

Delovni zvezki Urada RS za makroekonomske analize in razvoj
ISSN: 1318-1920

Izdajatelj:

Urad RS za makroekonomske analize in razvoj
Gregorčičeva 27, 1000 Ljubljana.

Tel: (+386) 1 478 10 12
Fax: (+386) 1 478 10 70
E-mail: gp.umar@gov.si

Mnenja in zaključki, objavljeni v prispevkih v publikaciji Delovni zvezki UMAR, ne odražajo nujno uradnih stališč Urada za makroekonomske analize in razvoj.

<http://www.gov.si/umar/public/dz.html>

Urednica zbirke: Eva ZVER

Tehnična urednica: Ema Bertina KOPITAR

Prevod povzetka: Tina POTRATO

Lektoriranje: Vesna JEREB

Naslovnica: Sandi RADOVAN, Studio DVA

Distribucija: Simona ZRIM

Tisk: SOLOS, Ljubljana

Naklada: 200

Ljubljana, 2005

dr. Ana Murn

Značilnosti finančnih ukrepov industrijske politike v Sloveniji

Delovni zvezek 2 / 2005

Kazalo

Povzetek	7
Summary	8
1. Uvod	9
2. Izhodišča industrijske politike in sistema državnih pomoči	11
2.1. Izhodišča industrijske politike	11
2.2. Izhodišča sistema državnih pomoči	13
2.3. Industrijska politika in sistem državnih pomoči	16
3. Metodološka izhodišča analize industrijske politike s pomočjo podatkov o državnih pomočeh	18
4. Analiza finančnih ukrepov industrijske politike v Sloveniji	20
4.1. Splošne značilnosti industrijske politike, merjene z državnimi pomočmi	20
4.1.1. Višina državnih pomoči ali finančnih ukrepov industrijske politike	20
4.1.2. Instrumenti industrijske politike	23
4.1.3. Cilji industrijske politike	24
4.1.4. Stopnja centralizacije industrijske politike	27
4.1.5. Ciljna usmerjenost industrijske politike	28
4.1.6. Sklepne značilnosti finančnih ukrepov industrijske politike	29
4.2. Značilnosti prejemnikov in namenov državnih pomoči	30
4.2.1. Prejemniki državnih pomoči po dejavnostih	30
4.2.1.1. Strukturne spremembe in prejemniki državnih pomoči po dejavnostih	31
4.2.1.2. Strukturne spremembe in prejemniki državnih pomoči po panogah predelovalnih dejavnosti	33
4.2.2. Značilnosti državnih pomoči po posameznih dejavnostih in namenih	36
4.2.2.1. Pregled značilnosti državnih pomoči po posameznih dejavnostih	40
4.2.2.2. Pregled značilnosti državnih pomoči po posameznih panogah predelovalnih dejavnosti	47
4.2.3. Sklepne značilnosti prejemnikov in namenov pomoči	49
4.3. Razvojna usmerjenost industrijske politike	50
4.3.1. Razvojna usmerjenost državnih pomoči po dejavnostih in namenih	50
4.3.2. Razvojna usmerjenost industrijske politike v primerjavi z opredelitvami Strategije gospodarskega razvoja Slovenije	53
4.3.3. Sklepne ugotovitve razvojne usmerjenosti slovenske industrijske politike	55
5. Usmeritve industrijske politike v Strategiji razvoja Slovenije	56
6. Zaključek	59
Literatura in viri	62

Pregled tabel

Tabela 1:	Kazalniki državnih pomoči v Sloveniji v obdobju 1998–2003	20
Tabela 2:	Državne pomoči (brez kmetijstva in prometa) v Sloveniji v primerjavi z Evropsko unijo	21
Tabela 3:	Državne pomoči po instrumentih	23
Tabela 4:	Državne pomoči po ciljeh	25
Tabela 5:	Primerjava strukture ciljev državnih pomoči (brez kmetijstva in prometa) med Slovenijo, EU-15 in EU-novimi članicami	26
Tabela 6:	Državne pomoči v letu 2003 po instrumentih	27
Tabela 7:	Državne pomoči po značilnih skupinah dejavnosti	31
Tabela 8:	Državne pomoči po dejavnostih	32
Tabela 9:	Bruto dodane vrednosti po panogah predelovalne industrije	33
Tabela 10:	Državne pomoči v predelovalni industriji po tehnološki intenzivnosti	35
Tabela 11:	Državne pomoči po namenih z vidika ciljev industrijske politike	37
Tabela 12a:	Državne pomoči v dejavnostih kmetijstva, ribištva rudarstva in predelovalnih dejavnostih	41
Tabela 12b:	Državne pomoči v dejavnostih oskrbe z električno energijo, plinom, vodo, gradbeništva, trgovine in popravil motornih vozil in gostinstva	42
Tabela 12c:	Državne pomoči v dejavnostih promet, skladiščenje in zveze, finančno posredništvo, nepremičnin, najem in poslovne storitve ter javna uprava, obramba in socialno zavarovanje	43
Tabela 12d:	Državne pomoči v dejavnostih izobraževanja, zdravstva in socialnega varstva ter drugih skupnih in osebnih storitvah	44
Tabela 13:	Državne pomoči v predelovalni industriji po tehnološki intenzivnosti panog	48
Tabela 14:	Razvojna usmerjenost državnih pomoči po dejavnostih	51
Tabela 15:	Razvojna usmerjenost državnih pomoči v predelovalnih dejavnostih	52

Pregled slik

Slika 1:	Delež državnih pomoči v bruto domačem proizvodu v Sloveniji in v državah evropske petnajsterice (v %)	22
Slika 2:	Delež državnih pomoči po horizontalnih ciljeh (v mio SIT, tekoče cene)	26

Povzetek

Danes pogosto zastavljeno vprašanje, zakaj so nekatere države pri pospeševanju gospodarskega razvoja uspešnejše od drugih, je večdimenzionalno in zajema različne vidike vplivov, ki jih povzročata tako podjetniška kultura in podjetništvo kot tudi industrijska politika države. Industrijske politike se med državami razlikujejo po ciljih, ki jih podpirajo, ter ukrepih in instrumentih, ki jih pri tem uporabljajo. Razlikujejo pa se tudi po doseženih rezultatih. Vprašanje, zakaj so industrijske politike nekaterih držav pri pospeševanju gospodarske rasti in razvoja uspešne druge pa ne, ostaja v ekonomski stroki bolj ali manj nepojasnjeno. OECD in Evropska unija iščeta odgovore v kvaliteti javnega financiranja oziroma v sestavi davčnih prihodkov in proračunskih odhodkov, s katerimi države bolj ali manj močno posegajo v gospodarske tokove in realocirajo doseženi dohodek. O ustreznosti finančnih ukrepov, ki imajo naravo državnih pomoči in se načeloma ujemajo tudi s selektivnimi ukrepi industrijske politike, strokovnjaki večinoma ne razpravljajo. Ne zato, ker se ne bi zavedali neposredne medsebojne povezanosti med temi ukrepi in gospodarsko rastjo, temveč zato, ker ne razpolagajo z ustreznimi podatki, ki bi te analize omogočali.

Z vzpostavljenimi evidenco državnih pomoči imamo v Sloveniji dokaj obsežno zbirko podatkov o ukrepih industrijske politike po ciljih, programih, namenih, instrumentih in prejemnikih pomoči. S pomočjo razpoložljivih podatkov ocenjujemo, kakšne cilje podpirajo finančni ukrepi slovenske industrijske politike, kako so oblikovani programi pomoči in komu so le-te namenjene.

Na podlagi razpoložljivih podatkov iz rednih letnih poročil o državnih pomočeh, ki v Sloveniji pokrivajo obdobje od leta 1997 do leta 2003, in podatkov iz evidence državnih pomoči (posebej so bili analizirani podatki za obdobje 2001–2003) smo ugotovili, da je doslej slovenska industrijska politika s finančnimi ukrepi podpirala pretežno cilje, ki niso skladni s cilji, v Strategiji gospodarskega razvoja Slovenije opredeljenimi kot prioritete. Večina finančnih ukrepov z naravo državnih pomoči je bilo predvsem po letu 2000 usmerjenih v kmetijstvo in druge cilje, ki pospešene gospodarske rasti in strukturnih sprememb ne podpirajo. V predelovalnih dejavnostih so kar tri četrtine vseh državnih pomoči predelovalnim dejavnostim prejela podjetja, ki so uvrščena v skupino nizko tehnološko intenzivnih panog. Podjetja iz te skupine panog, ki v Sloveniji zaposlujejo kar 40% vseh zaposlenih v predelovalnih dejavnostih, se v preteklosti večinoma niso preorientirala na zunanje trge ter programsko in tehnološko prestrukturirala, zato tudi naglo izgubljajo število zaposlenih. To jasno kaže, da slovenska industrijska politika z razpoložljivimi finančnimi ukrepi do sedaj še ni prevzela funkcije pospeševalca gospodarske rasti in razvoja, temveč je še vedno v funkciji reševalca nastalih in potencialnih socialnih problemov.

V letu 2003 je v primerjavi s preteklimi leti že prišlo do določenih pozitivnih premikov pri razvojni usmerjenosti finančnih ukrepov industrijske politike, ki se najočitneje zrcalijo pri pomočeh, usmerjenih v raziskave in razvoj. Zaznani pozitivni premiki pa so občutno premajhni, posebno še, če bo sprejet razvojni cilj, po katerem naj bi Slovenija v desetih letih preseгла povprečno stopnjo razvitosti razširjene Evropske unije.

Ključne besede: industrijska politika, državne pomoči, gospodarska rast in razvoj

Summary

The recurring question of why some countries are more successful than others in fostering their economic development involves several dimensions and comprises different aspects of impacts produced by the enterprise culture and entrepreneurship on one hand, and the government's industrial policy on the other. Industrial policies differ between countries with regard to the aims they pursue and the measures and instruments they apply. The results they achieve also vary. The question of why the industrial policies of some countries are successful in fostering their economic development while others are not remains largely unaccounted for in economics. The OECD and the European Union have attempted to explain these differences through the quality of public financing – the structure of tax revenues and budgetary expenditure, whereby governments control economic flows and reallocate the collected revenues. Specialists have not been paying much attention to the appropriateness of the financial measures classified as state aid, which by and large correspond to selective industrial policy measures. The reason for this is not that economists are unaware of the direct interrelation between these measures and economic growth, but that they do not have the necessary data available to make the relevant analyses.

The existing inventory of state aids in Slovenia contains a relatively extensive collection of data on industrial policy measures classified by aims, programmes, purposes, instruments and aid beneficiaries. Using the available data, we consider the aims that Slovenian industrial policy has been pursuing through its financial instruments, the structure of existing aid programmes and the intended aid beneficiaries.

On the basis of data available from regular annual reports on state aids covering the 1997-2003 period in Slovenia and data from the state aid inventory (analysed separately for the 2001-2003 period), we find that Slovenian industrial policy has hitherto supported aims that are inconsistent with the aims defined as priorities in the Strategy for the Economic Development of Slovenia. Most financial measures classified as state aids, especially those applied after 2000, were directed to agriculture and other aims that do not stimulate accelerated economic growth and structural change. 75% of total state aids allocated to manufacturing industries were given to enterprises classified in the category of technologically poorly developed industries. Enterprises from this group, employing as many as 40% of people working in manufacturing, generally failed to reorient themselves to foreign markets and restructure their programmes and technologies in the past, hence the number of people employed in these industries is falling rapidly. This clearly shows that Slovenian industrial policy with its available financial measures is still addressing the acute and potential social problems instead of promoting economic growth and development.

Compared to previous years, 2003 saw some positive shifts in the developmental orientation of industrial policy's financial measures, which were most tangibly manifested in aids to research and development. The observed positive changes were much too small, however, especially given the proposed developmental aim according to which Slovenia should exceed the average development level of the EU-25 in the next ten years.

