poročstva); (iii) drugi instrumenti pomoči (kapitalske naložbe, konverzija terjatev v kapitalske naložbe, ugodna prodaja državnega premoženja in nekatere posebne davčne ugodnosti). Pri nekaterih transakcijah, ki so zelo pogoste pri pomočeh za reševanje in prestrukturiranje, kot so: prisilna poravnava in stečaj, kapitalske naložbe, konverzija terjatev v kapitalske naložbe, prodaja državnega premoženja in udeležba države pri dobičku podjetja iz naslova lastniških razmerij, je zelo pomemben položaj države v primerjavi z drugimi institucijami na trgu.

Tako imenovano obnašanje države po tržnih načelih (»market investor principle«) nima državnih pomoči, če se država pri transakcijah s podjetji na trgu obnaša kakor drugi udeleženci. Če pa postavlja na trgu drugačne pogoje obnašanja, ki prinašajo podjetjem nekatere koristi, gre pri izvedenih transakcijah tudi za državne pomoči.

4. Teoretična in empirična dognanja o učinkovitosti državnih pomoči za reševanje in prestrukturiranje

Državne pomoči za reševanje in prestrukturiranje so povzročile enega od najspornejših primerov dovoljenih državnih pomoči, saj spadajo med najbolj izkrivljajoče oblike državnih intervencij v tržnem gospodarstvu. V teoriji, ki podpira sistem državnih pomoči, se njihova uporaba sklicuje na reševanje »frikcijskih problemov« kot oblike tržnih nepravilnosti. Frikcijski problemi nastopijo, ko veliko podjetje ali cel sektor iz različnih okoliščin zaide v resne težave, kar povzroči nepopolno mobilnost proizvodnih faktorjev. V teh primerih se poveča brezposelnost, saj se odvečna delovna sila ne more takoj zaposliti drugje, zato lahko državne pomoči premostijo prehod k novim ekonomskim aktivnostim (Meiklejohn, 2005, str. 25–31). Argumenti za te pomoči temeljijo tudi na eksternalijah za potrošnike in druge prizadete, ki jih pri zapiranju lastniki ne upoštevajo. Državne pomoči za reševanje in prestrukturiranje so dokaj priljubljena oblika pomoči iz treh razlogov. Prvič, veliko prejemnikov brez nje ne bi preživel in nastale bi negativne socialne eksternalije. Drugič, stečaj podjetja bi na trgu lahko povečal tržno moč drugih podjetij, kar bi lahko prizadelo potrošnike. Tretjič, reševanje velikih podjetij je tudi politično mikavno (Nitsche, Heidhues, 2006, str. 21–24).

Učinkovitost državnih pomoči, tudi tistih za reševanje in prestrukturiranje, je odvisna od njihovega vpliva na položaj prejemnikov na trgu (Harbord, Yarrow, 1999, str. 92–102). To so vplivi na naložbe, cene, zaposlovanje in proizvodne odločitve. Kolikšni so ti vplivi, je odvisno od stroškovne strukture, pri kateri je treba ločevati med: (i) variabilnimi in fiksnimi stroški; pri čemer spremembe v slednjih nimajo vpliva na obnašanje podjetij; (ii) kratkoročnimi in dolgoročnimi stroški; (iii) pomenom nepovratnih (»sunk«) stroškov, opredeljenih kot fiksni stroški, ki se pri izstopu s trga ne povrnejo; (iv) izogibnimi in neizogibnimi stroški, pri čemer so izogibni fiksni stroški tisti, ki se z ravniyo proizvodnje podjetja ne spreminjajo, vendar jih to odstrani pri izstopu iz trga; variabilni stroški pa so vedno izogibni. Državne pomoči lahko vplivajo na strukturo

stroškov na več načinov, kar ima vpliv tudi na njihovo učinkovitost: (1) pomoči, ki vplivajo na variabilne stroške (sprememba mejnih stroškov učinkuje na povečanje proizvodnje in cenovne odločitve); (2) pomoči, ki vplivajo na fiksne izogibne stroške (povečanje dobička, ekspanzija zmogljivosti ter zmanjšanje vstopov na trg in izstopov z njega), (3) pomoči, ki vplivajo na neizogibne (nepovratne) stroške (npr. plačilo preteklih dolgov, pokritje preteklih izgub – pomoči ne povečujejo dobička).

Podjetja izstopajo s trga, ko dobički ne pokrivajo več izogibnih stroškov. Če so stroški vstopa in izstopa visoki in če obstajajo tržne možnosti za povečanje dobičkonosnosti, je smiselno nadaljevati proizvodnjo, čeprav podjetje trenutno proizvaja z izgubo. Ta teorija se imenuje tudi teorija izbire naložb in pojasnjuje, zakaj investitorji podpirajo podjetja v neugodnih okoliščinah. Dixit in Pindyck (1994) in Hubbard (1994) so ugotovili, da: (i) mejne cene – stroški presegajo konkurenčne ravni dolgoročno (okoli 60 % časa) brez dolgoročno presežnih dobičkov ali zlorabe tržne moči; (ii) podjetja imajo v dolgem obdobju (okoli 30 % časa) lahko tekoče izgube s prodajo po cenah, ki so nižje od kratkoročnih variabilnih stroškov, brez dampinga ali drugačne oblike grabežljivega obnašanja. Iz teh razlogov so upravičljive tudi državne pomoči za reševanje in prestrukturiranje (v Harbord, Yarrow, 1999, str. 102–111).

