EFEKTY STÁTNÍ PODPORY PODNIKŮ[1)]

Alena Zemplinerová, Národohospodářský ústav AV ČR, Praha

1. Úvod

Poskytování veřejných prostředků jednotlivým podnikům, je-li narušena hospodářská soutěž, je nezákonné.[2)] Přesto všechny vlády – na všech úrovních – poskytují pomoc určitým podnikům nebo odvětvím. Státní pomoc může mít podobu přímé dotace vybraným podnikům, dotace k úvěrům, vládní záruky za úvěr, dotace k úrokům, úlevy na daních, odkupu dluhů nebo části firmy státem, prodeje vstupů za nižší než tržní cenu nebo nákupu výstupů za cenu vyšší než tržní cena (přehled viz např. Schwarz, Clements, 1999). Zdaleka ne veškerá státní pomoc podnikům je registrována veřejnými rozpočty. Například úlevy na daních se ve veřejných rozpočtech neobjeví. S kvantifikací státních dotací jsou spojeny četné metodologické problémy (viz např. Transformation costs of the Recovery and Consolidation of the Banking Sector, CNB website). Lze se proto setkat i s rozdílnými údaji o výši dotací. Podle oficiálních údajů Evropské komise dosáhla v roce 2000 státní pomoc podnikům v Evropské unii 100 miliard eur. V témže roce podle odhadů Evropské komise státní pomoc podnikům v kandidátských zemích dosáhla 5 miliard eur, z toho v České republice 770 milionů eur, z nichž více než polovina směřovala do průmyslových podniků a odvětví, 25 % do železniční dopravy a 20 % do bankovnictví.[3)] Veřejná podpora má efekt nejen na firmy, které ji dostávají, ale také na ostatní společnosti na trhu, na kterém dotovaná firma působí, jež dotaci nedostaly. A nejen to, díky provázanosti ekonomiky mají dotace nepřímé efekty na ostatní odvětví v ekonomice. Přirozeně mají dotace výrazné efekty na veřejné rozpočty, a tím i implikace pro daňovou soustavu. Očekávané efekty dotací mohou být jak negativní, tak pozitivní. Například k očekávaným pozitivním efektům podpory zahraničních investorů patří transfer technologie, růst exportu či vytvoření pracovních míst. K negativním efektům je třeba přiřadit fakt, že se zvýší import, značná část zisků nadnárodních společností je transferována do jejich mateřských zemí, nedotované podniky v odvětví nemusí být schopny konkurovat a domácí konkurenti mohou být zlikvidování a s nimi i pracovní místa. To ovlivní i firmy na dodavatelsko-odběratelských trzích. Konečně vládní politika podpory určitých státem vybraných investorů odrazuje jiné potenciální zahraniční

1) Článek byl zpracován v rámci projektu GAČR „Efekty státní pomoci v procesu ekonomické transformace“, smlouva č. 402/03/1287. Autorka děkuje V. Benáčkovi a T. Zemplinerovi za pomoc při psaní článku.

2) Viz Všeobecná dohoda o clech a obchodu (GATT) a Smlouva o Evropském společenství (článek 87). V České republice Zákon o veřejné podpoře č. 59/2000 Sb. Veřejnou podporou se rozumí jakákoliv forma podpory zvýhodňující podnikání či odvětví poskytovaná z veřejných prostředků. Termíny “státní pomoc”, “veřejná podpora” a “dotace” jsou v článku používány jako synonyma.

3) Commission of the EC (2002)

investory, kteří dojdou k závěru, že v ekonomice nerozhoduje trh, ale byrokraté. Ve výsledném efektu negativa zpravidla převažují nad pozitivy.

V článku jsou nejprve vysvětleny důvody vlád pro poskytování státní pomoci podnikům a stručně popsány teoretické koncepce, které souvisejí s vládními dotacemi podnikům. V další části jsou prezentovány odhady rozsahu veřejné pomoci podnikům v období transformace české ekonomiky. Závěr je věnován efektům státních dotací na národní a nadnárodní úrovni.