Key words: industrial policy, state aid, economic growth and development

1. Uvod

V času, ko je gospodarska stagnacija zajela trge Evropske unije in ko se sprejeta Lizbonska strategija ne uresničuje, postaja vse bolj aktualno preverjanje ukrepov industrijske politike Evropske unije in držav članic, s katerimi naj bi pospešili gospodarsko rast. Preverjanje in preoblikovanje ukrepov je v prvi fazi zajelo predvsem javnofinančne prihodke in odhodke, ni se pa spuščalo na področje državnih pomoči. Po vse bolj glasnih opozorilih, da bi preverjanje moralo zajeti tudi državne in strukturne pomoči, saj predvsem slednje pomoči ukrepov, predvidenih z Lizbonsko strategijo (Lisbon European Council 23 and 24 March, 2000) in njeno operacionalizacijo (Broad Guidelines of the Economic Policies of the Member States and the Community (for the 2003–2005 period), 2003), ne podpirajo, je Evropska komisija pričela z aktivnostmi tudi na tem področju.¹

Evropski sistem državnih pomoči z normativno ureditvijo, kot jo poznamo danes, bolj zasleduje ukrepe evropske industrijske politike kot pa politike konkurence, čeprav je sistem državnih pomoči dejansko definiran v okviru politike konkurence. Zaradi tega je državne pomoči smiselno ocenjevati tudi z vidika industrijske politike. Slednja namreč nima teoretično postavljene metodologije spremljanja in ne instrumentarija preverjanja učinkovitosti izvajanih ukrepov, sistem pa se že dve desetletji razvija v okviru OECD-držav. Pri državnih pomočeh pa je spremljanje institucionalizirano, žal pa so podatki sintetizirani v skupine ciljev, ki ne odgovarjajo ciljem, postavljenim z industrijsko politiko.

Tezo o primernosti podatkov o državnih pomočeh za analiziranje finančnih ukrepov industrijske politike preverjamo na podatkih za Slovenijo. Državne pomoči najprej analiziramo preko agregiranih skupin (po institucionaliziranih ciljih), nato pa jih analiziramo še po namenih, ki so opredeljeni v okviru posameznih ciljev pomoči. Podatki po ciljnih pomoči se nahajajo v rednih letnih poročilih, podatki po namenih v okviru posameznih ciljev pa v posebni evidenci državnih pomoči.

Namen prispevka ni preverjanje teze o medsebojni kompatibilnosti podatkov državnih pomoči in industrijske politike, temveč tudi klasična analiza ustreznosti slovenske industrijske politike. Analiza finančnih ukrepov industrijske politike v Sloveniji, merjena s podatki o državnih pomočeh, poskuša odgovoriti na najbolj aktualna vprašanja: kakšne cilje zasleduje, kakšne ukrepe (namene), s kakšnimi instrumenti se izvaja in kdo so prejemniki pomoči. Prejemnike pomoči prikazujemo po dejavnostih, prejemnike iz predelovalnih dejavnosti pa po panogah, grupiranih glede na njihovo tehnološko intenzivnost.

Prispevek poleg uvoda sestavljajo še štiri vsebinska poglavja. V *drugem poglavju* podajamo teoretična izhodišča industrijske politike, sistema državnih pomoči in iščemo odgovore na dilemo, ali so državne pomoči dovolj trdna osnova za analiziranje finančnih ukrepov industrijske politike. *Tretje poglavje* je namenjeno osnovnim metodološkim izhodiščem analize. V poglavju pojasnjujemo podatkovno zgradbo državnih pomoči po poročilih in evidenci državnih pomoči za Slovenijo. V *četrtm poglavju* s pomočjo podatkov o državnih pomočeh analiziramo finančne ukrepe industrijske politike Slovenije po ciljih, namenih, prejemnikih in instrumentih. Poglavje je razdeljeno na tri točke. V prvi točki ocenjujemo splošne značilnosti industrijske politike, v drugi značilnosti prejemnikov državnih pomoči, v zadnji, tretji točki, pa

*Predstavitev
prispevka*

*Namen
prispevka*

*Vsebina
prispevka*

¹ Aktivnosti so bolj intenzivne na področju priprave izhodišč za novo finančno perspektivo od leta 2007 do leta 2013 kot pa na področju spremembe ukrepov, ki bi bolj neposredno podpirali cilje Lizbonske strategije.

ocenjujemo razvojno naravnost industrijske politike v Sloveniji. V zadnjem, *petem vsebinskem poglavju*, podajamo usmeritve osnutka Strategije razvoja Slovenije in potrebne spremembe finančnih ukrepov industrijske politike, ki bi opredeljene usmeritve dejansko podpirale. Na koncu prispevka sledi še *zaključek*.

2. Izhodišča industrijske politike in sistema državnih pomoči

Izhodišča industrijske politike in sistema državnih pomoči, slednji je definiran v okviru politike konkurence, v bistvu predstavljata dva različna pola, saj izhajata iz temeljnih nasprotij med prostim delovanjem tržnih zakonitosti in poseganjem države v delovanje teh zakonitosti. V teoriji se je doslej oblikovalo več struj z različnimi pogledi na reševanje teh nasprotij. Struja, imenovana neoliberalci, prisega na tržno učinkovitost, ki vodi v spontano konkurenčnost in gospodarski razvoj. Pri določanju vloge države v gospodarskem razvoju tudi znotraj neoliberalcev obstajata dve podstruji. Prva, ortodoksna, še vedno zagovarja "laissez-faire" pristop, ki je močno povezan s tržnim mehanizmom. Ker trg gospodarske tokove uravnava najbolje, je naloga države, da dovoli naravni tok tržnim zakonitostim². Druga struja je manj ortodoksna in zagovarja pristop pasivne vloge države. Tudi ta struja v osnovi še vedno poudarja primarnost tržnih sil, vendar priznava obstoj nepopolnih informacij, transakcijskih stroškov ter drugih eksternalij (Varian, 1984, str. 259), ki se nahajajo tako na strani povpraševanja (potrošnje) kot na strani ponudbe (proizvodnje). Naloga države je odstranitev teh ovir, vendar mora pri tem nastopati le kot druga najboljša rešitev. Stališča struje, imenovane tudi postkeynesianci, so do vloge države povsem drugačna. Izhajajo iz dejstva, da nobenega posamičnega gospodarstva ni več mogoče obravnavati kot zaprtega, zato mora biti vloga države aktivna, ne le pri odpravljanju tržnih nepravilnosti, temveč tudi pri uravnavanju investicij in pospeševanju znanja in tehničnega napredka, saj slednja postajata vse bolj gonilo gospodarske rasti in razvoja ter povzročitelja eksternalij v obliki pozitivnih "spillover" učinkov. Nujnost državnega institucionalnega nadzora in ukrepanja zahtevajo tudi negativni "spillover" učinki, ki jih povzročajo predvsem tehnološke inovacije (npr.: na brezposelnost, ogrožanje zdravja in okolja) (Anand, Sen, 2002, str. 103–105), ki so bolj ali manj vedno prisotni.

V praksi danes vse države sveta, vključno z najbolj razvitimi, vodijo obe – industrijsko politiko in politiko konkurence, razmerja med njima pa določajo tudi predpisane norme političnega delovanja (Wright, 1988, str. 599). Prav tako kot v teoriji tudi v praksi niso razrešene dileme o koristnosti ali škodljivosti državnih pomoči: tako pri pospeševanju konkurenčnosti in gospodarske rasti kot tudi pri podpori trgu v primerih delovanja tržnih nepravilnosti. Zato se cilju zmanjšanja državnih pomoči pogosto dodaja spisek horizontalnih in sektorskih ukrepov z naravo državnih pomoči, nujno potrebnih za zagotovitev konkurenčnih prednosti in gospodarske rasti pred drugimi državami ter za saniranje določenih panog, ki so z vidika globalizacije in odpiranja trgov postale nekonkurenčne na svetovnih trgih.

2.1. Izhodišča industrijske politike

Industrijska (imenovana tudi razvojna, strukturna ipd.) politika, ki jo zagovarjajo predvsem postkeynesianci, v teoriji še vedno ni splošno priznana, čeprav praksa kaže, da jo države uporabljajo že desetletja. Zgodovinsko se je prisotnost aktivne industrijske politike v posameznih državah povečala ob nastanku posebnih okoliščin. V času dolgoročnejsše recesije so se praktično vse države, tudi zelo liberalno usmerjene, posluževale najrazličnejših ukrepov industrijske politike z

*Razmerje med
trgom in državo*

*Vloga
industrijske
politike*

² Pri delovanju tržnih zakonitosti se pojavljajo tudi tržne nepravilnosti, ki jih povzročajo javne dobrine, ekonomija obsega, eksternalije, nepopolne informacije, nepopolna mobilnost proizvodnih faktorjev, rigidnost institucij ipd. (Meiklejohn, 1999, str. 25).

Definicija industrijske politike

Ukrepi in instrumenti industrijske politike

namenom spodbuditi gospodarsko rast. Njihove politike so bile uspešne, kar pričajo dosežki v nekaterih državah (npr. Irska, Finska, "azijski tigri"), na drugi strani pa obstaja tudi več zgrešenih industrijskih politik (Audretsch, 1993, str. 92) (napačno orientiran razvoj industrijske tehnologije v Združenih državah Amerike v prvem desetletju po drugi svetovni vojni, industrijski razvoj v vzhodni Evropi). Prav zaradi tega se vprašanje industrijska politika da ali ne umika vprašanju, kakšen tip industrijske politike naj bi države imele, da bi lahko zagotavljale uspešnost svojih gospodarstev. V ozadju vprašanja so seveda teorije, ki skušajo odgovoriti na vprašanje, kako je moč pojasniti kvaliteto proizvodnih faktorjev v narodnem gospodarstvu, dvigniti njihovo produktivnost ter definirati različni vlogi države in podjetij. Najodmevnejše delo na tem področju je vsekakor Porterjeva teorija konkurenčnih prednosti (Porter, 1990, str. 7), v kateri je avtor na podlagi študije desetih držav razvil koncept "diamanta" kot izvora konkurenčnih prednosti države, ki ga sestavljajo štiri skupine dejavnikov: (1) faktorski pogoji (gre za položaj države pri razpoložljivosti, ustvarjanju in izpopolnjevanju proizvodnih faktorjev), (2) pogoji povpraševanja, (3) obstoj in struktura sorodnih ter podpornih panog in (4) strategija podjetja, njegova struktura in konkurenca. Medsebojna odvisnost in interakcija determinant sistema ob učinkoviti, a pasivni vlogi državne razvojne politike tvori okolje, ki uspešnim podjetjem omogoča sinergijske poslovne učinke in predstavlja temeljne vzvode konkurenčnih prednosti celotnega gospodarskega sistema. Po njegovem mnenju leži primarni vir konkurenčnih prednosti dejansko v determinantah sistema, predvsem pa v podjetjih samih in v njihovi sposobnosti mrežnega povezovanja in sodelovanja. Ker je gonilna sila razvoja organizacijska in tehnološka inovacijska dejavnost, ima tudi država v okviru industrijske politike pomembno vlogo. Poleg premagovanja tržnih nepravilnosti, mora biti sposobna zasledovati cilje hitrega in učinkovitega doseganja institucionalno-organizacijskih in razvojnih sprememb.