Učinkovitost pomoči za reševanje in prestrukturiranje podjetij v težavah spremlja kar nekaj problemov, povezanih z vplivom na konkurenco. Višina pomoči je večinoma sorazmerna z izgubami v podjetjih, ki dobivajo pomoč, odvisna pa je tudi od intenzivnosti nazadovanja (Nitsche, Heidhues, 2006, str. 62–63). Temeljno vprašanje je, zakaj podjetja ne morejo dobiti finančnih sredstev na trgu. Pomoči so navadno neuspešne, če želimo z njimi ohraniti visoko zaposlenost in tako dolgotrajni »status quo« industrije, namesto da bi z ustreznimi ukrepi izboljšali konkurenčnost tudi z zapiranjem neustrezno izkoriščenih in zastarelih zmogljivosti (Ford, Suyker, 1989, str. 22).

Analiza pomoči za reševanje in prestrukturiranje v Evropski uniji je pokazala, da so bile množično dodeljene v letih 1994–1998 in 2001–2002, med posameznimi državami pa je bilo največ primerov v Nemčiji in Italiji, zelo veliko pa tudi v Avstriji, Franciji in Španiji. Od 71 analiziranih podjetij, ki so prejela državne pomoči, jih je 47 preživel, 22 propadlo, za dve družbi pa ni podatkov (London Economics, 2004, str. 29 in 105–107). Podoben odstotek (32 %) propadlih podjetij, ki so dobila pomoči, navajata tudi Nitsche in Heidhues (2006, str. 167–168). Največ propadlih podjetij je prejelo

samo pomoči za reševanje (predvsem likvidnostnih težav), ne pa tudi za prestrukturiranje. Analiza je pokazala še, da imajo podjetja v težavah 30 % več možnosti za preživetje, če so težave nastopile zaradi upadanja trgov in slabega poslovanja kakor zaradi drugih vzrokov.

Dejstvo, da je bilo veliko pomoči za reševanje in prestrukturiranje konec prejšnjega stoletja dodeljenih v Nemčiji, je povezano s prehodom vzhodnonemškega socialističnega gospodarstva v tržno. Postsocialistično prestrukturiranje je povsem drugačno od klasičnega, ker je dolgotrajno, bistveno daljše od klasičnega. Zato je bila tudi oblika industrijske politike v tranzicijskih državah stalno v nasprotju s pravili državnih pomoči, predvsem pri reševanju in prestrukturiranju (Meiklejohn, 1999a, str. 18–19).

Da bi bile tudi državne pomoči za reševanje in prestrukturiranje učinkovitejše, strokovnjaki pri odločanju o smiselnosti njihove dodelitve nekemu podjetju predlagajo načrtni pristop. Ta način je zasnovan v štirih korakih (Nitsche, Heidhues, 2006, str. 167–177). Pri prvem je v ospredju vprašanje, ali je podjetje v težavah vredno rešiti. Argumente v prid reševanja lahko iščemo pri eksternalijah za delavce, potrošnike in upnike, ki nastopijo pri zapiranju podjetja, argumente proti pa pri zagotavljanju dinamične konkurence v panogi, ki jo državna pomoč podjetju omeji. Drugi korak je usmerjen k odpravi dileme, kakšna pomoč bi bila za podjetje primerna. Tu so v ospredju vprašanja o njeni količini in intenzivnosti ter o njenih instrumentih. Količina in intenzivnost pomoči morata biti povezani z racionalizacijo poslovanja podjetja za večjo konkurenčnost in z diverzifikacijo v nove aktivnosti. Prestrukturiranje je običajno povezano s kapitalskimi injekcijami, zniževanjem dolgov, posojili, odpisom davkov in poroštvi; pomoči pa pokrivajo tudi druge stroške podjetja (znižanje prispevkov za socialno zaščito, zgodnje upokojevanje, zniževanje zaposlenosti, dodatno usposabljanje, svetovanje). Med osnovne instrumente v praksi lahko uvrstimo dodatni kapital, odpis dolgov, posojila, alternativni instrumenti pa navadno izhajajo iz domače zakonodaje o stečajih. Tretji korak predstavlja opredelitev relevantnega trga in ugotavljanje, koliko pomoč nekemu podjetju izkrivlja konkurenco. Četrty korak predvideva izdelavo primerjalne analize med stroški in koristmi prestrukturiranja z državno pomočjo ter postopkom stečaja.

Pri pomočeh za reševanje in prestrukturiranje namreč koristi družbe zelo redko presegajo stroške pomoči, vendar jih države dodeljujejo tudi zaradi lobiranja. Namesto pomoči za prestrukturiranje bi bile velikokrat družbeno sprejemljivejše druge

oblike pomoči, npr. za zaposlovanje in regionalne pomoči. V praksi se to tudi dogaja, zato horizontalne in regionalne pomoči niso vedno usmerjene v pospeševanje konkurenčnosti vsaj povprečno uspešnih podjetij, temveč tudi v reševanje podjetij v težavah.