2. Zdůvodnění veřejné podpory podniků

Ekonomické zdůvodnění neboli racionalita poskytnutí veřejné podpory jednotlivým podnikům nebo odvětvím se opírá o koncept *tržního selhání.* Argument tržního selhání zavedl Pigou v roce 1938 s tím, že trh sám o sobě není schopen efektivně řešit všechny situace, že dělá chyby. Obvykle se uvádějí následující tržní selhání: monopolní tržní síla založená na úsporách z rozsahu, nedostatek nových technologií, nezaměstnanost a územní nerovnosti v životní úrovni. Zastánci korekce selhání trhu doporučují vládní intervence a navrhují ve jménu růstu blahobytu (definovaného jako suma přebytků spotřebitelů a výrobců) nejrůznější formy veřejné podpory, které buď snižují náklady určitého podniků, či zvyšují zisk vybraných podniků.

Zastánci konceptu tržního selhání dále mají za to, že trh nealokuje zdroje dostatečně efektivně při poskytování *veřejných statků* (vzdělání, věda, výzkum, infrastruktura, životní prostředí, kultura, tělovýchova, zdraví, obrana státu a práva) a že pomocí dotací je možné přesměrovat alokaci žádoucím směrem a že pro veřejné blaho bude lepší tržní selhání korigovat na základě intervence státu.

Péče o veřejné blaho pomocí státních zásahů do trhu však naráží na problém využívání znalostí ve společnosti. Možnost každého jednotlivého účastníka směny využívat své znalosti pro své účely je považována za jednu ze základních podmínek existence konkurenčního trhu. (Hayek, 1945) V případě trhu, který není ovlivněn státními dotacemi, nelze nikdy přesně předvídat chování ostatních účastníků obchodu a účastníci obchodu jsou si rovni v možnosti předvídat situaci na trhu. Každý z nich má svůj omezený počet z nekonečného množství informací, jež ve svém důsledku určují situaci na trhu. Nesplní-li se jeho očekávání, je to důsledkem jeho individuální špatné kalkulace, naopak správná kalkulace vede k naplnění očekávání.

Vstoupí-li na trh stát se svými zásahy, nepůsobícími na všechny účastníky soutěže, ale pouze na jednoho či omezený počet, stávají se původní informace, jejichž správné využití vedlo k úspěchu, zavádějícími. Ten, kdo kalkuloval správně, prohrává. Ten, kdo dostal dotaci, vyhrává. S neúspěchem toho, kdo správně kalkuloval, počítal málokdo, a zásah státu se v podobě narušení volné soutěže řetězově šíří až do velmi odlehlých oblastí ekonomiky. Trh se tím stává hrou, kde se hraje s vědomím, že kdykoli může přijít nečekaný zásah shora, který přerozdělí karty tržních hráčů. Reakcí hráčů je znechucení hrou, odstoupení od hry, změna hřiště, hra při zemi, snaha podvádět či přistoupit na hru na dotace.

Je pravděpodobné, že koncentrujeme-li prostředky k dosažení jednoho z cílů veřejného blaha, nasměrujeme-li k němu ekonomiku, nejspíše tohoto cíle dosáhneme dříve, než pokud bychom se na jeho dosažení nezaměřili, ovšem zároveň je pravděpodobné, že pokud by dotační prostředky nebyly vynaloženy, celkový souhrn zisků by byl vyšší a

ekonomika výkonnější. Argument korekce tržního selhání je proto v ekonomické literatuře předmětem značných diskusí s tím, že existují jiné cesty k dosahování vládních cílů než dotace do podniků a odvětví (viz např. Khan, 1988 nebo Stigler, 1971). Většina tržních selhání má jiné řešení než prostřednictvím cenového systému. Veřejná podpora podniků nevede k efektivnější alokaci zdrojů ve smyslu Paretova optima - naopak vede ke snížení blahobytu (Tullock, 1965, Olson, 1965, Kruger, 1974, Buchanan et. al., 1980).

Proč tedy vlády poskytují dotace podnikům? Vysvětlení chování vlád při poskytování veřejné podpory podnikům podává *teorie veřejné volby.* Tato teorie pracuje s předpokladem, že politici ve svých rozhodnutích sledují cíl zvítězit ve volbách (Tullock, 1965). Používají k tomu veřejné prostředky a byrokratický aparát. Volební systém v západních demokraciích vytvořil systém, ve kterém se politici snaží přežít prostřednictvím schvalování legislativy, která obsahuje kompromis za účelem získání voličských hlasů a je výsledkem vlivu organizovaných zájmových skupin (průmyslových svazů, odborů, zemědělců, ocelářů, naftařů, ochránců životního prostředí, náboženských skupin atd.). Byrokracie, která sice není volena, ale mění se v návaznosti na změnu politické scény, je tudíž loajální k politikům na jedné straně a zároveň je v jejím zájmu zachování dotovaných oblastí (Pelzman, 1976).