Kaj sploh je in kaj pokriva industrijska politika, v literaturi (Dmitrović, 1998, str. 11–12) ni enotno opredeljeno. Praviloma se nanaša na skupino podjetij z določenimi skupnimi značilnostmi in se ne omejuje na področje predelovalne industrije. Različna so tudi mnenja o vprašanju, katere aktivnosti države prištevati med ukrepe industrijske politike. Najpogosteje je industrijska politika predstavljena (Nicolaidis, 1993, str. 3) kot poskus države za premaknitev alokacije virov, ki pospešujejo gospodarsko rast, ali kot (Audretsch, 1993, str. 68) pomoč in koordinacija države za dvig produktivnosti in konkurenčnosti celotnega gospodarstva ter posameznih industrij. Izraz industrijska politika se uporablja (Geroski, 1995, str. 21) za opisovanje široko razpredenih in mikroekonomsko zasnovanih državnih vzpodbud, izhajajočih iz ponudbene strani, ki naj bi izboljšale tržno delovanje na različne načine. V literaturi obstaja še več različnih definicij. Med splošne sodi definicija (Dmitrović, 1998, str. 16–17), da *industrijska politika obsega politične aktivnosti, katerih namen je vplivati na splošne mehanizme alokacije proizvodnih faktorjev ali na dejansko alokacijo virov med proizvodnimi sektorji, in jih ne moremo šteti med ukrepe monetarne in fiskalne politike.*

Industrijsko politiko opredeljujemo kot ukrepe države, ki z uporabo različnih instrumentov na makro- in mikroekonomskem področju vodijo k povečanju dinamične in alokacijske učinkovitosti v narodnem gospodarstvu. Ukrepi industrijske politike so različni: usmerjeni v proizvodnjo določenih proizvodov, izboljšanje konkurenčnosti proizvodnje in faktorjev proizvodnje (npr.: prestrukturiranje proizvodnje, usposabljanje delovne sile in zaposlovanje, varčevanje z energijo) ter razvoj novih proizvodov in proizvodov (investicije). Pri izvajanju ukrepov se države poslužujejo različnih instrumentov, ki jih lahko razvrstimo v dve skupini: na tiste, ki delujejo na mikroekonomski ravni, in na instrumente na makroekonomski ravni. Od razvitosti institucij je odvisno, kakšne instrumente razvojne politike ima država na

voljo. Na mikroekonomski ravni države najpogosteje uporabljajo sledeče instrumente: subvencije, državna poročstva, selektivne davke in prispevke (davčne olajšave, zmanjšanje davka in posebne davke za določena podjetja oziroma skupine podjetij), odloge plačila obveznosti, investicije v javna podjetja, kredite pod ugodnejšimi pogoji, kot so na trgu, državne nakupe in podobne instrumente. V širšem smislu lahko med instrumente industrijske politike na mikroekonomski ravni uvrščamo tudi instrumente zaščitne zunanjetrgovinske politike (carinske in necarinske omejitve), instrumente administrativnih ukrepov (licence, koncesije, alokacije deviz, omejitve tujih vlaganj ipd.) ter instrumente izjem v politiki konkurence. Instrumenti na mikroekonomski ravni so selektivni, saj dajejo prednost določenim proizvodnjam ali skupini proizvojenj. Za instrumente na makroekonomski ravni je značilna neselektivnost, na splošno pa je njihova uporaba v ekonomski teoriji in praksi manj sporna kot na mikroekonomski ravni. V to skupino instrumentov lahko uvrstimo: gradnjo institucij (razvojne banke, izvozni konzorciji, institucije mrežnega sodelovanja med podjetji ipd.); pogajalske forume (delodajalci, delojemalci in državna uprava); zakonodajo o konkurenci; izobraževalni sistem; določene vrste podpor nezaposlenim (javna dela in kritje stroškov za prekvalifikacijo); davčni sistem; gradnjo in upravljanje fizične infrastrukture; devizni tečaj in obrestno mero.

Kot je razvidno iz prikaza instrumentov, se industrijska politika povezuje in prepleta tudi z drugimi politikami. Prepletanje različnih politik se kaže v skupnih instrumentih, pri čemer uporaba instrumenta v okviru ene politike neposredno vpliva na učinke in delovanje druge.

2.2. Izhodišča sistema državnih pomoči

Sistem državnih pomoči izhaja iz politike konkurence, ki državne pomoči na splošno prepoveduje, in iz teorije (Nicolaidis, Bilal, 1999, str. 30), ki uporabo državnih pomoči dopušča v primerih, če resnično odpravljajo tržne nepravilnosti. Še bolj kot tržne nepravilnosti pa zasleduje svetovne gospodarske trende, ki gredo v smeri globalizacije ekonomskih aktivnosti ter liberalizacije in deregulacije. Ti trendi so posebno pomembni v Evropski uniji, kjer integracija v notranji trg zahteva odpravo regulativnih in tehničnih ovir nacionalnih gospodarstev držav članic in s tem tudi ukrepov, ki so v nasprotju s cilji enotnega trga Evropske unije.

Proces oblikovanja skupnih izhodišč do državnih pomoči so narekovale razmere na evropskem in na svetovnih trgih in segajo v leto 1951. Pravila o tem, komu se državne pomoči lahko namenijo, v kakšni obliki in v kakšni višini, so se oblikovala postopoma. Ustrezna ureditev sistema državnih pomoči (Sinnaeve, 1999, str. 13) se je razvila šele v zadnjih dveh desetletjih. Predvsem po letu 1980 (Lavdas, Mendrinou, 1999, str. 19) je zanjo značilno, da upošteva tako industrijsko politiko (z določitvijo programov³ in namenov pomoči) kot politiko konkurence (z določitvijo zgornjih omejitev kritja stroškov s pomočmi za posamezne programe in namene), odgovornost zanjo pa je ekonomska, politična in institucionalna.

Kakšni so pogoji, da je državna pomoč upravičena, določa 87. člen Pogodbe Evropske unije (v nadaljevanju PEU), ne definira pa pojma državne pomoči

³ Nekateri avtorji (Meiklejohn, 1999, str. 25–31) ustreznost programov z vidika politike konkurence povezujejo tudi s tržnimi nepravilnostmi. Programe raziskovanja in razvoja povezujejo z odpravljanjem eksternalij, programe za majhna in srednje velika podjetja z nepopolnimi informacijami, programe zaposlovanja z rigidnostjo institucij, programe regionalnih pomoči s faktorsko mobilnostjo. Predvsem sektorski programi in programi reševanja in prestrukturiranja pa z vidika politike konkurence (z izjemo morda železniškega prometa, kjer se pomoči povezujejo tudi z zagotavljanjem javnih dobrin) nimajo ustreznih, strokovno utemeljenih argumentacij v odpravljanju tržnih nepravilnosti.

**Razmerje med
sistemom
državnih pomoči
in politiko
konkurence**

Definicija državnih pomoči

(Competition Law in the European Communities, 1998, str. 15–17). Definicijo sta s svojo prakso izoblikovala Evropsko sodišče in Evropska komisija. Dajatev je opredeljena kot državna pomoč, če zadošča naslednjim kriterijem: (1) pomoč daje država iz državnih virov, ki so lahko neposredni ali posredni, (2) pomoč zmanjšuje normalne stroške poslovanja prejemniku in mu na ta način daje konkurenčno prednost pred drugimi udeleženci na trgu, (3) pomoč izkrivlja konkurenco ali grozi z izkrivljanjem konkurence, (4) pomoč vpliva na trgovino in konkurenco med državami članicami Evropske unije; v primeru, da vpliva le na trgovino in konkurenco znotraj države članice, to ni državna pomoč. Po definiciji državne pomoči ne obsegajo le pozitivnih dajatev, plačil države, ampak tudi druge intervencije države, s katerimi se zmanjšujejo obremenitve podjetja, ki bi jih drugače moralo nositi podjetje samo. Temeljna značilnost vseh ukrepov, ki imajo naravo državnih pomoči, je pridobitev ugodnosti za podjetje in obenem nastanek bremena za državo. Državne pomoči je treba razlikovati od splošnih ukrepov, ki sicer vplivajo na konkurenco med državami članicami, vendar so namenjeni vsem podjetjem, torej veljajo za vse enako in zato niso državne pomoči. Prav tako niso državne pomoči investicije v kolektivno infrastrukturo, posebno če je njen lastnik država, ter državne naložbe v podjetja, če je primarni interes države pri tem doseganje dobička, ki gre v proračun.

Dovoljene državne pomoči

Državne pomoči so tako po opredelitvah PEU kot po določilih Svetovne trgovinske organizacije nezdržljive s konkurenco, vendar jih država v določenih okoliščinah lahko dodeljuje. Na eni strani so to pomoči, ki so “de jure” kompatibilne s cilji skupnega evropskega trga in za katere Evropska komisija nima moči (določbe člena 87(2) PEU), da bi jih prepovedala. To so pomoči, ki imajo socialni značaj in so namenjene posameznim potrošnikom pod pogojem, da so dane brez razlik glede porekla proizvodov, in pomoči, ki so dane ob naravnih nesrečah in izjemnih dogodkih. Na drugi strani pa gre za pomoči, ki so lahko kompatibilne s cilji skupnega evropskega trga (določbe člena 87(3) PEU): (1) pomoči za pospeševanje gospodarskega razvoja v regijah, kjer je življenjska raven podpovprečna in v katerih je visoka nezaposlenost; (2) pomoči, ki pospešujejo izpeljavo projektov, pomembnih za skupni evropski trg, ali zmanjšujejo resne težave v gospodarstvih članic Evropske unije; (3) pomoči, ki olajšajo in pospešujejo razvoj določenih gospodarskih aktivnosti (npr. razvoj majhnih in srednje velikih podjetij, raziskave in razvoj, varstvo okolja ipd.) ali določenih gospodarskih območij (tudi regij, ki so, četudi ležijo v bogatejših državah članicah, pod nacionalno ravnijo razvitosti); (4) pomoči, ki pospešujejo kulturo in ohranjanje dediščine in (5) druge kategorije pomoči, ki jih lahko na predlog Evropske komisije z večino glasov sprejme Svet. To celotno skupino pomoči lahko uvrstimo med pogojno dopustne.

Pravila o držav- nih pomočeh: horizontalni, regionalni in sektorski cilji

Na podlagi PEU so se v desetletjih oblikovala podrobnejša pravila o državnih pomočeh. Danes so vsa veljavna pravila združena v več ciljev. *Horizontalni cilji* pokrivajo pomoči na posameznih področjih s posebnimi težavami. V okviru horizontalnih ciljev so oblikovane pomoči za raziskave in razvoj, varstvo okolja, reševanje in prestrukturiranje, majhna in srednje velika podjetja, zaposlovanje, usposabljanje in za kulturo. *Regionalni cilji* opredeljujejo dodeljevanje pomoči na podlagi regionalnih kriterijev. Cilj teh pomoči je vplivati na geografsko razporeditev aktivnosti podjetij; obseg državne pomoči mora biti nujno omejen le na rešitev točno določenih regionalnih problemov. Pomoči se delijo na dva dela, in sicer na del, ki je namenjen manj razvitim regijam v Evropi na ravni NUTS II (nomenklature teritorialnih statističnih enot) in ravni pod 75 % bruto domačega proizvoda po kupni moči na prebivalca v evropskem merilu, ter na del, ki je namenjen manj razvitim regijam v nacionalnem pomenu, na ravni NUTS III, z najmanj 100,000 prebivalci na regijo. Posebni *sektorski cilji* pokrivajo politiko Evropske unije pri razvoju izbranih sektorjev. V okviru predelovalne industrije so oblikovani posebni sektorski cilji za

ladjedelnštvo in jeklarstvo, pri drugih dejavnostih pa še za premogovništvo, transport, kmetijstvo in ribištvo.

Pod vsakim ciljem pomoči je opredeljen tudi posebni *namen pomoči*. Nameni so različni. Največ pomoči je namenjenih investicijam (pri posebnih sektorskih ciljnih tudi dezinvesticijam oziroma zapiranju), reševanju socialnih problemov ter pokrivanju posebnih stroškov (strokovnega svetovanja, usposabljanja, promocije ipd.). Pomoči rednemu poslovanju oziroma pokrivanju tekočih izgub so le izjemoma dovoljene (le pri delu regionalnih državnih pomoči in pri pomočeh posebnim sektorjem).

Pri definiranju *instrumentov pomoči* Evropska unija izhaja iz izdatkov ali izgub prihodka države in med instrumente državnih pomoči uvršča: (1) dotacije, ki predstavljajo nepovratna sredstva za prejemnika, za državo pa so to izdatki (posebne dotacije so »sheme temeljnega raziskovanja«, saj so to v bistvu 100-odstotna plačila za opravljene raziskave); (2) kredite pod ugodnimi pogoji, ki predstavljajo izdatke države ali drugih institucij, ki se sicer povrnejo, vendar pod drugačnimi pogoji, kot so na trgu (obrestna mera je nižja, odplačilo kredita je lahko odloženo ali so zanj določeni posebni pogoji ipd.); (3) kredite pod normalnimi tržnimi pogoji slabim podjetjem, ki predstavljajo izdatke države, katerih vrnitev skupaj s tržnimi obrestmi je zelo tvegana; (4) garancije (poročstva) so oblike pomoči, ki za državo predstavljajo potencialni javni dolg (državna pomoč so tudi vnovčene garancije); (5) razliko med prodajno ceno državnega premoženja in njegovo tržno vrednostjo, ki je državna pomoč, kadar je kupec podjetje in premoženje kupi po nižji ceni, kot je tržna; (6) vse odpise terjatev države do poslujočih podjetij; (7) zmanjšane zneske prisilnih poravnjav in stečajev, kadar je država kot upnica v neenakopravnem položaju v primerjavi z drugimi upniki na trgu; (8) namerno povečano amortizacijo (nad normalno) z namenom, da se zmanjša dobiček, od katerega je podjetje dolžno plačati davek; (9) odpis davčnih dolgov, davčne olajšave, zmanjšanje socialnih obveznosti posameznim podjetjem, zamike pri plačevanju davkov ipd.; (9) konverzijo dolgov v lastniške deleže s prisilno poravnavo ali brez nje, kadar država nastopa pod slabšimi pogoji kot drugi udeleženci konverzije ipd. Pri ugotavljanju elementov državnih pomoči ni na prvem mestu celotna transferirana vrednost, temveč korist, ki jo prejemnik državne pomoči z njo dobi. Zaradi tega načela se je razvila metodologija ocenjevanja elementov pomoči, ki omogoča, da se dejanske vrednosti državnih pomoči razlikujejo od celotne transferirane vrednosti. Razlike so odvisne od tega, s katerim od instrumentov in po kakšnih principih je pomoč dana.⁴