5. Obseg in rezultati državnih pomoči za reševanje in prestrukturiranje podjetij v Sloveniji

Reševanje in prestrukturiranje podjetij v težavah se je v Sloveniji pričelo že v začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja, ko je država prevzela obveznosti za sanacijo stotih največjih podjetij, ki so prišla na tedanji Sklad za razvoj, in odobrila veliko sredstev za pomoč izvoznikom (Murn, 2002, str. 15–20). Kmalu zatem si je na svoja pleča naložila tudi saniranje posameznih podjetij (Slovenske železarne, TAM in AM Bus, Papirnica Radeče, Slovenske železnice, Splošna plovba Piran) in bančnega sektorja prek dveh največjih bank ter aktivno podprla razvoj podjetniškega sektorja. Posledice sprejetih ukrepov so se odrazile tudi na odhodkih javnega financiranja, državnem dolgu in državno zajamčenem dolgu. Po prvi fazi intenzivnega reševanja in prestrukturiranja podjetij v težavah, ki je trajala do leta 1995, so se ti procesi nadaljevali v bistveno manjšem obsegu, večinoma prek Slovenske razvojne družbe.

Podatkov o državnih pomočeh, ki so spremljale reševanje in prestrukturiranje podjetij, za prvo obdobje ni, ker je Slovenija šele leta 1998 oblikovala evidenco državnih pomoči. Naša analiza zajema pomoči, ki so bile po kategoriji reševanje in prestrukturiranje dodeljene v obdobju 1998–2005, to je že po koncu najbolj intenzivnih procesov reševanja in prestrukturiranja podjetij.

5.1 Obseg sredstev, dodeljenih za reševanje in prestrukturiranje podjetij v obdobju 1998–2005

Evidenca državnih pomoči (brez pomoči za kmetijstvo) kaže, da so se v obdobju 1998–2005 državne pomoči za reševanje in prestrukturiranje dodeljevale za dva namena: (i) za reševanje finančnih težav in (ii) za prestrukturiranje. Ker je Slovenija v obdobju 1998–2004, pred vstopom v Evropsko unijo, pravila državnih pomoči šele uvajala, evidenca ni najbolj natančna pri ločevanju med pomočmi za reševanje in za prestrukturiranje. Pri prvih (tabela 1) se to povsem očitno zrcali v množici instrumentov, ki so bili uporabljeni v obdobju 1998–2001, čeprav predvsem nova pravila dopuščajo le uporabo dveh instrumentov, to je

Tabela 1: Pomoči za reševanje finančnih težav podjetij v obdobju 1998–2005, v mio SIT (tekoče cene)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Državne pomoči	2.553	44	102	5.117	111	13		
- instrument 1	0							
- instrument 5				1.313				
- instrument 10	1.875							
- instrument 20				49				
- instrument 25				64				
- instrument 28				0				
- instrument 40	53							
- instrument 43				1.716				
- instrument 50	282		102	622	111	13		
- instrument 70	85	44		62				
- instrument 75	256			1.288				
Število prejemnikov*	23	8	11	171	4	1		
Povprečna velikost prejete državne pomoči na prejemnika	111	5	9	29	27	13		

Vir podatkov: Evidenca državnih pomoči 1998-2005.

* Nekateri prejemniki so prejeli pomoči po več instrumentih hkrati.

Legenda instrumentov: 1 - dotacije, 5 - odpis posojila, 10 - neposredne subvencije obresti, 20 - odlog pri odplačevanju davkov oziroma prispevkov, 25 - davčne opustitve, izjeme in olajšave, 28 - znižanje prispevkov za socialno varnost, 40 - kapitalske naložbe, 43 - konverzija dolga v lastniški delež, 50 - ugodna posojila, 70 - jamstva, 75 - plačila zapadlih jamstev

posojil in jamstev. Podobno veliko instrumentov je nanizanih pri pomočeh za prestrukturiranje (tabela 2), kar pa je zanje povsem običajno.

Za reševanje podjetij v težavah so bile državne pomoči izplačane v pomembnejših zneskih le v letih 1998 in 2001, ko so se zaključevali obsežni sanacijski procesi v podjetjih, v letih 2004 in 2005 pa teh pomoči ni bilo več. Za 7.940 mio SIT pomoči za reševanje je zaradi različnosti uporabljenih instrumentov država dejansko transferirala 33.549 mio SIT. Povsem mogoče je, da je konec z dajanjem pomoči za reševanje podjetij v težavah in da je bilo povezano predvsem s tranzicijskim procesom. Pri pomočeh za prestrukturiranje pa sta prav očitni dve obdobji, prvo v letih 1998-2001 in drugo v letih 2003-2005. Bistvena razlika med prvim in drugim obdobjem je, da je v drugem prejemale pomoči za prestrukturiranje bistveno manj podjetij, le da so bili prejeti zneski po podjetju neprimerno višji kakor v prvem obdobju.