S postupem internacionalizace dostávají státní dotace stále více nadnárodní rozměr. Mezivládní konkurence formou dotací do podniků může vést k tzv. dotační válce a k suboptimálnímu výsledku pro všechny země. Diskusi teoretických modelů efektů státní pomoci podnikům na nadnárodní úrovni podávají Besley a Seabright (1999). Autoři člení ekonomickou literaturu a teoretické modely, které se zabývají ekonomickou analýzou dopadů státních dotací na ekonomiku, do několika skupin. Každá skupina modelů má vnitřně koherentní pohled na efekty státní pomoci na odvětví, ale každá je založena na různých předpokladech a dochází k odlišným závěrům ohledně mezivládní konkurence cestou dotací.

Nejvýznamnější skupina modelů patří pod hlavičku "strategická obchodní politika" (viz např. Brander a Spencer, 1985). V těchto modelech vlády soutěží navzájem na základě individuálně racionální, ale kolektivně ztrátové dotace do průmyslu. Vlády soutěží na nedokonalých – oligopolních – trzích s cílem přesunout část oligopolní renty do domácí země. Z hlediska nadnárodního, pokud všechny vlády poskytují pomoc podnikům, může to vést k dotační válce, kdy takové dotace jsou neefektivní jak na národní, tak na nadnárodní úrovni. Na základě těchto modelů se dochází k závěru, že všechny země na tom budou lépe, pokud se domluví, že nebudou poskytovat dotace a nebudou si dotacemi konkurovat.

Další skupina modelů vychází z ekonomiky veřejných financí a z prostorových preferencí ohledně veřejných statků (Tiebout, 1956) a dochází k opačnému závěru pro politiku dotací než skupina předchozích modelů: dotace motivují firmy přemístit se do lokalit, které lépe vyhovují jejich preferencím, a konkurence prostřednictvím státních dotací je tudíž žádoucí proces. Státní podpora může být v Tieboutově chápání efektivní.

Podle třetí skupiny modelů mají potenciálně státní dotace jak pozitivní, tak negativní efekt v závislosti na okolnostech (Krugman, 1991). V těchto modelech – zvláště v modelech nové ekonomické geografie - mohou vlády dostat zpět prostředky investované do dotací, jestliže se podaří internalizovat externality z dotací přilákané nebo podporované ekonomické aktivity. Pokud se jedná o rostoucí trh, podpora národních šam-

pionů nemusí nutně vést ke snížení tržního podílu rivalů v ostatních zemích, ale může vést k růstu produktivity díky využití úspor z rozsahu nebo nové technologie. To však není zaručené a jisté, a proto je i na základě těchto modelů doporučována kontrola státní pomoci.

Zatímco teorie není zajedno v hodnocení efektů veřejné podpory podniků, empirické studie jsou v obdobném hodnocení při bilanci konkrétních pozitiv a negativ jednoznačnější. Empirické studie, které hodnotí efekt státních dotací do nových technologií a podpory vstupu na trh, docházejí k závěrům, že dotování může sice podpořit vstup na trh, který je charakterizován úsporami z rozsahu, ale že náklady na tyto dotace převyšují přínosy, a to dokonce tehdy, jsou-li kalkulovány na národní bázi (Baldwin a Krugman, 1987, Klepper, 1989). Podobně regionální dotace obecně vedou k distorzím v alokaci, k demotivaci a nejsou efektivní ani v přilákání ekonomické aktivity (Midelfart-Knarvik a Overman, 2002). Neven and Seabright (1995) odhadli na základě simulačního modelu, že pozitivní externality ze vstupu Airbusu na trh byly menší než negativní externality (ztráty na zisku) existujících firem Boeing a McDonnell-Douglas. Z toho vyplývá, že státní pomoc byla neefektivní z hlediska světového blahobytu, ale byla zisková z hlediska Evropy.