Eno izmed temeljnih deklarativnih načel, na katerem temelji zgradba Evropske unije, je zagotavljanje in varovanje proste konkurence, ki jo urejajo posebna pravila konkurence, katerih del so tudi pravila o državnih pomočeh. Žal pa je sistem državnih pomoči v Evropski uniji zasnovan pretežno tako (Bogataj, 1999, str. 14), da namesto povečevanja skupne družbene blaginje bolj skrbi, da se z državnimi pomočmi ne bi izkrivljala konkurenca med državami članicami, katerih trgi tvorijo notranji trg Evropske unije. Državne pomoči tudi niso sistematično povezane s specifičnimi gospodarskimi značilnostmi⁵ v državah članicah, zato tudi niso usmerjene h globalnim

Nameni državnih pomoči

Instrumenti državnih pomoči

Elementi državnih pomoči

Pomanjkljivosti sistema državnih pomoči

⁴ Elemente državnih pomoči je potrebno ocenjevati po posameznih instrumentih in skupinah instrumentov: (1) instrumenti, kjer je celotna vrednost transakcije tudi državna pomoč: dotacije, subvencije obresti, projekti temeljnega raziskovanja in razvoja, drugi projekti raziskovanja in razvoja, odpis dolga poslujočih podjetij iz kreditnih razmerij, davčne oprostitve in olajšave ter oprostitve in olajšave pri plačilu prispevkov za socialno varnost, delež dobička v podjetju, ki izhaja iz lastniških razmerij, in se mu država odpove in plačilo terjatev podjetij, za katera nastopa država kot garant; (2) instrumenti, kjer se vrednost pomoči ugotavlja s pomočjo sedanje vrednosti bodočih koristi za prejemnika: odlog plačila davkov in prispevkov, ugodna posojila in garancije; (3) drugi instrumenti pomoči in ocenjevanje elementov pomoči: kapitalske naložbe, konverzija terjatev v kapitalske naložbe, ugodna prodaja državnega premoženja in drugi posredni davčni instrumenti.

⁵ Pri potrjevanju programov pomoči Evropska komisija posebej ne preverja gospodarske situacije držav, ki so predložile programe v potrditev. Pri potrjevanju namesto vsebine prioritarno upošteva le legalistični pristop (upoštevanje pravnih pravil in sodne prakse).

gospodarskim problemom, temveč k naravi posameznih situacij. Zato tudi ne preseneča, da je še danes, po tridesetletnemu razvoju, sistem državnih pomoči nepopoln (Bilal, Nicolaidis, 1999, str. 5): (1) merjenje pomoči postaja vse bolj problematično, ker Evropska komisija nima na razpolago dovolj razpoložljivih podatkov in zaradi tega, ker instrumenti za merjenje ne zajamejo pomoči agencijam in jih primerjajo s privatnimi investitorji v podobnih situacijah; (2) pogodba omogoča izjeme, za katere je težko ugotoviti, ali zagotavljajo prosto konkurenco⁶ in ali res pospešujejo ekonomičen razvoj v manj razvitih regijah Evropske unije; tega problema ni bilo možno rešiti v vseh tridesetih letih; (3) Evropska komisija deluje tudi na politični/legalno vakuumski osnovi. Diskrecijska pravica potrjevanja pomoči preko Evropske komisije (Bilal, Nicolaidis, 1999a, str. 36) je preširoka, saj se preiskovanje shem (programov) pomoči običajno ne izvaja v kontekstu, kaj bi se zgodilo brez državne pomoči, kar po svoje preseneča. Evropska komisija bi morala biti tudi bolj eksplicitna pri kriteriju, ki ga uporablja za določanje, kdaj je pomoč skladna s skupnimi interesi Evropske unije.

2.3. Industrijska politika in sistem državnih pomoči

Po temeljni definiciji se industrijska politika in sistem državnih pomoči sicer razhajata, vendar po selektivnosti in značaju mikroekonomskih ukrepov in finančnih instrumentov uporabljata enake ukrepe in instrumente. Vendar so državne pomoči nekoliko ožje opredeljene, kot jih opredeljuje industrijska politika, predvsem zaradi politizacije povsem ekonomskega področja, saj so iz državnih pomoči izključene vse pomoči, ki: (1) se dodeljujejo iz evropskih strukturnih skladov, (2) se namenjajo trgovini izven območja notranjega trga Evropske unije in (3) vplivajo le na trg države članice Evropske unije. Nekoliko ožje zajetje je tudi pri instrumentih, saj se med državne pomoči ne vključujejo pomoči, ki izhajajo iz javnih naročil, nepobranih davkov in prispevkov ter nekaterih sicer splošnih (veljajo za vse) oprostitvah pri plačevanju davkov in prispevkov, ki pa so usmerjene k določenim namenom.

Industrijsko politiko zasleduje tudi sistem javnih podpor, ki je metodološko oblikovan v okviru OECD. Politiko konkurence pa podpira sistem subvencij v okviru Svetovne trgovinske organizacije. Sistem državnih pomoči je po zgradbi precej bližje sistemu javnih podpor OECD kot pa sistemu subvencij Svetovne trgovinske organizacije. Oba svetovna sistema (Evropske unije in OECD) razdelujeta pomoči po ciljnih in podciljnih in opredeljujeta metodološki način merjenja dejanskih koristi za prejemnika oziroma izdatkov države.

Niti v teoriji niti v praksi Evropske unije in OECD se doslej ni razvila metodologija zbiranja podatkov, ki bi finančne ukrepe industrijske politike zbirala na način, ki bi omogočal celovite analize. Načina, ki sta se razvila v OECD in Evropski uniji, pokrivata le ukrepe po posameznih ciljnih (programih) in s preračunavanjem koristi za prejemnike (Evropska unija) oziroma izdatkov države (OECD) sintetizirata uporabo različnih instrumentov. OECD ukrepe klasificira znotraj desetih politik, ki so opredeljene kot prioritete (Industrial subsidies : A Reporting Manual, 1995, str. 27–38): (1) sektorske politike, (2) krizne podpore podjetjem v težavah, (3) raziskovanje in razvoj, (4) regionalni razvoj, (5) majhna in srednje velika podjetja, (6) zaposlovanje in usposabljanje, (7) izvoz in trgovina, (8) energetska

***Ustreznost
podatkov o
državnih
pomočeh za
ocenjevanje
industrijske
politike***

⁶ Evropska komisija prav tako ne preverja vpliva državnih pomoči na delovanje tržnih zakonitosti. Nekateri avtorji (Fingleton et al., 1999, str. 82–86) predlagajo (pri merjenju vpliva državnih pomoči na delovanje tržnih zakonitosti) uporabo meril, ki jih Evropska komisija uporablja pri protimonopolni politiki (Antitrust Policy).

učinkovitost, (9) zaščita okolja in (10) investicije. V Evropski uniji je klasifikacija nekoliko drugačna. Državne pomoči so razvrščene v tri skupine ciljev (horizontalni, regionalni in sektorski cilji), vsaka skupina ciljev ima več kategorij pomoči, znotraj kategorij pa so opredeljeni še nameni pomoči. Način merjenja koristi za prejemnike, ki smo ga za državne pomoči predstavili v predhodni točki, je v OECD podoben, le da OECD pri ocenjevanju na prvem mestu ugotavlja neto in bruto izdatke države. Od državnih pomoči se OECD-jev sistem razlikuje tudi po nekaterih specifičnih instrumentih (npr. pogojni krediti). Povsem specifično pa OECD ugotavlja neto izdatke države za programe (pri čemer so neto izdatki države razlika med sedanjimi dejanskimi izdatki in pričakovanimi prihodki države iz naslova davkov in drugih prejemkov, ki bodo doseženi z uspešno izvedenimi programi).

Analitiki (Lavdas, Mendrinou, 1999) ocenjujejo, da je sistem državnih pomoči Evropske unije od nekaj razpet med industrijsko politiko in politiko konkurence; pravila pa so odraz rivalstva znotraj političnih in ideoloških struj. To potrjujejo tudi definicije, izbor ukrepov in instrumentov.

Kljub razhajanjem med industrijsko politiko in sistemom državnih pomoči pa lahko zbrani podatki o državnih pomočeh služijo tudi potrebam ocenjevanja industrijske politike iz preprostega razloga, ker drugih, popolnejših podatkov ni. Podatki, ki jih izkazuje sistema nacionalnih računov in državne finančne statistike, zajemajo le tekoče transferje države v podjetniški sektor kot cenovne podpore ali podpore tekoči proizvodnji in proizvodnim faktorjem, in so tako bistveno ožje definirani, kot jih zajemajo definicije državne pomoči.

3. Metodološka izhodišča analize industrijske politike s pomočjo podatkov o državnih pomočeh

Z utemeljitvijo, da lahko tudi podatki o državnih pomočeh služijo analizi finančnih ukrepov industrijske politike, prehajamo na analizo industrijske politike v Sloveniji. Analiza slovenske industrijske politike temelji na podatkih o državnih pomočeh, ki se zbirajo z rednimi letnimi poročili in s posebno evidenco državnih pomoči, ne pa tudi na sistemu merjenja učinkov dodeljenih pomoči.

Zbiranje in izkazovanje podatkov je v Evropski uniji in s tem tudi v Sloveniji metodološko utemeljeno z institucionaliziranimi pravili sistema državnih pomoči. Poleg predhodne obstaja še naknadna kontrola državnih pomoči v obliki rednega letnega poročanja, ki je s predpisi standardizirana. Šest mesecev po preteku tekočega leta so države članice dolžne izdelati in Evropski komisiji posredovati letno poročilo. Poročilo mora pokrivati tri leta, in sicer tekoče in dve predhodni, vsebovati pa mora tudi osnovni pregled (Reinhard, 1997, str. 98–102) o: kvantifikaciji elementov pomoči, ciljih pomoči, indikatorjih (bruto domači proizvod ali bruto dodana vrednost, zaposleni in izvoz znotraj Evropske unije). Standardizacija podatkov v letnem poročilu zajema dve vrsti podatkov, in sicer analitične in poenostavljene. Poenostavljeni se izkazujejo v letnih poročilih, analitični pa v monitoringu, ki predstavlja popis vseh pomoči po predhodno potrjenih shemah (programih) pomoči. Od leta 1985 do leta 2001⁷ je Evropska komisija za vse države članice izdelovala tudi posebna poročila. Po letu 2001 so podatki javno dostopni na internetu (State Aid Scoreboard), vendar niso več tako popolni, kot so bili v poročilih. Ključni pomanjkljivosti sta dve. Prva (Nicolaidis, Bilal, 1999, str. 39) je v neustrezni pokritosti kmetijstva, ribištva, premogovništva in transporta.⁸ Druga pomanjkljivost pa je v neustreznem spremljanju regionalnega razvoja.

Podatki o državnih pomočeh po poročilih in po popisu posameznih ukrepov ne omogočajo ustreznih analiz, posebno ne analiz industrijske politike. V Sloveniji je bila razvita posebna evidenca državnih pomoči, ki analitikom zagotavlja obsežne analitične podatke. V evidenci je za vsako transakcijo izoblikovan računalniški zapis s podatki o dajalcu pomoči, prejemniku pomoči, datumu odobritve pomoči, datumu izvedbe pomoči, pravnem temelju pomoči, dokumentaciji, pravnem aktu pomoči, instrumentu pomoči, namenu pomoči, znesku transakcije (bruto) in o neto znesku pomoči. Obsežna zbirka podatkov iz evidence omogoča različno strukturiranje podatkov in s tem tudi obsežne analize.

Prvo poročilo o državnih pomočeh je bilo v Sloveniji pripravljeno sredi leta 1999 in je pokrivalo leti 1997 in 1998. Priprava letnega poročila in vodenje evidenc sta bila institucionalizirana (Zakon o nadzoru državnih pomoči, 2000) pol leta pozneje. Izdelan je bil tudi poseben priročnik (Murn, Močnik, 2000, str. 2), ki določa način zbiranja podatkov za evidenco. Do danes se postopka zbiranja podatkov in vodenja evidence nista spremenila.