Prvo obdobje reševanja in prestrukturiranja podjetij v težavah je povezano predvsem s sanacijo podjetij, ki so bila prenesena najprej na Sklad Republike Slovenije za razvoj, ustanovljen leta 1993 (Zakon o Skladu Republike Slovenije za

razvoj, Uradni list RS, št. 7/93), pozneje pa na Slovensko razvojno družbo (Zakon o Slovenski razvojni družbi in programu prestrukturiranja podjetij, Uradni list RS, št. 39/97). Obdobje 1998–2001 je zaključno obdobje reševanja in prestrukturiranja podjetij, ki so bila prenesena na Slovensko razvojno družbo. Ker je šlo v tem času prestrukturiranje podjetij že h koncu, saj so se pretežno le še privatizirala, so zneski pomoči na prejemnika razmeroma nizki (izjema je le leto 1998). Ob koncu obdobja je Slovenska razvojna družba prenehala obstajati. V tem obdobju je država za 18.827 mio SIT državnih pomoči transferirala 87.526 mio SIT, kar je posledica razmeroma nizkih pomoči, dodeljenih z dotacijo, in visokih pomoči, dodeljenih z drugimi instrumenti, pri katerih so ocenjeni elementi pomoči bistveno nižji od višine transferiranih sredstev.

Za reševanje in prestrukturiranje v drugem obdobju (2003–2005) je bil sprejet poseben Zakon o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb v težavah (Uradni list RS, št. 110/02), ki je med drugim določal tudi višino javnofinančnih sredstev iz državnega proračuna, namenjenih saniranju slabih podjetij. Na podlagi zakonskih določil je bilo prejemnikov pomoči

Tabela 2: Pomoči za prestrukturiranje podjetij v obdobju 1998–2005, v mio SIT (tekoče cene)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Državne pomoči	5.572	5.716	4.637	2.902	300	4.451	5.441	277
- instrument 1	281	633	1.121	241		1.443	3.177	259
- instrument 5		104	12	26				
- instrument 10	836	979	205					
- instrument 27	107							
- instrument 40	171	19	375	431				
- instrument 43	2.968	2.147	862	1.727		668	37	
- instrument 50	831	957	1.085	177	294	132	182	18
- instrument 70	375	869	925	42	6	2.206	2.045	
- instrument 75		5	49	255				
Število prejemnikov*	88	258	169	80	2	20	26	2
Povprečna velikost prejete državne pomoči na prejemnika	63	2	27	36	150	222	209	129

Vir podatkov: Evidenca državnih pomoči 1998–2005.

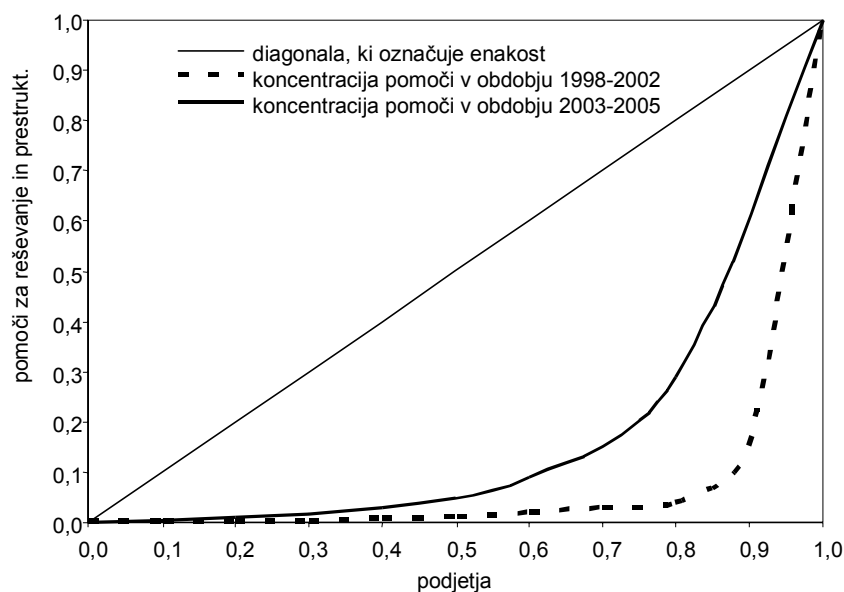
* Nekateri prejemniki prejeli pomoči po več instrumentih hkrati.

Legenda instrumentov: 1 - dotacije, 5 - odpis posojila, 10 - neposredne subvencije obresti, 20 - odlog pri odplačevanju davkov oziroma prispevkov, 27 - vsi drugi instrumenti, 28 - znižanje prispevkov za socialno varnost, 40 - kapitalske naložbe, 43 - konverzija dolga v lastniški delež, 50 - ugodna posojila, 70 - jamstva, 75 - plačila zapadlih jamstev

manj, zneski pomoči na prejemnika pa občutno višji kakor v prvem obdobju. V tem obdobju je za 10.169 mio SIT pomoči država transferirala bistveno manj sredstev (22.285 mio SIT) kakor v prvem obdobju, ker je večino pomoči dodelila z dotacijami in dosti manj z drugimi instrumenti. Zanimivo je tudi, da so pomoči prejela tudi

posamezna podjetja, ki so jih bila deležna že v prvem obdobju.