3. Veřejná podpora v období transformace

Přechod od plánovaného hospodářství na tržní ekonomiku byl spojen se značnými objemy veřejných prostředků na záchranu a restrukturalizací podniků. Formy a rozsah poskytování státní podpory podnikům se během transformačního procesu české ekonomiky měnily. Zhruba lze rozlišit tři období: 1989-1992, privatizační 1993-1997 a období ekonomické recese a privatizace velkých bank 1998-2002. Tato tři období korespondují do značné míry se změnami politické scény.

Dotační politika během raného období transformace ekonomiky byla výsledkem kompromisu mezi gradualisty a radikály. Ceny energie a některého neobchodovatelného zboží zůstaly regulované. Byly poskytovány daňové úlevy malým podnikům do 25 zaměstnanců a daňové prázdniny pro společné podniky se zahraničními investory. Export byl dotován cestou nominální devalvace domácí měny. Byly oddluženy podniky, které prokázaly dědictví špatných úvěrů z období plánované ekonomiky v částce zhruba 80 miliard korun. Šlo o tzv. trvale se obracející zásoby – viz výroční zprávy Konsolidační banky, která byla založena v roce 1991.

Od roku 1992 měli vliv na transformaci radikální reformisté a pravicové strany: pobídky pro malé podniky a zahraniční investory byly omezeny či zrušeny, značná část ekonomiky byla privatizována. Ve svých proklamacích vláda odmítala poskytovat dotace jednotlivým podnikům nebo odvětvím s tím, že restrukturalizaci provedou budoucí vlastníci podniků. Nicméně v praxi vláda podléhala politickým, sociálním, byrokratickým a lobbyistickým tlakům a zachraňovala velké státní či polostátní podniky po celé období 1992-1997. Dělo se tak většinou bez toho, že by existovaly jasné strategie restrukturalizace a privatizace podniků.

Proces privatizace byl doprovázen ekonomickými šoky, které způsobily ztrátu likvidity mnoha státních a polostátních podniků. Podniky musely čelit neznámým faktorům a novým podmínkám pro přežití bez dotací, na něž dříve spoléhaly. Pro mnohé z nich vznikla konkurence na trhu nebo jejich trhy zmizely, když se v důsledku liberalizace

ekonomika otevřela, nebo byly deregulovány ceny. Pro jiné podniky byl osudovým nedostatek manažerských schopností, zvláště v oblasti marketinku a financí. Mnohým chyběla jakákoliv strategie, bojovaly o každodenní přežití. Jiné podniky byly vytunelovány. Výsledkem byly ztráty a dluhy. Stát ve snaze odvrátit bankroty a podpořit restrukturalizaci podnikového sektoru poskytoval těmto podnikům dotace. Státní intervence byly zaměřeny na celá odvětví – v případě České republiky šlo o dobývání uhlí, železářství a ocelářství, později o bankovnictví. Část těchto dotací nebyla ani nemohla být registrována, nebo• dotace mohou mít nejrůznější nepřímé formy. Toto období je proto z hlediska objemu poskytnutých podpor značně netransparentní. V roce 1993 byla založena Česká inkasní, jejímž hlavním úkolem byla restrukturalizace ČSOB. Byla založena Česká finanční, která byla v roce 1997 zakoupena Českou národní bankou za účelem stabilizačního programu pro malé a střední banky.

Recese v roce 1997 odhalila nedostatečnou restrukturalizaci podnikové sféry. Vlna bankrotů, která následovala, zahrnovala řadu podniků, které byly do té doby dotovány, a tyto zdroje byly tudíž ztraceny. Problematické podniky byly poloprivatizované, často v portfoliu polostátních velkých bank a zcela v rukou managementu, který neuměl nebo nechtěl budovat strategii. Podnikový management tak místo vytváření dlouhodobé strategie vyjednával s vládou o dotacích. Ty přicházely různými kanály, ale především prostřednictvím velkých bank, které akumulovaly špatné úvěry (Benáček, 1997). Paralelně se změnou vlády začíná v roce 1998 období privatizace těchto velkých bank. Čištění jejich portfolia cestou vyvedení špatných úvěrů do Konsolidační agentury znamenalo ve své podstatě dotace nejen bankám, ale také podnikové sféře.