Redna letna poročila o državnih pomoči

Evidenca državnih pomoči

Poročanje v Sloveniji

⁷ Izdelanih je bilo devet poročil. Zadnje je Ninth Survey on State Aid in the European Union, 2001.

⁸ Za sektorje skupne evropske politike (kmetijstvo, ribištvo, transport) in sektorje jeklarstva in premogovništva ter ladjedelništva Svet ni predpisal sekundarne zakonodaje za kontrolo državnih pomoči. Na področju skupne evropske politike so državne pomoči obravnavane kot potrebne za odpravljanje tržnih nepravilnosti "par excellence". Ladjedelništvo se obravnava v sklopu svetovne trgovine, vendar ne more biti zaščiteno v okviru tradicionalnih trgovinskih instrumentov. Subvencije za jeklo in premog so v okviru posebne pogodbe popolnoma prepovedane, vendar je prepoved povezana z nadomestitvijo financiranja Evropske unije z nacionalnimi viri.

Pri analizi slovenske industrijske politike koristimo podatke rednih letih poročil in evidence državnih pomoči. Prvi vir podatkov ne omogoča podrobnejše analize, zagotavlja pa mednarodno primerjavo z državami članicami Evropske unije. Drugi vir podatkov pa omogoča analizo slovenske industrijske politike po ciljih, namenih, prejemnikih in instrumentih pomoči.

Merjenja učinkov državnih pomoči na gospodarsko rast, konkurenčnost, odpravljanje tržnih nepravilnosti ter na druge cilje industrijske politike Evropska komisija ne predpisuje in učinke dejansko tudi ne meri. Sistema merjenja učinkovitosti vseh dodeljenih državnih pomoči nimajo izdelanega niti države članice. Še največ je bilo narejenega na področju spremljanja programov, ki se izvajajo v okviru strukturnih skladov, kjer učinke merijo s pomočjo kazalnikov. Pomembnosti merjenja učinkov se zavedajo tako dosedanje kot nove države članice, zato že pripravljajo ustrezne sisteme merjenja. Uvedbo sistema poenotenih kriterijev merjenja pripravlja tudi Evropska komisija.

Učinkov državnih pomoči tudi Slovenija doslej še ni spremljala. Prvi metodološki pripomoček merjenja s pomočjo izbranih kazalnikov je bil izdelan šele v začetku leta 2004. Izdelani sistem merjenja naj bi omogočil ocenjevanje predlaganih ciljev, namenov in dejanskih vložkov proračunskih sredstev in uporabljenih drugih instrumentov državnih pomoči po ekonomskih, socialnih, regionalnih in drugih kriterijih. Posebno navodilo (Navodilo za merjenje učinkovitosti dodeljenih državnih pomoči, 2004, str. 1) določa, da morajo priglasiitelji vsake sheme pomoči: (1) določiti cilje državnih pomoči, ki so sestavni del priglasiitve; (2) opredeliti časovni okvir trajanja državne pomoči ter termin pričakovanih učinkov; (3) ovrednotiti cilje državnih pomoči po letih in (4) definirati kazalnike, s katerimi se učinkovitost dodeljenih državnih pomoči meri. Pri vzpostavljanju osnovnih parametrov merjenja učinkovitosti je zelo pomembna določitev začetnega (referenčnega) izhodišča, ciljev in pričakovanih rezultatov. Z začetnim oziroma temeljnim izhodiščem je potrebno definirati začetne vrednosti, ki so osnova za določitev ciljev in rezultatov, merljivih z izbranimi kazalniki. Analiza uspešnosti državne pomoči mora temeljiti na jasnih razmejitvah med vloženimi sredstvi in doseženimi rezultati. Na splošno se z vloženimi sredstvi razumejo različne vrste državnih pomoči, z doseženimi rezultati pa se razume stopnja realizacije ciljev, ki izhajajo iz shem oziroma individualnih državnih pomoči. Poročilo o oceni učinkovitosti po obstoječih shemah in individualnih državnih pomočeh zajema še poročanje, to je opis oziroma obrazložitev posredovanih rezultatov.

Predlagan način merjenja učinkovitosti državnih pomoči (Murn, 2004, str. 54–55) predstavlja prvo fazo merjenja učinkov. Slabost predlaganega sistema, ki se kaže tudi v prvem poskusu merjenja učinkov (Analiza učinkov dodeljenih državnih pomoči v letih 2000–2002, 2004), je predvsem v tem, da so za ocenjevanje učinkovitosti državnih pomoči odgovorna resorna ministrstva (dajalci državnih pomoči), ne pa neodvisna institucija, ki bi rezultate lahko realneje presojala. Vsekakor bo v drugi fazi potrebno vzpostaviti še kompleksnejša merila, ki bi zajela tudi navzkrižne interese.

Ker v Sloveniji učinkov državnih pomoči še ne merimo ustrezno, je pričujoča analiza industrijske politike v Sloveniji osredotočena predvsem na ugotavljanje, kakšne cilje in namene podpirajo, komu so namenjene in kako industrijska politika in državne pomoči podpirajo razvojne usmeritve Strategije gospodarskega razvoja Slovenije in kakšne spremembe industrijske politike bi bile potrebne za doseganje razvojnih ciljev, postavljenih z osnutkom nove Strategije razvoja Slovenije.

Merjenje učinkov državnih pomoči

4. Analiza finančnih ukrepov industrijske politike v Sloveniji

Analizo industrijske politike v Sloveniji podajamo na dva načina. Po prvem načinu jo opredeljujemo s cilji sistema državnih pomoči, ki se spremljajo z rednimi letnimi poročili, in ugotavljamo splošne značilnosti industrijske politike v Sloveniji, ki jih, kjer je to mogoče, prikazujemo tudi primerjalno z drugimi državami članicami Evropske unije. Po drugem načinu pa slovensko industrijsko politiko ocenjujemo na podlagi podatkov iz evidence državnih pomoči z vidika teoretično dognanega vpliva na gospodarsko rast in konkurenčnost. Posebno točko poglavja namenjamo tudi analizi prejemnikov državnih pomoči oziroma ukrepov industrijske politike. Pri izvajanju industrijske politike se namreč učinki ukrepov razlikujejo po ciljnih, namernih in tudi po prejemnikih, zato je za uspešno industrijsko politiko potrebno zasledovati vse aspekte politike, vključno s tem, komu so posamezni ukrepi namenjeni.

4.1. Splošne značilnosti industrijske politike, merjene z državnimi pomočmi

Na uspešnost industrijske politike vpliva več različnih faktorjev, ki jih lahko delimo na: (1) višino državnih pomoči ali finančnih ukrepov industrijske politike; (2) izbor instrumentov, s katerimi izvajamo ukrepe; (3) cilje, ki jih s politiko zasledujemo (npr. pospeševanje konkurenčnosti ali odpravljanje razvojnih in drugih problemov); (4) stopnjo avtonomije pri oblikovanju in izvajanju industrijske politike in (5) ciljno usmerjenost.

4.1.1. Višina državnih pomoči ali finančnih ukrepov industrijske politike

V Sloveniji se državne pomoči hitro znižujejo. Delež pomoči v bruto domačem proizvodu se je od leta 1997, ko je po oceni⁹ znašal 2.76%, do leta 2003, ko je znašal še 1.52% bruto domačega proizvoda, skoraj prepolovil. Najnižjo raven so dosegle leta 2002 (1.44% bruto domačega proizvoda in 3.42% javnofinančnih odhodkov). V letu 2003 (Tabela 1) so pomoči v primerjavi z letom poprej nekoliko, vendar ne bistveno porasle.

Višina državnih pomoči v Sloveniji

Tabela 1: Kazalniki državnih pomoči v Sloveniji v obdobju 1998–2003

Kazalniki državnih pomoči	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Državne pomoči v mio SIT, tekoče cene	82,364	88,923	83,494	92,898	76,637	87,150
Delež državnih pomoči v BDP (v %)	2.53	2.44	2.07	1.96	1.44	1.52
Delež državnih pomoči v odhodkih države (v % od javnofinančnih odhodkov splošne države)	5.79	5.52	4.68	4.57	3.42	3.55
Državne pomoči na zaposlenega (v SIT)	110,530	117,240	108,692	119,208	97,813	112,127
Državne pomoči na prebivalca (v SIT)	n.p.	n.p.	n.p.	46,573	38,414	43,653

Vir podatkov: za obdobje 1998–2000: Tretje poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji, 2001; za obdobje 2001–2003: Šesto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji, 2004.

Opomba: n.p.: ni podatka. BDP: bruto domači proizvod.

⁹ Podatki o državnih pomočeh so bili v letu 1997 zbrani s posebnim popisom, že v naslednjem letu pa sistematično zbrani v evidenci.

Državne pomoči so v Sloveniji v primerjavi z bruto domačim proizvodom višje, kot znaša povprečje državnih pomoči v evropski petnajsterici in bistveno nižje od doseženega povprečja novih držav članic Evropske unije. Slovenija je v primerjavi z državami evropske petnajsterice po deležu državnih pomoči (brez pomoči železniškemu prometu in izločenem delu pomoči za kmetijstvo¹⁰) v bruto domačem proizvodu na zgornji meji, vendar ne presega najvišjega deleža, ki ga ima Finska (Šesto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji, 2004, str. 8). Najnižji delež državnih pomoči v bruto domačem proizvodu v evropski petnajsterici ima že nekaj let Velika Britanija, najvišjega pa Finska in to predvsem zaradi pomoči, ki jih dodeljuje v sektor kmetijstva (85% vseh pomoči v državi).

Pri izločitvi vseh pomoči kmetijstvu in prometu (Tabela 2, Slika 1) pa je delež državnih pomoči v Sloveniji (v letu 2003) v primerjavi z evropsko petnajsterico nižji, kot ga ima Danska, kar pomeni, da poleg Finske tudi Slovenijo močno bremenijo pomoči kmetijstvu. V letu 2002 (Šesto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji, 2004, str. 8) je bil delež državnih pomoči v bruto domačem proizvodu v Sloveniji nižji kot na Danskem, v Španiji, Portugalski in v Nemčiji. V primerjavi z novimi državami članicami so državne pomoči v Sloveniji za 76 odstotnih točk bruto domačega proizvoda nižje od povprečja te skupine držav. Med posameznimi državami imajo nižje deleže državnih pomoči kot Slovenija le baltske države in Slovaška.

Primerjava s članicami Evropske unije

Tabela 2: Državne pomoči (brez kmetijstva in prometa) v Sloveniji v primerjavi z Evropsko unijo

Države EU-15	Delež državnih pomoči v BDP za leto 2002, v %	Državne pomoči na prebivalca (v PPS), letno povprečje 2000–2002, v PPS	Države EU-nove članice	Delež državnih pomoči v BDP, letno povprečje 2000–2003, v %	Državne pomoči na prebivalca (v PPS), letno povprečje 2000–2003
Belgija	0.37	83	Slovenija	0.69	100
Danska	0.72	228			
Nemčija	0.56	147	Češka	2.80	386
Grčija	0.31	60	Estonija	0.11	10
Španija	0.55	104	Ciper	2.85	497
Francija	0.42	108	Latvija	0.26	21
Irska	0.45	160	Litva	0.24	22
Italija	0.38	89	Madžarska	1.04	114
Luksemburg	0.26	93	Malta	3.86	601
Nizozemska	0.19	43	Poljska	1.29	127
Avstrija	0.21	59	Slovaška	0.51	51
Portugalska	0.55	130			
Finska	0.17	46			
Švedska	0.16	47			
Velika Britanija	0.17	36			
EU - 15	0.39	94	EU - nove članice	1.42	150

Vir podatkov: za EU - 15: State Aid Scoreboard, spring 2004; za EU - nove članice: State Aid Scoreboard, autumn 2004.

Opomba: PPS je preračun državnih pomoči na prebivalca po standardih kupne moči. BDP je bruto domači proizvod.

¹⁰ Izločen del pomoči kmetijstvu predstavlja izvajanje skupne evropske kmetijske politike, ki se pri državah evropske petnajsterice financira iz Evropskega kmetijskega sklada, v Sloveniji pa z nacionalnimi viri preko državnih pomoči. V letu 2003 so te pomoči predstavljale 70.1% (v letu 2002 64.8%) vseh pomoči kmetijskemu sektorju.