Lorenzova krivulja koncentracije državnih pomoči za oba namena – reševanje in prestrukturiranje (slika) – kaže za obe obdobji (1998–2002 in 2003–2005) visoko stopnjo koncentracije. V prvem

Slika: Lorenzova krivulja

Vir podatkov: Evidenca državnih pomoči 1998–2005.

obdobju (1998–2002) je 80 % prejemnikov prejelo le 9 % pomoči, zato se krivulja giblje ob obodu osi x in y, v drugem (2003–2005) pa se je koncentracija nekoliko znižala, vendar je še vedno visoka (80 % podjetij je prejelo 29 % pomoči), krivulja pa se je pomaknila navznoter.

V prvem obdobju so najvišje pomoči dobila podjetja iz dejavnosti promet (železniški), predelovalna industrija in poslovne storitve (podjetniško in poslovno svetovanje ter upravljanje holding družb). V drugem obdobju pa so pomoči poleg železnice najvišje v posameznih podjetjih predelovalnih dejavnosti (tekstilna, usnjarska in lesno-predelovalna industrija ter proizvodnja stekla).

5.2 Prejemniki pomoči za reševanje in prestrukturiranje

V obdobju 1998–2005 je pomoči za reševanje in prestrukturiranje prejelo 477 podjetij, od tega v povprečju vsako podjetje za 1,8 namena ali instrumenta. To pomeni, da jih je veliko prejelo pomoči samo za enega od namenov, za reševanje ali prestrukturiranje. Panožna razporeditev 365 podjetij, prejemnikov pomoči (112 podjetij ni več v poslovnem registru), po višini prejetih sredstev državnih pomoči (tabela 3) kaže, da so bila deležna reševanja in prestrukturiranja predvsem podjetja v predelovalnih dejavnostih.

Med dejavnostmi, ki ne sodijo med predelovalne, velja poudariti gostinstvo, promet in poslovne storitve. Gostinstvo je bilo deležno več pomoči za reševanje in prestrukturiranje v letih 1998 in 2001,

po letu 2001 pa ne več. Pri prometu se pomoči izkazujejo v večjih zneskih za več let, vendar moramo opozoriti tudi na nedoslednost evidence, ki pomoči za reševanje slovenskih železnic prikazuje različno - eno leto pod "reševanje in prestrukturiranje", drugo pa pod "promet", zato so dejanske državne pomoči, usmerjene v reševanje tega prometnega podjetja, dejansko precej večje kot so izkazane pod to kategorijo pomoči. Poslovne storitve so bile deležne pomoči za reševanje in prestrukturiranje le v okviru prestrukturiranja podjetij prek Slovenske razvojne družbe, podjetja pa so se uvrščala pretežno v dve skupini dejavnosti, in sicer v podjetniško in poslovno svetovanje ter upravljanje s holding družbami. Visoki zneski pomoči v panogi upravljanja holding družb so v glavnem predstavljali pomoči za reševanje "lupin" nekdanjih velikih socialističnih sistemov.

Pomoči predelovalnim dejavnostim predstavljajo dobro polovico vseh pomoči za reševanje in prestrukturiranje. V izkazanem obdobju so izrazito visoke leta 2001, ob koncu delovanja Slovenske razvojne družbe, najvišje pa leta 2004. Po višini prejetih pomoči v predelovalni dejavnosti (tabela 4) je opaznih šest dejavnosti, ki jih lahko združimo v tri skupine. V prvi sta tekstilna in oblačilna industrija ter usnjarska in obutvena industrija - ta podjetja so dobivala pomoči za reševanje in prestrukturiranje v celotnem izkazanem obdobju (razen leta 2005). Saniranje teh panog je potekalo po dveh posebnih programih (programa prilagajanja slovenske usnjarske in obutvene industrije ter tekstilne in oblačilne industrije pogojem notranjega trga Evropske unije),

Tabela 3: Pomoči za reševanje in prestrukturiranje podjetij po dejavnostih v obdobju 1998–2005, v mio SIT (tekoče cene)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Kmetijstvo, lov, gozdarstvo		21		6				
Pridobivanje rud in kamnin		30	6					
Predelovalne dejavnosti	3.488	4.136	3.406	5.358	412	1.904	6.950	18
Gradbeništvo	19	148	83	20				
Trgovina	0	47	42	16				
Gostinstvo	933	98		694				
Promet	325	71		106		1.911		259
Nepremičnine, poslovne storitve	2.345	152	831	991				
Javna uprava				36				
Izobraževanje	166	88	44	20				
Druge javne, skupne in osebne storitve	7	319	321	10		650		
RAZPOREJENO SKUPAJ	7.287	5.115	4.735	7.260	412	4.465	6.950	277

Vir podatkov: Evidenca državnih pomoči 1998–2005.