Tabulka 1
Veřejná pomoc 1997-2003

Oblast	mil. Kč
Záchrana a restrukturalizace	222633,7
Doprava	78533,6
Uhlí, ruda, uran	20678,2
Malé a střední podniky	10826,0
Podpora investic	7775,9
Výzkum a vývoj	7618,2
Zemědělství*	5973,7
Podpora exportu*	3820,8
Regionální podpora	2118,1
Životní prostředí	838,3
Úspora energie*	619,8
Cestovní ruch*	428,8
Celkem	361865,1

Zdroj: ÚOHS
* údaje nejsou k dispozici za celé sledované období

Za období 1997-2003 byla registrována a schválena veřejná pomoc ve výši 362 miliard korun, přičemž podíl veřejné podpory podniků na záchranu a restrukturalizaci (včetně bank) představoval téměř 90 % této registrované státní podpory. Podle oficiálních dat se státní pomoc v období 1997-2003 pohybovala mezi 1 až 5 procenty z HDP. Obvyklý způsob je měřit dotace jako hrubý rozpočtový výdaj. To je sice nejjednodušší,

ale nedokonalé, protože některé dotace se v rozpočtových výdajích vůbec neobjeví. Obvykle jsou ve fiskálních účtech uváděny pouze hotovostní dotace, ostatní – například úlevy na daních či úvěrová zvýhodnění - nejsou v rozpočtu vůbec zachyceny, nebo jsou v jiné části rozpočtu, jako například odkup firem. Mimo to inflace snižuje skutečnou výši dotací k odloženým daním a skutečné náklady rozpočtu na daňové úlevy nebo odklady daní jsou obtížněji měřitelné.

V České republice značná část veřejné podpory podnikům během období 1997-2000 probíhala mimo rozpočet prostřednictvím výše zmíněných transformačních institucí. Financování veřejné podpory mimo státní rozpočet prostřednictvím transformačních institucí popisují Poláčková-Brixi (2000) a Bezděk, Dybczak, Krejdl (2003). Jejich odhady nepřímé veřejné podpory poskytnuté prostřednictvím Konsolidační banky (agentury), České finanční a České inkasní zachycuje tabulka 2. Je zřejmé, že vykazované a rozpočtem podchycené dotace podnikům byly jen částí skutečné výše dotací. Lze zhruba odhadnout, že v období 1997-2000 byla skutečná výše dotací do podniků dvojnásobně vysoká, než oficiálně vykazovaná.

Tabulka 2
Přímá a nepřímá veřejná podpora podnikům

mld. Kč	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Veřejná podpora oficiálně vykazovaná*	33,7	40,6	51,0	14,6	49,9	101,5	71,1
Nepřímý státní dluh v transformačních institucích**	95,2	116,6	140,7	145,4	***	***	***

* ÚOHS výroční zprávy
** Bezděk, Dybczak, Krejdl, 2003, s. 11, tab. 3
*** údaje nejsou k dispozici

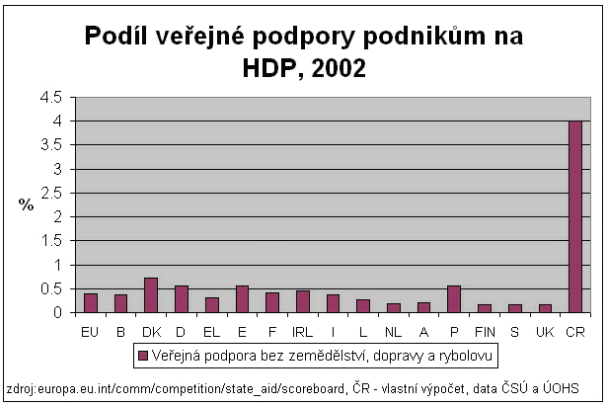
Porovnání podílu veřejné podpory poskytované v České republice s ostatními zeměmi v Evropské unie ilustruje, že podíl veřejné podpory na HDP byl v roce 2002 vysoký. Obvyklé zdůvodnění je , že v tranzitivní ekonomice byly chyby trhu pravděpodobnější, proto potřeba a tlaky na objem státní pomoci specifickým podnikům je vyšší než v případě etablovaných tržních ekonomik. Ve skutečnosti však šance získat dotaci byly větší, než hledat cesty ke snížení nákladů cestou inovací, a tak strategií managementu bylo dostat podporu od státu. Také neexistovaly mechanismy kontroly veřejných rozpočtů.