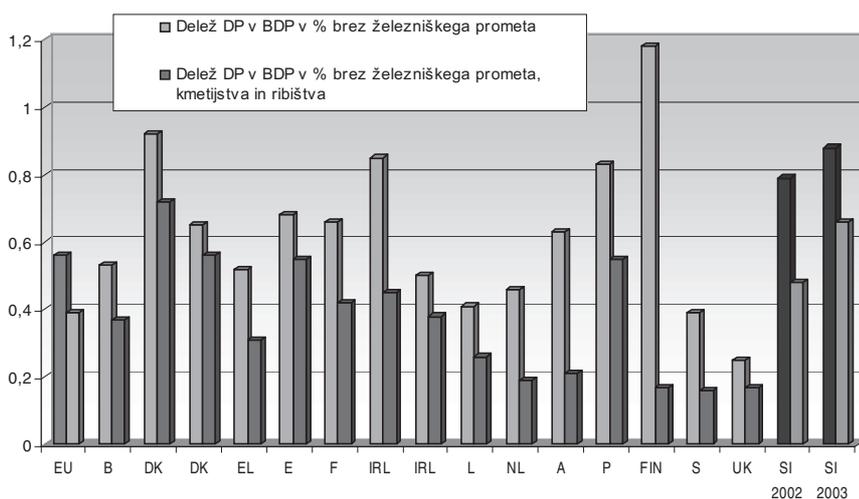
Uresničevanje cilja Lizbonske strategije

Povsem drugačna je primerjava državnih pomoči na prebivalca, preračuna po standardih kupne moči. Državne pomoči v Sloveniji so le nekoliko višje od povprečja pomoči evropske petnajsterice in nižje kot na Danskem, Portugalskem, Irskem, v Nemčiji, Španiji in v Franciji. Med novimi državami članicami so državne pomoči v Sloveniji za tretjino nižje od povprečja pomoči novih članic. Med posameznimi državami novimi članicami pa imajo nižje pomoči na prebivalca kot Slovenija le baltske države in Slovaška.

Uresničevanje cilja Lizbonske strategije, da naj bi države članice državne pomoči znižale pod 1% bruto domačega proizvoda, po državah članicah ne moremo oceniti, ker nam manjkajo podatki o pomočeh prometu. Sodeč po podatkih iz predhodnih let, so to tako v povprečju evropske petnajsterice kot po posameznih državah članicah visoke pomoči¹¹, zato je vsakršno ocenjevanje brez popolnih podatkov nemogoče. Smiselno pa bi bilo tudi, da se državnim pomočem prištejejo še strukturne pomoči¹², saj imajo tako teoretično kot institucionalno enake karakteristike kot državne pomoči. Z upoštevanjem pomoči za promet in strukturnih pomoči postavljenega Lizbonskega cilja pri doseganju višine državnih pomoči tudi doseganje države članice ne uresničujejo.

Zahteva po znižanju državnih pomoči na odstotek bruto domačega proizvoda za Slovenijo (in vse nove države članice Evropske unije) predstavlja precejšnjo omejitev razpoložljivih finančnih instrumentov industrijske politike. Omejitev je za nove članice bistveno večja, kot jo imajo doseganje države članice, ki imajo precej bolj razvito gospodarstvo, z višjim bruto domačim proizvodom, s tem pa tudi večje možnosti za vodenje aktivne industrijske politike. Smiselno bi bilo, da Lizbonska strategija postavi razumno omejitev za državne in strukturne pomoči ali pa dopusti novim državam članicam višjo dovoljeno stopnjo državnih pomoči.

Slika 1: Delež državnih pomoči v bruto domačem proizvodu v Sloveniji in v državah evropske petnajsterice (v %)



Vir: Šesto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji (za leta 2001, 2002 in 2003), 2004.

Opombi: Za države evropske petnajsterice so podatki za leto 2002. DP: državne pomoči, BDP: bruto domači proizvod.

¹¹ V letu 2000 so pomoči železniškemu prometu v Evropski uniji predstavljale 39.3%, v letu 2001 pa kar 45% vseh državnih pomoči (State Aid Scoreboard, 2003).

¹² Pomoči strukturnih skladov, kohezijskega sklada, sheme raziskovanja in tehnološkega razvoja in posebne pomoči jeklarstvu (Murn, 2000, str. 34) so v letu 1997 predstavljale 0.85%, v letu 1998 pa 0.81% bruto domačega proizvoda evropske petnajsterice. Poleg pomoči skladov obstajajo tudi pomoči drugih institucij Evropske unije (npr. preko Evropske investicijske banke in Evropske banke za obnovo in razvoj).

4.1.2. Instrumenti industrijske politike

Za izvajanje industrijske politike se v praksi uporabljajo različni instrumenti, ki zmanjšujejo državne prihodke, povečujejo državne odhodke, vplivajo na financiranje in na državno premoženje. Pogostost uporabe različnih instrumentov se po državah razlikuje, kar je odvisno tudi od tradicij. Uporaba različnih instrumentov se med leti spreminja.

V obdobju od leta 2001 do leta 2003 (Tabela 3) je bilo v Sloveniji največ državnih pomoči dodeljenih z instrumenti, ki povečujejo javnofinančne odhodke (2001: 66.2%; 2002: 76.7% in 2003: 81.3%), med katere uvrščamo dotacije, neposredne subvencije obresti in temeljne raziskave. Na hitro rast te skupine instrumentov najbolj vpliva hitra rast dotacij, ki so tudi najbolj uporabljen instrument pri dodeljevanju pomoči. Dotacije so še leta 2001 predstavljale slabi dve tretjini, v letu 2003 pa že več kot tri četrtine vseh uporabljenih instrumentov dodeljevanja pomoči. V obravnavanem obdobju so se za več kot 50 odstotkov povečale pomoči, dodeljene z instrumentom temeljnih raziskav, s katerimi je bilo v letu 2003 dodeljenih 4.2% vseh pomoči. Uporaba instrumenta neposredne subvencije obresti se zelo hitro znižuje.

Instrumenti državnih pomoči v Sloveniji

Tabela 3: Državne pomoči po instrumentih

- tekoče cene

Instrumenti	Državne pomoči, v mio SIT			Struktura, v %		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Instrumenti, ki povečujejo javnofinančne odhodke	61,491.3	58,796.7	70,852.6	66.2	76.7	81.3
- Dotacije	58,372.3	55,733.5	67,025.3	62.9	72.7	76.9
- Neposredne subvencije obresti	718.6	5.0	135.7	0.8	0.0	0.2
- Temeljne raziskave	2,400.4	3,058.2	3,691.6	2.6	4.0	4.2
Instrumenti, ki zmanjšujejo javnofinančne prihodke	10,925.9	9,901.1	9,903.7	11.8	12.9	11.4
- Zamiki pri odplačevanju davkov	49.9	140.1	183.5	0.1	0.2	0.2
- Davčne oprostitve, izjeme in olajšave	5,968.9	5,642.0	8,490.9	6.4	7.4	9.7
- Znižanje prispevkov za socialno varnost	4,907.1	4,119.0	1,229.3	5.3	5.4	1.4
Drugi instrumenti	20,450.8	8,110.5	6,393.7	22.0	10.6	7.3
- Odpis posojila (stečaj)	291.2			0.3		
- Odpis posojila (prisilna poravnava)	737.8			0.8		
- Odpis posojila (brez prisilne poravnave)	310.5		4.1	0.3		0.0
- Kapitalske naložbe	1,787.8	1.2		1.9	0.0	
- Konverzija dolga v lastniški delež (prisilna poravnava)	666.1		650.0	0.7		0.7
- Konverzija dolga v lastniški delež (brez prisilne poravnave)	9,994.2		10.0	10.8		0.0
- Ugodna posojila iz javnih in privatnih virov	1,709.9	1,904.9	1,438.0	1.8	2.5	1.7
- Posojila podjetjem v težavah	867.8	434.4	146.5	0.9	0.6	0.2
- Garancije za komercialne rizike	377.5	51.4	3,817.8	0.4	0.0	4.4
- Plačila zapadlih garancij	1,637.7	164.1	313.8	1.8	0.2	0.4
- Vsi drugi instrumenti	0.7	5,554.5	6.2	0.0	7.2	0.0
- Neznano in napake	2,069.6	-171.3	7.3	2.2	-0.2	0.0
SKUPAJ	92,868	76,637	87,150	100.0	100.0	100.0

Vir podatkov: Evidenca državnih pomoči za leta 2001, 2002 in 2003. Preračuni avtorice.

Opomba: Prazna polja: instrumenti ni bil uporabljen.

Z razmeroma visokimi deleži so med instrumenti zastopani tudi instrumenti, ki zmanjšujejo javnofinančne prihodke (davčne oprostitve, izjeme in olajšave; zamiki pri odplačevanju davkov ter znižanje prispevkov za socialno varnost). V letu 2001 je ta skupina predstavljala 11.8% vseh pomoči, se v naslednjem letu povzpela na 12.9%, v letu 2003 pa znižala na 11.4%. Medtem ko je odlogov plačil davkov in prispevkov zelo malo, zelo hitro naraščajo davčne olajšave pri plačilu davkov, kar izhaja predvsem iz plačil okoljevarstvenih taks. V letu 2003 so se v primerjavi z letom 2001 davčne olajšave povečale kar za 42%. V letu 2003 pa so se močno znižale (na pod 30% zneska iz predhodnega leta) pomoči, dane z oprostitvami plačila socialnih prispevkov.

Uporaba ostalih instrumentov se v Sloveniji naglo znižuje. V letu 2001 so predstavljali še petino vseh pomoči, po defenzivnem prestrukturiranju in privatizaciji slabih "socialističnih" podjetij (preko Slovenske razvojne družbe) pa je uporaba nekaterih instrumentov povsem presahnila. V letu 2002 so bile pomoči s to skupino instrumentov dodeljene še v 10.3-odstotnem deležu pomoči, v letu 2003 pa le še 7.4% pomoči. V skupini so najpomembnejši instrument ugodna posojila iz javnih in privatnih virov, vendar je njihov delež v strukturi vseh instrumentov dodeljevanja državnih pomoči nižji od dveh odstotkov.

Z vidika industrijske politike je samo uporaba instrumentov, ki so uvrščeni v skupino instrumentov, ki znižujejo javnofinančne odhodke, načrtovana in nadzorovana preko proračunskega procesa. Instrumenti, ki znižujejo javnofinančne prihodke, so praviloma ciljno usmerjeni in zato lahko tudi učinkoviti, izjemoma pa so časovno omejeni in nadzorovani v okviru proračunskega procesa. Spremenijo se praviloma s spremembo davčne zakonodaje, ne pa takrat, ko so spremembe potrebne z vidika industrijske politike. Uporaba ostalih instrumentov je vsaj z vidika spremljanja uresničevanja ciljev, ki jih podpirajo, nenadzorovana in praviloma parcialna, čeprav so tudi ti instrumenti pri izvajanju industrijske politike pomembni, v določenih primerih celo pomembnejši od instrumenta dotacije.

4.1.3. Cilji industrijske politike

V okviru industrijske politike z državnimi pomočmi rešujemo različne cilje pospeševanja konkurenčnosti in gospodarske rasti. Še vedno pa je med cilji industrijske politike sorazmerno veliko ciljev sanacijskih, ki so usmerjeni v reševanje posameznih podjetij in panog, ki so zašle v težave.

Po sistemu državnih pomoči v Evropski uniji, se cilji, kot smo v predhodnem poglavju že predstavili, delijo na tri skupine: horizontalne, sektorske in regionalne. V vseh treh skupinah pa so poleg razvojnih ciljev zastopani tudi sanacijski. Največ sanacijskih ciljev je v okviru sektorskih ciljev, v okviru horizontalnih pa so pretežno samo pri programu (shemi) reševanje in prestrukturiranje.