Tabela 4: Pomoči za reševanje in prestrukturiranje podjetij v predelovalnih dejavnostih, v mio SIT (tekoče cene)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Živilskopredelovalna industrija	10	270	45	2				
Proizvodnja tekstilij	168	164	212	481	78	194	85	
Proizvodnja oblačil	25	165	127	15		1.280	1.168	
Proizvodnja usnja	856	1.612	255	1.072	300	8	1.145	
Obdelava in predelava lesa	53	181	230	99			1.134	18
Proizvodnja vlaknin, papirja in kartona	354	12	247	379				
Založništvo, tiskarstvo			11					
Proizvodnja kemikalij	22	145	17					
Proizvodnja izdelkov iz gume in plastičnih mas		15	63					
Proizvodnja drugih nekovinskih izdelkov		58	11	1			2.144	
Proizvodnja kovin	1.080	165	45					
Proizvodnja kovinskih izdelkov	260	300	392	45		58		
Proizvodnja strojev in naprav	277	502	286	84		4		
Proizvodnja električnih strojev	65	50	188	73			775	
Proizvodnja radijskih, televizijskih aparatov		8	69					
Proizvodnja medicinskih instrumentov	42	228	151	464				
Proizvodnja motornih vozil	165	127	711	1.224				
Proizvodnja drugih vozil in plovil			57					
Proizvodnja pohištva	108	128	280	1.412	32	357	496	
PREDELOVALNE DEJAVNOSTI	3.488	4.136	3.406	5.358	412	1.904	6.950	18

Vir podatkov: Evidenca državnih pomoči 1998-2005.

ki ju je leta 2000 sprejela vlada. V drugo skupino lahko uvrstimo proizvodnjo kovin in proizvodnjo motornih vozil. V prvi panogi je izkazan visok znesek pomoči za leto 1998, nato pa do leta 2000 vsako leto občutno nižji. Pomoči so bile pretežno namenjene proizvodnji plemenitih in neželeznih kovin. Povsem drugače je v proizvodnji motornih vozil, v kateri so pomoči od leta 1998 naraščale vse do leta 2001, ko so bile največje, po tem letu pa jih ni bilo več. V tretjo skupino uvrščamo proizvodnjo pohištva, ki je bila deležna državnih pomoči vse do leta 2004 – največje so bile prav v letih 2003 in 2004. Po trendnih gibanjih podatkov in po ponovni novelaciji Zakona o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb v težavah (Uradni list RS, št. 91/05) lahko sklepamo, da se reševanje in prestrukturiranje v predelovalnih dejavnostih še ni ustavilo.

5.3 Učinkovitost pomoči za reševanje in prestrukturiranje podjetij

Učinkovitost pomoči za reševanje in prestrukturiranje podjetij ugotavljamo na tri načine. Prvi način je, koliko podjetij, prejemnikov pomoči, je propadlo, drugi, koliko preživelih podjetij še vedno prejema subvencije, povezane s poslovanjem, tretji

način pa predstavlja celovitejšo analizo učinkovitosti.

Po prvem načinu (tabela 5) ugotavljamo, da je v obdobju 1998–2005 državne pomoči za reševanje in prestrukturiranje prejelo 477 podjetij, od teh jih leta 2005 ni bilo več v poslovnem registru 112 ali 23,4 %. Odstotek je velik, vendar manjši od tistega, ki ga izkazujejo države, stare članice Evropske unije (32 % za obdobje 1995–2003). Vsa podjetja, ki ne delujejo več, so prejemale pomoči v obdobju 1998–2001, to je med prestrukturiranjem prek Slovenske razvojne družbe, in so bila v povprečju deležna bistveno manjših zneskov kakor podjetja, ki so preživela. Z njihovim zaprtjem je bilo izgubljenih le 7,5–11,2 % vseh pomoči za reševanje in prestrukturiranje, ki so bile dane v tem obdobju. Vsa podjetja, prejemniki pomoči v obdobju 2002–2005, naj bi še vedno delovala. To pa ne drži, saj so šla nekatera leta 2005 v stečaj, kar v poslovnem registru za leto 2005 še ni bilo evidentirano (Osmo poročilo o državnih pomočeh, 2006, str. 43).

Po drugem načinu merjenja učinkovitosti pomoči ugotavljamo, koliko delujočih podjetij, ki so v preteklosti prejemala pomoči za reševanje in

Tabela 5: Uspešnost pomoči za reševanje in prestrukturiranje podjetij, v mio SIT (tekoče cene)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Znesek pomoči za reševanje in prestrukturiranje	7.882	5.760	5.305	7.971	412	4.465	6.950	277
Znesek prejete pomoči za podjetja, ki niso več v Poslovnem registru	594	645	569	710				
Odstotek izgubljenih sredstev državnih pomoči	7,5	11,2	10,7	8,9	0	0	0	0

Vir podatkov: Evidenca državnih pomoči 1998-2005.