Státní pomoc podnikům, která je iniciována a akceptována na nižších úrovních vlády, nemusí být akceptována rivaly na vyšších úrovních, resp. na jednotném trhu Evropské unie. Například v prosinci 2002 Evropská komise rozhodla, že státní pomoc poskytnutá Olympic Airways je nezákonná a musí být vrácena, protože dávala těmto dopravcům neoprávněnou výhodu. Podobně Electricité France by měla vrátit 1,2 miliardy eur, které nezákonně získala na úlevách na daních od francouzské vlády a vládních zárukách.[4)] Jsou-li konkurenti umístěni v různých státech, konkurenční boj se může odehrávat cestou vládních dotací, mezivládních sporů a vyjednávání. Problém veřejné podpory se posouvá na nadnárodní úroveň, kde hráči jsou národní vlády a nadnárodní společnosti operující na globálních trzích.[5)]

4) viz http://europ.eu.int/comm/competition/state_aid/oj

5) U WTO je v současnosti asi 15 velkých případů sporů týkajících se dotací, které mají implikace pro me-

Graf 1



V období transformace byly dotace do podniků v České republice relativně vysoké, ve značné míře implicitní a dosud zůstávají vysoko nad průměrem v EU. Lze dovozovat, že vysoký podíl těchto dotací měl značné mikroekonomické a makroekonomické důsledky. Dotace zřejmě zpomalily restrukturalizaci a přispěly k recesi ekonomiky, která začala v roce 1997. Je-li obtížné zjistit objem dotačních prostředků, pak ještě obtížnější je kvantifikovat efekty státních dotací. Efekty veřejné podpory je možné analyzovat ve všech následujících aspektech: efekt dotací na veřejné rozpočty, na dotovaný podnik a na ostatní nedotované podniky. Vrátíme-li se zpět k úvodní pasáži o významu informací formulovaném F. Hayekem, pak bychom pro kvantifikaci efektů dotací potřebovali velké množství dat, museli bychom kvantifikovat pozitivní a negativní externality každé jednotlivé dotace do podniků. Takováto analýza ex post je obvykle velmi náročná. Dále proto naznačíme efekty alespoň v oblasti veřejných rozpočtů.

Graf 2 ilustruje vývoj podílu veřejných dotací na státním dluhu v období 1997-2003. Více než 70 % státního dluhu připadá na veřejnou pomoc podnikům. Ze své podstaty vedou státní dotace do podniků k deficitu rozpočtů, a logicky tudíž i ke zvýšení nároků na daňové zatížení. Vyšší míra zdanění však vede ke snížení investiční aktivity a státní dotace do podniků tak vedou ke ztraceným příležitostem pro jiné podnikatelské aktivity. Z hlediska nákladů příležitostí pro státní prostředky značná státní pomoc jednotlivým podnikům znamenala nejen omezení podnikatelských aktivit, ale také omezení výdajů na vzdělání, vědu a kulturu. Vzdělání, věda, výzkum a kultura jsou však oblasti, ve kterých lze očekávat pozitivní externality ze státem vynaložených prostředků s mnohem větší pravděpodobností, než je tomu v případě dotací do podniků.

zinárodní obchod. WTO řeší např. spor mezi US administrativou a Evropskou komisí ohledně dotací do společností Airbus a Boeing. Airbus dostal výhodně úročenou půjčku ve výši 3,1 mld. USD od sedmi členských států EU na vývoj nového letadla a Boeing obdržel vice než 700 mil. USD úlev na exportní dani v období 2000-2002.
http://www.forbes.com/manufacturing/newswire/2004/05/20/rtr1379661.html

Graf 2

Jestliže vláda dotuje určitý podnik ve své zemi z prostředků svých občanů a tyto výrobky jsou vyváženy a spotřebovávány v jiné zemi, pak vlastně dotuje občany jiných zemí. Občané cizích zemí tudíž obvykle nejsou v opozici při poskytování pomoci a občané v dané zemi jsou velmi rozptýlení na to, aby mohli vytvořit účinnou opozici poskytování státní pomoci. Náklady na dotace jsou rozptýleny na veškeré obyvatelstvo – domácí opozice proti dotacím je relativně slabá a ti, kdo z ní profitují, jsou obvykle silní a koncentrovaní.