Za industrijsko politiko Slovenije sta značilni dve sorazmerno različni obdobji s prelomom po letu 2000 (Murn, 2002, str. 27–28). Do leta 2000 so bile pomoči pretežno sanacijske, saj so pomoči za reševanje in prestrukturiranje, jeklarstvo in ostale sektorje predstavljale okoli četrtino (1998: 27.1%; 1999: 24.5%; 2000: 23.0%) vseh pomoči, vendar so kazale postopno tendenco zniževanja. Po letu 1999 so pričele izredno hitro naraščati pomoči kmetijstvu, ki so v letu 2002 presegle polovico (1998: 20.9%; 2002: 59.8%) vseh pomoči. Z zmanjševanjem skupnega zneska pomoči in zaradi rasti pomoči kmetijstvu, so se izredno znižali drugi cilji pomoči. Predvsem tisti, ki prispevajo h gospodarski rasti, to je za raziskave in razvoj,

Tabela 4: Državne pomoči po ciljeh

- tekoče cene

Cilji državnih pomoči	Državne pomoči, v mio SIT			Struktura, v %		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Horizontalni cilji	27,304	19,073	28,726	29.4	24.9	33.0
- Raziskave in razvoj	4,998	5,886	7,453	5.5	7.6	8.6
- Varstvo okolja	5,992	5,902	8,773	6.4	7.8	10.1
- Reševanje in prestrukturiranje	8,019	440	4,856	8.6	0.6	5.6
- Majhna in srednje velika podjetja	2,775	1,562	2,481	3.0	2.0	2.8
- Zaposlovanje	4,806	4,384	4,381	5.2	5.7	5.0
- Usposabljanje	708	704	515	0.7	0.9	0.6
- Varčevanje z energijo	4	196	266	0.0	0.3	0.3
Posebni sektorji	61,667	54,826	55,161	66.4	71.5	63.3
- Jeklarstvo	7,467	0	0	8.0	0	0
- Kmetijstvo in ribištvo	45,243	45,857	40,788	48.7	59.8	46.8
- Transport	7,847	5,009	8,346	8.4	6.5	9.6
- Premogovništvo	45	3,835	3,751	0.1	5.0	4.3
- Drugi sektorji	1,065	125	2,276	1.2	0.2	2.6
Regionalne pomoči	3,898	2,737	3,262	4.2	3.6	3.7
SKUPAJ	92,868	76,637	87,150	100.0	100.0	100.0

Vir podatkov: Šesto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji, 2004.

Opomba: V letu 2001 niso upoštevane pomoči, ki so jih dodelile lokalne skupnosti.

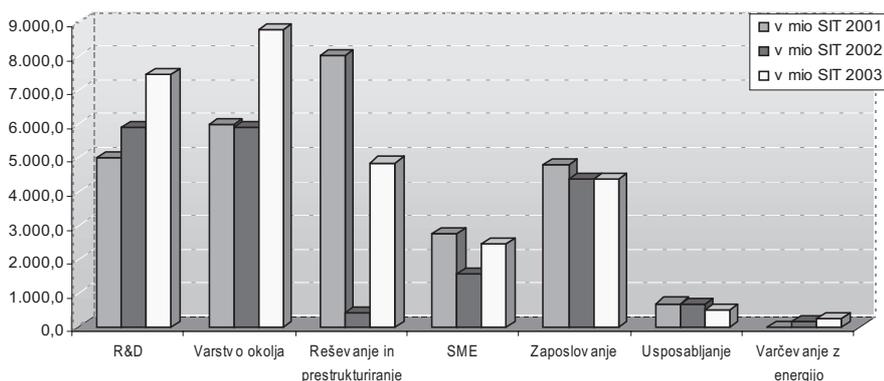
usposabljanje, majhna in srednje velika podjetja (1998: 27,7%; 2002: 10,6%). Regionalne pomoči so se od leta 1998 močno povečale, vendar so še vedno zelo nizke, kar izhaja iz neustreznega pospeševanja začetnih investicij in odpiranja novih delovnih mest.

V letu 2003 se je razporeditev državnih pomoči strukturno spremenila (Tabela 4). Pomoči namenjene kmetijstvu in ribištvo (kot delež v strukturi državnih pomoči) so prvič pričele padati. Visoke pomoči za sektorske cilje, ki so v letu 2002 že predstavljale skoraj tri četrtine (71,5%) vseh pomoči, so padle na slabi dve tretjini (63,3%) in s tem omogočile porast horizontalnih ciljev: od četrtine (2002: 24,9%) na slabo tretjino (2003: 33,0%) vseh pomoči. V okviru horizontalnih ciljev (Slika 2) so se v letu 2003 povečale pomoči za vse cilje, še najbolj pa za najmanj zaželen cilj, to je za reševanje in prestrukturiranje. Z vidika pospeševanja gospodarske rasti so opazni porasti pri ciljeh: raziskovanje in razvoj, varstvo okolja ter majhna in srednje velika podjetja.

Zaradi pomanjkanja podatkov za kmetijstvo, ribištvo in promet pri državah članicah Evropske unije neposredna primerjava ciljev med Slovenijo in Evropsko unijo ni smiselna. Primerljivi podatki (državne pomoči brez kmetijstva in ribištva) in nekoliko drugačna razporeditev pomoči, kot jo prikazujemo po nacionalnih poročilih, kaže (Tabela 5), da ima Slovenija v strukturi pomoči več horizontalnih pomoči kot evropska petnajsterica (in tudi bistveno več kot druge nove članice Evropske unije). Med horizontalnimi cilji ima, če jo primerjamo z evropsko petnajsterico, zelo visoke pomoči pri zaposlovanju, močno pa zaostaja pri pomočeh majhnim in srednje velikim podjetjem. Sektorske pomoči so v Sloveniji v strukturi državnih pomoči udeležene z

**Ciljna
usmerjenost**

Slika 2: Delež državnih pomoči po horizontalnih ciljeh (v mio SIT, tekoče cene)



Vir: Šesto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji, 2004.

Opomba: R&D: raziskovanje in razvoj; SME: majhna in srednje velika podjetja.

**Primerjava
ciljne usmerjenosti v Sloveniji
in članicah
Evropske unije**

enakim deležem kot v državah evropske petnajsterice in bistveno manjšim kot nove države članice. Razlika med Slovenijo in evropsko petnajsterico je predvsem ta, da so pomoči v Sloveniji usmerjene v predelovalne dejavnosti, države evropske

Tabela 5: Primerjava strukture ciljev državnih pomoči (brez kmetijstva in prometa) med Slovenijo, EU-15 in EU-novimi članicami

Cilji državnih pomoči	Slovenija (2000–2003)	EU - nove članice (2000–2003)	EU - 15 (2000–2002)
Horizontalni cilji	66	13	50
- Raziskave in razvoj	16	2	15
- Okolje	17	2	16
- Majhna in srednje velika podjetja	9	2	14
- Trgovina	-	0	1
- Zaposlovanje ¹	21	4	2
- Usposabljanje	2	1	2
- Kultura in kulturna dediščina	1	1	1
- Naravne nesreče	2	0	0
- Rizični kapital	-	0	0
Posebni sektorji	27	78	27
- Predelovalna industrija	19	26	3
- Ladjedelništvo	-	2	1
- Jeklarstvo	6	4	0
- Motorna industrija	-	1	0
- Premogovništvo	7	24	16
- Drugi sektorji industrije	-	1	2
- Finančne storitve	-	27	5
- Druge storitve	0	0	0
Regionalne pomoči	7	9	23
SKUPAJ	100	100	100

Vir podatkov: State Aid Scoreboard, autumn 2004.

Opomba: Razporeditev po ciljeh pomoči, ki jo pripravlja Evropska komisija, se od razporeditve po nacionalnem poročilu (prikazanem v Tabeli 4) nekoliko razlikuje. Največja razlika je pri zaposlovanju, saj je Evropska komisija temu cilju prištela še pomoči za reševanje in prestrukturiranje, ki jih v svojih pregledih posebej ne izpostavlja.

petnajsterice pa veliko pomoči usmerjajo v finančni sektor. Regionalne pomoči so v Sloveniji nizke, nižje kot v evropski petnajsterici in celo nekoliko nižje kot v drugih novih državah članicah.

4.1.4. Stopnja centralizacije industrijske politike

Slovenska industrijska politika je močno centralizirana (Tabela 6), saj državne pomoči na občinski ravni dosežejo le slaba dva odstotka vseh državnih pomoči. Primerjava državnih pomoči po posameznih instrumentih kaže, da je instrument subvencije obrestnih mer uporabljen le na občinski ravni, druga dva instrumenta, ki se jih v občinah redno poslužujejo, pa sta dotacije in ugodna posojila.

Če analiziramo še posamezne namene¹³, ugotovimo, da 79.8% pomoči v občinah podpira cilj kmetijstvo, od tega je kar četrtna pomoči (24.7%) usmerjenih v pospeševanje investicij, slaba polovica pomoči (48.7%) pa v redno dejavnost (podpora živinskemu sektorju, pomoči kmetijam z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnost, pomoči za vzpodbujanje proizvodnje in trženja kvalitetnih kmetijskih proizvodov). Med drugimi, nekmetijskimi nameni prevladujejo investicije (58.6%) in zaposlovanje (23.1%).

Ugotovimo lahko, da je industrijska politika države močno centralizirana, vendar pa občine vodijo bistveno bolj razvojno naravnano industrijsko politiko (predvsem preko pospeševanja investicij) kot pa država.

**Centraliziranost,
decentralizirana
državnih
pomoči**

Tabela 6: Državne pomoči v letu 2003 po instrumentih

- tekoče cene

Instrumenti	Državne pomoči, v mio SIT			Delež pomoči na občinski ravni, v %
	na državni ravni	na občinski ravni	skupaj	
Dotacije	65,572.7	1,452.6	67,025.3	2.2
Odpis posojila (brez prisilne poravnave)	4.1		4.1	
Neposredne subvencije obresti	0.4	135.3	135.7	99.7
Temeljne raziskave	3,690.8	0.8	3,691.6	0.0
Zamiki pri odplačevanju davkov	183.5		183.5	
Davčne dopustitve, izjeme in olajšave	8,490.9		8,490.9	
Znižanje prispevkov za socialno varnost	1,228.6	0.7	1,229.3	0.0
Konverzija dolga v lastniški delež (prisilna poravnava)	650.0		650.0	
Konverzija dolga v lastniški delež (brez prisilne poravnave)	10.0		10.0	
Ugodna posojila iz javnih in privatnih virov	1,391.1	46.9	1,438.0	3.3
Posojila podjetjem v težavah	146.5		146.5	
Vsi drugi instrumenti	6.2		6.2	
Garancije za komercialne rizike	3,817.8		3,817.8	
Plačila zapadlih garancij	313.8		313.8	
Neznano in napake	7.3		7.3	
SKUPAJ	85,513.7	1,636.3	87,150	1.9

Vir podatkov: Evidenca državnih pomoči za leto 2003. Preračuni avtorice. **Opomba:** Prazna polja: instrument ni bil uporabljen.

¹³ Ugotovitev izhaja iz posebne analize, ki smo jo pripravili na osnovi podatkov iz evidence državnih pomoči.

**Avtonomija
odločanja
dajalcev pomoči**

**Razdrobljenost
ukrepov
industrijske
politike**

4.1.5. Ciljna usmerjenost industrijske politike

V praksi države vodijo različne industrijske politike. Njihova izbira je močno odvisna tudi od tega, kako je država organizirana in ali je njena struktura močna ali šibka, glede na njeno politično ureditev (Atkinson, Coleman, 1995, str. 60–61). Šibko organizirane države (Amerika, Kanada, Velika Britanija, Avstralija), ki imajo visoko stopnjo demokracije, vodijo reaktivno industrijsko politiko, ki zasleduje interese osrednjih potreb specifičnih podjetij. Industrijska politika je izpostavljena političnim pritiskom podjetij, zato so njene odločitve “ad hoc”, posledica pritiskov. Močne države (Japonska, Francija in delno Nemčija), ki so praviloma avtokratske, vodijo anticipativno industrijsko politiko. Anticipativna industrijska politika je dolgoročno načrtovana, s ciljem strukturnih preobrazb in je praviloma uspešnejša od reaktivne.

Slovenska industrijska politika je, kar izhaja iz predhodne točke, centralizirana, zato bi lahko pričakovali, da Slovenija vodi anticipativno, dolgoročno načrtovano industrijsko politiko, vendar pa v praksi ni tako. Slovenija ima sicer sprejet strateški razvojni dokument (Strategija gospodarskega razvoja Slovenije, 2001), ki pa kasneje ni bil operacionaliziran v Državnem razvojnem programu, zato vsak dajalec pomoči (vsako posamezno ministrstvo in tudi izvajalske agencije, teh pa v Sloveniji ni malo¹⁴) z dodeljevanjem državnih pomoči zasleduje svoje ozko usmerjene naloge. Industrijska politika zato pogosto podlega interesom različnih lobijev (npr. kmetijstva) in socialnim pritiskom neuspešnih podjetij (poseben zakon o prestrukturiranju). Skupnih nalog različnih ministrstev, agencij in drugih služb je bolj malo in so med seboj tudi slabo koordinirane. Delni vzrok takega stanja je prevelika stopnja avtonomije delovanja posameznih ministrstev, ki pri izvajanju politike upoštevajo le parcialne področne strategije (teh je v Sloveniji veliko in niso medsebojno usklajene), ne pa tudi nacionalne Strategije gospodarskega razvoja Slovenije, delni pa tudi v tem, da je celo agencijam, ki izvajajo politike različnih ministrstev, dovoljena določena avtonomija pri odločanju.