prestrukturiranje, v zaključnih računih še vedno izkazuje prejetje subvencij. Pojem subvencije se razlikuje od pojma državnih pomoči, zato se veliko subvencij ne izkazuje med državnimi pomočmi. V letu 2005 je izkazovalo subvencije 29,3 % podjetij (107 podjetij), ki so prejela državne pomoči za reševanje in prestrukturiranje; 79 jih je prejelo subvencije, povezane s poslovanjem, in 28 subvencije, ki niso povezane s poslovanjem. Med podjetji, ki prejemale subvencije iz poslovanja, je 52 takih (to je 14,2 % podjetij, ki so prejele državne pomoči za reševanje in prestrukturiranje), ki v analiziranem obdobju 2003-2005 vsako leto dobijo subvencije, večinoma zelo visoke (nad 100 mio SIT na leto). Preživetje je negotovo pri dobri polovici od njih, saj jih 15 že posluje z izgubami, ki so v povprečju višje od desetine povprečno doseženih dodanih vrednosti; 13 podjetij pa bi poslovalo z izgubami, če subvencij, povezanih s poslovanjem, ne bi prejemale. Le slaba polovica podjetij (24) prejema subvencije, ki jih z vidika uspešnosti poslovanja (dosežene dodane vrednosti in dobička) ne potrebujejo (tabela 6). Med tistimi, ki so bila prestrukturirana z državnimi pomočmi in prejemale subvencije občasno, jih je poslovno leto 2005 zaključilo z izgubo še 15.

To pomeni, da na videz uspešno reševanje in prestrukturiranje podjetij v težavah le ni bilo tako

uspešno in se še nadaljuje, le da pomoči (in subvencije) niso dodeljene prek posebne kategorije »reševanje in prestrukturiranje«, temveč prek drugih – pretežno horizontalnih namenov.

Tretji način analize učinkovitosti državnih pomoči za prestrukturiranje ocenjuje njihov vpliv na medsektorsko alokacijo virov po statični in dinamični učinkovitosti (Schweiger, 2005, str. 33). Analiza, ki jo je Schweigerjeva (2005) izdelala po individualnih podatkih o državnih pomočeh za obdobje 1998–2003 in po Olley-Pakesovem modelu (Olley in Pakes, 1996), preučuje statično alokacijsko učinkovitost državnih pomoči, ki upošteva oboje, produktivnost ter alokacijo inputov in outputov skozi različne dejavnosti. Analiza je pokazala, da je alokacijska učinkovitost državnih pomoči za prestrukturiranje v Sloveniji na agregatni ravni negativna, distorzni vpliv na druge sektorje pa velik, saj so podjetja, prejemniki državnih pomoči, povečala tržne deleže bolj kakor uspešnejša podjetja, ki jih niso prejela.

6. Sklep

Teoretična izhodišča državnih pomoči za reševanje in prestrukturiranje podjetij so razmeroma šibka. To ne preseneča, saj večina ekonomistov zagovarja delovanje tržnih zakonitosti, posebno če trg sam

Tabela 6: Poslovni rezultati gospodarskih družb, ki so prejele državne pomoči za prestrukturiranje in vsako leto prejemale subvencije, povezane s poslovanjem, za leto 2005, v mio SIT

Postavke	Podjetja, ki poslujejo z izgubo	Podjetja, ki bi brez subvencij (AOP 100) poslovala z izgubo	Podjetja, ki bi poslovala z dobičkom tudi brez subvencij (AOP 100)
Število podjetij	15	13	24
Subvencije, povezane s poslovanjem (AOP 100)	659	870	852
Subvencije, ki niso povezane s poslovanjem (AOP 155)	16	136	18
Dobiček (AOP 167)	0	201	14.256
Izguba (AOP 168)	6.613	0	0
Zaposleni	10.443	2.241	11.154
Dodana vrednost	51.392	8.968	77.878
Delež subvencij (AOP 100) v dodani vrednosti (v %)	1,28	9,71	1,09

Vir podatki: Zaključni računi gospodarskih družb za leto 2005.

po sebi izloča »stare in neučinkovite« proizvajalce in če na njihovo mesto stopi nova mlada industrija, ki je vsaj sprva potrebna določene stopnje zaščite, tudi z državnimi pomočmi. Izhodišča, ki opravičujejo pomoči za reševanje in prestrukturiranje podjetij, izhajajo le iz tržnih nepravilnosti oziroma negativnih eksternalij za delavce, potrošnike in druge udeležence na trgu ob uvedbi stečajev podjetij v težavah. Teorija izbire naložb delno podpira tudi pomoči »stari industriji« zaradi ugotovljenih ciklov, v katerih se dolgo poslujoča podjetja lahko znajdejo, vendar pod pogojem, da so stroški vstopa na trg in izstopa z njega visoki ter da obstajajo tržne možnosti povečanja dobičkonosnosti.

Pomoči za reševanje in prestrukturiranje so praviloma manj učinkovite od drugih oblik pomoči. Raziskave med podjetji Evropske unije, ki so jih prejela, so pokazale, da jih 32 % kljub pomočem ni preživel. Tista, ki niso preživela, so pretežno prejela le pomoči za reševanje, ni pa jim sledil program prestrukturiranja. Pokazala se je tudi razlika med prestrukturiranjem nekdanjih socialističnih podjetij (npr. iz nekdanje Vzhodne Nemčije) in tržnimi podjetji; prestrukturiranje slednjih je bistveno krajše in lažje.