5. Závěry

Na začátku statě jsme uvedli, že zákony sice státní podporu podnikům zakazují, přesto je však veřejná pomoc podnikům značná. Tato skutečnost je umožněna existencí řady výjimek ze zákona, lze-li prokázat vyrovnávání životní úrovně, významné snížení nezaměstnanosti nebo vážné problémy v ekonomice státu.[6)] Evropská komise schvaluje na základě těchto vyjímek 98 % všech žádostí o podporu podniků, a to především ze sociálních nebo přerozdělovacích důvodů (Besley and Seabright, 1999). Státní dotace jsou jen v omezené míře motivovány ekonomicky a rozhodování o státní pomoci je převážně politickou záležitostí. Není obvyklé analyzovat, zda politická rozhodnutí o veřejné podpoře měla za následek efektivní alokaci zdrojů a do jaké míry splnila účel.

Na příkladu dotací do podniků během transformace se též ukázalo, že nedostatečná kontrola a netransparentní kanály distribuce státní pomoci snižují efektivnost veřejné podpory a přispívají k růstu příležitostí pro korupci v politických strukturách, ve veřejné správě a ve státem vlastněných bankách (Bohatá, 2004).

Vlády obvykle nepoci•ují tvrdé rozpočtové omezení a nejsou tlačeny k tomu, dělat efektivní rozhodnutí ex ante. Je proto méně pravděpodobné, že politická rozhodnutí budou mít za následek efektivní alokaci zdrojů. Teoreticky by ekonomická analýza veřej-

6) Článek 87 Smlouvy o Evropském společenství. Zákonné úpravy stanoví dále blokové výjimky, kdy je možné dotace poskytnout pro malé a střední podniky, na podporu školení a zaměstnanosti nebo pokud podpora během tří let nepřesáhne 100 000 eur (de minimis).

né podpory podniků měla porovnat náklady na korekci tržního selhání, které je důvodem pro vládní intervenci a negativní externality vyvolané touto veřejnou podporou. Pokud náklady na odstranění tržního selhání nepřesáhnou negativní externality vyvolané veřejnou podporou, veřejná podpora může být z ekonomického hlediska schválena. Odhadnout a kvantifikovat efekty tržního selhání naráží kromě potřeby vyhodnocovat efekty dotací i na metodologické problémy včetně získání relevantních informací a kvantifikace externalit.

To, co však vlády mohou a měly by učinit, je, že veškeré dotace budou ex ante oznámeny a budou transparentní. Tak mohou podniky zakalkulovat tuto informaci do svých rozhodnutí a snížit alespoň do určité míry negativní efekty dotací a obecné povědomí o tom, že trh je hrou, kde se hraje s vědomím, že kdykoli může přijít nečekaný zásah shora, který přerozdělí karty tržních hráčů, a že hra na dotace se vyplatí.

Literatura

Baldwin, R.E., Krugman, P.R.: Market Access and International Competition: A Stimulating Study of 16 K Random Access Memory, *R.C. Freestra (ed.) Empirical Methods for International Trade,* Cambridge, MIT Press 1987.

Benáček, V.: Fiscal Convergence to the Countries of European Union and the State Burden, *Prague Economic Papers*, 1997, č. 4, s. 313-322.

Besley, T., Seabright, P.: The effects and policy implications of State Aids to Industry: an economic ananlysis, *Economic Policy*, 1999, č. 14 (28).

Bezděk, V., Dybczak, K., Krejdl, A.: Czech Fiscal Policy: Introductory Analysis, Working Paper Series of the Czech National Bank, 2003, č. 7.

Bohatá, M.: Country Report on State Aid in the Czech Republic, *mimeo*, April 2004.

Brander, J., Spencer, B.: Export Subsidies and International Market Share Rivalry, *Journal of International Economics,* 1985, č. 18, s. 83-100.

Buchanan, J., Tollison, R., Tullock, G.: *Towards a Theory of the Rent Seeking Society, College Station,* Texas, Texas A & M University Press 1980.

Collie, D.: State Aid in the European Union: the prohibition of subsidies in an integrated market, *International Journal of Industrial Organisation*, 2000, č. 18, s. 867-884.

Commission of the European Communities (CEC): State Aid Scoreboard, Autumn 2002 Update, Special Edition on Candidate Countries, COM (2002), 638 final, Brussels, 2002.

Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer, A.: The Regulation of Entry, *Quart. J. Econ*., 2002, 117: 1, s. 1-37.

Hayek, F.A.: The Use of Knowledge in Society, *American Economic Review,* 1945, č. 4, s. 519-30.

Hazemann, R.D., Jones, B.R., Montador, R.B.: Tax Reform in OECD Countries: Motives, Constraints and Practice, *OECD Economic Studies*, 1988, č. 10, s. 185-286.

Khan, A.: *The Economics of Regulation,* Cambridge, Mass: MIT Press 1988.

Klepper, G.: Entry into the Market for Large Transport Aircraft, Institute für Weltwirtschaft, Kiel, Universitaet Kiel, Working paper, May 1989, č. 375.

Kruger, A.: The Political Economy of the Rent Seeking Society, *American Economic Review,* 1974, č. 64, s. 291-303.

Krugman, P.: *Geography and Trade,* Cambridge, MA: MIT Press 1991.

Leahy, D., Neary, P.: International R&D Rivalry and Industrial Strategy without Government Commitment, *Review of International Economics*, 1996, č. 4, s. 322-338.

Midelfart-Knarvik, K.H., Overman, H.: Delocation and European integration: is structural spending justified? *Economic Policy*, October, 2002, č. 35.

Mládek, J., Hashi, I.: Barriers to entry in the Czech Republic. In: *Hashi I et al., Barriers to entry and Growth of new firms in early transition,* Boston, Kluwer Academic Publishers 2003.

Mollgaard, P.: Competitive effects of state aid in oligopoly, *mimeo*, Dpt. Of Economics and Centre for Law, Kopenhagen, Kopenhagen Business School, December 2003.

Neven, D., Seabright, P.: European Industrial Policy: The Airbus Case, *Economic Policy,* 1995, č. 21, s. 313-358.
Olson, M.: *The Logic of Collective Action,* Cambridge, Mass, Harvard University Press 1965.
Pelzman, S.: Towards a General Theory of Regulation, *Journal of Law and Economics,* 1976, č. 19 (2), s. 211-248.
Pigou, A.: *The Economics of Welfare*, London, Macmillan and Co. 1938.
Poláčková-Brixi, H.: Fiskální rizika nejsou jen v rozpočtu, *Finance a úvěr*, 2000, č. 3, s. 147-159.
Schwartz, G., Clements, B.: Government subsidies, *Journal of Economic Surveys*, 1999, č. 2, s. 119-147.
Stigler, G.: The Theory of Economic Regulation, *Bell Journal of Economics,* 1971, č. 2, s. 3-21.
Tullock, G.: *The Politics of Bureaucracy,* Washington D.C., Public Affairs Press 1965.
Winston, C.: Economic Deregulation: Days of Reckoning for Microeconomists, *Journal of Economic Literature,* 1993, č. 31 (3), s. 1263-1289.

EFFECTS OF STATE AID TO ENTERPRISES

Alena Zemplinerová, Economics Institute, Academy of Sciences of the Czech Republic, Politických vězňů 7, CZ - 111 21 Praha 1 (e-mail: alena.zemplinerova@cerge.cuni.cz)

Abstract
The aim of the article is to describe theoretical concepts related to the effects of state subsidies on enterprises and to discuss the magnitude and effect of state aid on enterprises during the transformation of the Czech economy. Subsidies to enterprises during transformation were high, often transparent, and above the European Union average. During 1997-2003 registered state aid reached 362 bn. CZK. More than 90 percent of the total registered state aid went to awards the rescue and restructuring of enterprises. It can be roughly estimated that during 1997-2000 state aid was twice as high as officially registered. Share of state aid to enterprises in public debt increased and reached 70 percent by 2003. Non-transparent channels of state aid distribution decrease the efficiency of state aid, as they distort market signals and decrease motivation for fair competition.

Keywords
state aid, market failure, restructuring, competition

JEL Classification
F13, G38, H20