Podobna raziskava za Slovenijo pa kaže, da 23 % podjetij, ki so dobila državne pomoči za reševanje in prestrukturiranje v obdobju 1998–2005, ni preživel. Na videz je ta rezultat ugodnejši kakor v Evropski uniji, vendar so dodatne analize pokazale, da velik del preživelih podjetij vsako leto redno prejema visoke zneske subvencij, povezanih s proizvodnjo. Brez teh subvencij jih dobršen del ne bi preživel. Posebna analiza alokacijske učinkovitosti državnih pomoči za reševanje in prestrukturiranje je pokazala tudi, da imajo visoko stopnjo distorznega vpliva na druge sektorje.

Procesi reševanja in prestrukturiranja podjetij v Sloveniji še vedno niso zaključeni. Tranzicijska zgodba se je najbrž končala s pomočmi za reševanje in prestrukturiranje leta 2002, sedanje prestrukturiranje pa je podobno procesom v drugih razvitih državah. Ti potekajo prek kategorije reševanje in prestrukturiranje ter prek drugih horizontalnih kategorij in namenov pomoči (ter ukrepov, ki niso državne pomoči), zahtevajo pa bistveno tehtnejšo analizo pri njihovi odobritvi. Zaradi majhnega slovenskega gospodarstva namreč njihov distorzni vpliv na druga podjetja v panogi in na druge sektorje lahko povzroči bistveno večjo škodo od pozitivnega učinka »rešenega« podjetja.

Literatura in viri

Bogataj, M. (1999): *Nadzor nad državnimi pomočmi v pravni ureditvi Evropske skupnosti. Prilaganje Slovenije. Magistrska naloga.* Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani.

Cini, M., McGowan, L. (1998): *Competition Policy in the European Union.* New York: St Martins Press.

Evidenca državnih pomoči (1998–2005). Ljubljana: Ministrstvo za finance.

Ford, R., Suyker, W. (1989): *Industrial Subsidies in the OECD Economies.* Paris: OECD.

Harbord, D., Yarrow, G. in collaboration with London Economics Ltd. (1999): *State aids, Restructuring and Privatisation. State Aid and the Single Market.* Brussels: European Commission.

Lavdas, K. A., Mendrinou, M. M. (1999): *Politics, Subsidies and Competition. The New Politics of State Intervention in the European Union.* Cheltenham: Edward Elgar.

London Economics (2004): *Ex-post Evaluating of the Impact of Rescue Aid on the International Competitiveness of the Sector(s) Affected by Such Aid. Final Report to The European Commission – Enterprise Directorate-General.* Bruxelles: European Communities.

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

Meiklejohn, R. (1999a): *Introduction and Synopsis. European Economy. State Aid and the Single Market.* Brussels: European Commission.

Murn, A. (2007): *Učinkovitost slovenske politike subvencij oziroma subvencioniranja gospodarskih družb.* IB-revija. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, št. (XLI) 1.

Murn, A. (2006): *Ugotavljanje učinkovitosti državnih pomoči.* IB-revija. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, št. (XL) 4.

Murn, A. (2005): *Značilnosti finančnih ukrepov industrijske politike v Sloveniji. Delovni zvezek.* Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, št. (XIV) 2.

Murn, A. (2002): *Industrijska politika in državne pomoči v Evropski uniji in v Sloveniji. Delovni zvezek.* Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, št. (XI) 2.

Nicolaides, P., Bilal S. (1999): *State Aid Rules : Do they Promote Efficiency? Bilal, S., Nicolaides, P. (eds.): Understanding State Aid Policy in the European Community. Perspectives on Rules and Practise.* Hague: Kluwer Law International.

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

Osmo poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji (za leta 2003, 2004 in 2005) (2006). Ljubljana: Ministrstvo za finance.

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

Sinnaeve, A. (1999): *State Aid Control: Objectives and Procedures*. Bilal, S. and Nicolaides, P. (eds.): *Understanding State Aid Policy in the European Community. Perspectives on Rules and Practise*. European Institute of Public Administration. The Hague: Kluwer Law International.

Schweiger, H. (2005): *The Impact of State Aid for Restructuring on the Allocation of Resources*. University of Maryland.

Smernice o državni pomoči za reševanje in prestrukturiranje podjetij v težavah (2004). Uradni list Evropske unije, št. C 244/2.

Wishlade, F. G. (1998): *Competition Policy or Cohesion Policy by the Back Door? The Commission Guidelines on National Regional Aid*. London: Sweet & Maxwell Limited.

Zaključni računi gospodarskih družb za obdobje 2003-2005 (2004, 2005, 2006). Ljubljana: AJPES.

Zakon o nadzoru državnih pomoči, Uradni list RS, št. 1/00.

Zakon o Poslovnem registru Slovenije, Uradni list RS, št. 13/95, 49/06 in 33/07.

Zakon o Skladu Republike Slovenije za razvoj, Uradni list RS, št. 7/93 in 39/97.

Zakon o slovenski razvojni družbi in programu prestrukturiranja podjetij, Uradni list RS, št. 39/97, 68/97 in 50/04.

Zakon o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb v težavah, Uradni list RS, št. 110/02 in 91/05.