Pomembna značilnost slovenske industrijske politike je tudi ta, da imamo že na državni ravni zelo veliko programov in različnih institucionalnih osnov, ki so podlaga za dodeljevanje državnih pomoči¹⁵. Nekateri programi se medsebojno tudi prekrivajo, v določenih primerih pa lahko celo medsebojno izključujejo. Najobsežnejši programi so na področju kmetijstva, na drugih področjih pa lahko zasledimo kar pet tipov različnih programov. Prvi tip so splošni programi, ki rešujejo le eno področje. Usmerjeni so horizontalno, razpoložljiva sredstva zanje se med upravičence razdelijo na podlagi razpisa. Primeri prvega tipa so programi temeljnega raziskovanja, usposabljanja, odpiranja novih delovnih mest ipd. Drugi tip so programi, ki so namenjeni ciljnemu prejemniku, rešujejo pa več različnih problemov (investicije, okoljske sanacije, zaposlovanje, pokrivanje izjemnih stroškov, usposabljanje ipd.). Primeri teh programov so individualni programi zapiranja rudnika urana Žirovski vrh, premogovnikov, individualne pomoči za reševanje in prestrukturiranje po posameznih podjetjih ipd. Tretji tip so široki, horizontalno usmerjeni programi, namenjeni prejemnikom, ki izpolnjujejo z natečajem predpisane pogoje. Takšen je npr. program spodbujanja podjetništva in konkurenčnosti. Četrti

¹⁴ Za Šesto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji je podatke o dodeljevanju pomoči posredovalo sedem ministrstev, številne agencije in druge službe ter lokalne skupnosti. Vsak dajalec pomoči ima izdelana posebna pravila o dodeljevanju pomoči in administracijo, ki pripravlja razpise, pregleduje zahteve in pomoči tudi dodeljuje. Takšen način dela zahteva obsežno administracijo, ki med različnimi dajalci pomoči medsebojno ni ustrezno strokovno in informacijsko povezana.

¹⁵ Iz dokumenta (Obrazložitev k Šestemu poročilu o državnih pomočeh v Sloveniji, 2004) izhaja popis različnih ukrepov in osnov, na podlagi katerih so bile v letu 2003 pomoči dodeljene. Samo spisek različnih ukrepov je dolg sedem strani. Iz njega izhaja, kako se pomoči po posameznih ciljnih medsebojno prepletajo. V Sloveniji praktično nimamo cilja, kjer bi pomoči dodeljevala le ena institucija. Običajno jih je več, največ pa jih je na področju kmetijstva in regionalnega razvoja.

tip programov so programi davčnih oprostitev in olajšav, ki se izvajajo bodisi na zakonski podlagi bodisi na podlagi individualnih presoj vlade ali drugih odgovornih institucij. Zadnji, peti tip, so nekateri programi regionalnega razvoja (npr. garancijske sheme), kjer je odločanje o programih, predvsem pa o prejemnikih pomoči preneseno na regionalno in lokalno raven.

Veliko dajalcev pomoči, veliko različnih programov, neustrezna koordinacija med različnimi dajalci in programi pomoči in neustrezen nadzor nad učinki dodeljenih pomoči vodijo k temu, da lahko rečemo, da *je slovenska industrijska politika premalo ciljno usmerjena in verjetno zaradi tega tudi manj učinkovita. Zanj je značilno tudi to, da tekoče sprejema večje obveznosti, kot ji to dopuščajo razpoložljiva javnofinančna sredstva, zato obveznosti poravnava za nazaj* (npr. v letu 2003 so bile dodeljene tudi pomoči, katere so bile sprejete, ne pa tudi izplačane, že v letu 2001).

4.1.6. Sklepne značilnosti finančnih ukrepov industrijske politike

Splošna značilnost državnih pomoči in s tem tudi finančnih ukrepov industrijske politike kaže, da je industrijska politika v Sloveniji po višini razporejenih državnih pomoči primerljiva z industrijsko politiko držav evropske petnajsterice (posebno še, če bi pri teh državah državnim pomočem prišteli še pomoči strukturnih skladov Evropske unije) in bistveno manj intenzivna kot so industrijske politike drugih, novih držav članic.

Slovensko industrijsko politiko še vedno močno bremenijo pomoči, usmerjene v kmetijstvo, bistveno manj pa tudi pomoči prometu. Slednje pomoči so v Sloveniji manjše, kot jih imajo v povprečju države evropske petnajsterice. Med drugimi pomočmi (brez kmetijstva in prometa) je v Sloveniji precej več programov pomoči horizontalno usmerjenih kot pa sektorsko ali regionalno. Z vidika teorije in splošnih prizadevanj svetovnih institucij (tudi Evropske komisije) je horizontalna usmerjenost pomoči priporočljiva, saj naj bi z njimi vplivali predvsem na boljše podjetniško okolje, podjetjem pa zagotovili prosto konkurenčne pogoje delovanja. Žal pa je med horizontalnimi nameni v Sloveniji veliko pomoči, ki so namenjene reševanju in prestrukturiranju ter zaposlovanju, manj pa pomoči za druge horizontalne namene, ki dejansko podpirajo razvoj. Bistveno manj kot v evropski petnajsterici in manj kot v drugih državah, novih članicah Evropske unije, je v Sloveniji regionalnih pomoči, kar predvsem pomeni, da slovenska industrijska politika ne pospešuje novih investicij. Ker je v Sloveniji manj kot v evropski petnajsterici tudi pomoči za majhna in srednje velika podjetja, Slovenija ne pospešuje dovolj tudi razvoja podjetništva.

Po uporabljenih instrumentih državnih pomoči (State Aid Scoreboard, 2004a, str. 25) je slovenska industrijska politika bolj primerljiva s politikami evropske petnajsterice kot pa s politikami v novih državah članicah Evropske unije. Slaba polovica, vendar nekoliko manj pomoči predelovalni industriji in storitvam kot v evropski petnajsterici, je v Sloveniji dodeljenih z dotacijami. Med drugimi instrumenti prednjačijo davčne oprostitev, ki jih je bistveno več kot v evropski petnajsterici. V Sloveniji se davčne oprostitve nahajajo predvsem pri plačilu okoljevarstvenih taks. Oprostitve plačila okoljevarstvenih taks uporabljajo tudi druge države, vendar predstavljajo le majhen delež med instrumenti državnih pomoči. V novih članicah je med instrumenti zelo malo dotacij; najpogosteje uporabljeni instrumenti državnih pomoči pa so različni davčni instrumenti in garancije.

Programi državnih pomoči se v Sloveniji oblikujejo pretežno le na državni ravni. Pomoči, ki jih dodeljujejo lokalne ravni, so zelo majhne, za kar po našem mnenju obstajata dva temeljna razloga. Prvi je nedvomno ta, da se občine ne ukvarjajo dovolj s pospeševanjem gospodarskega razvoja svojih območij (morda z izjemo kmetijstva), drugi pa nedvomno tiči v sorazmerno skromnih finančnih virih, ki jih občine pretežno usmerjajo v izvajanje tekočih nalog iz pristojnosti in v investicije v lokalno infrastrukturo.

Na državni ravni je šibka tudi ciljna usmerjenost programov državnih pomoči, kar je posledica velikega števila dajalcev in različnih namenov pomoči. Koordinacija med dajalci in nameni pomoči je šibka, zato tudi sorazmerno dobra programska usmerjenost državnih pomoči ne zagotavlja uspešne industrijske politike in učinkovitega trošenja razpoložljivih virov državnih pomoči.

4.2. Značilnosti prejemnikov in namenov državnih pomoči

Medtem ko so redna letna poročila in predpisani monitoring pomoči podatkovno sorazmerno skromni viri, omogoča evidenca pomoči po prejemnikih bistveno obsežnejše analize, med drugimi tudi analize prejemnikov pomoči. Podatki v evidenci se namreč zbirajo po šifri dejavnosti prejemnika, zato lahko zberemo željene podatke po dejavnostih in nižjih agregacijah. *V prispevku prikazujemo podatke o državnih pomočeh po prejemnikih na dva načina. Po prvem načinu prikazujemo prejemnike po dejavnostih standardne klasifikacije dejavnosti (SKD). Za poglobljeno analizo predelovalnih dejavnostih pa po drugem načinu prejemnike razporejamo tudi po tehnološki zahtevnosti. Metodologija delitve je bila razvita v okviru OECD (Revision of the High-Technology and Product Classification, 1997).¹⁶*

Analiza značilnosti prejemnikov in namenov pomoči zajema specifične značilnosti prejemnikov in glavne skupine namenov pomoči. Nameni pomoči izhajajo iz različnih ciljev, opredeljenih v predhodni točki. Grupirani so nekoliko drugače, kot jih razporejajo pravila državnih pomoči, in s tem približani ciljem, ki jih zasleduje industrijska politika.

4.2.1. Prejemniki državnih pomoči po dejavnostih

Že iz teoretičnih opredelitev industrijske politike izhaja osrednja naloga le-te. Ta naloga je, da z ustreznimi ukrepi in instrumenti podpira gospodarsko rast in strukturne spremembe v željeni smeri razvoja. Uresničevanje te njene osrednje naloge se kaže s spremembami v gospodarskih strukturah in z usmerjenostjo njenih ukrepov v dejavnosti in panoge, kjer bi bile spremembe najbolj zaželenje.

Značilnosti strukturnih sprememb po dejavnostih

¹⁶ Delitev tehnološke intenzivnosti po panogah predelovalne industrije (v oklepaju so šifre panog po SKD-klasifikaciji) je naslednja:

- Visoka tehnologija: proizvodnja farmacevtskih izdelkov (24.4.), proizvodnja pisarniških strojev, računalnikov (30.), proizvodnja RTV, komunikacijskih naprav (32.) in proizvodnja letal (35.3.).
- Srednje visoka tehnologija: proizvodnja kemikalij, kemičnih izdelkov (skupina 24. minus 24.4.), proizvodnja strojev in naprav (29.), proizvodnja električnih strojev in naprav (31.), proizvodnja medicinskih, finomehanskih proizvodov (33.), proizvodnja motornih vozil (34.), proizvodnja železniških vozil (35.2.) in proizvodnja koles, motornih koles (35.4.).
- Srednje nizka tehnologija: proizvodnja koksa, naftnih derivatov (23.), proizvodnja izdelkov iz gume in plastičnih mas (25.), proizvodnja drugih nekovinskih izdelkov (26.), proizvodnja kovin (27.), proizvodnja kovinskih izdelkov brez strojev (28.), gradnja in popravilo ladij, čolnov (35.1.) in proizvodnja pohištva (od 36.2. do 36.6.).
- Nizka tehnologija: proizvodnja hrane, pijač, krmil (15.), proizvodnja tobačnih izdelkov (16.), proizvodnja tekstilij (17.), proizvodnja oblačil (18.), proizvodnja usnja in usnjenih izdelkov (19.), obdelava in predelava lesa (20.), proizvodnja vlaknin, papirja (21.), založništvo, tiskarstvo (22.), proizvodnja pohištva (23.6.) in reciklaža (37.).

4.2.1.1. Strukturne spremembe in prejemniki državnih pomoči po dejavnostih

Strukturne spremembe, ki znižujejo deleže bruto dodanih vrednosti kmetijstva in industrije ter povečujejo storitve, so v Sloveniji prisotne že dlje časa. S temi spremembami (Poročilo o razvoju, 2004, str. 23–24) slovensko gospodarstvo postopno dobiva značilnosti razvitih svetovnih gospodarstev. Delež kmetijstva v bruto dodani vrednosti (Tabela 7) je v obdobju od leta 2001 do leta 2003 že padel pod tri odstotke, industrija se giblje pod 32 odstotki, gradbeništvo pa pod šestimi odstotki. Delež storitev že presega 60 odstotkov bruto dodane vrednosti, razmerja med pretežno tržno in netržno usmerjenimi storitvami se med leti spreminjajo, praviloma pa se delež pretežno netržno usmerjenih zmanjšuje v korist tržno usmerjenih storitev. Še bolj enosmerno se gibljejo deleži pri delovno aktivnih. V kmetijstvu in industriji se deleži delovno aktivnih v vseh treh letih postopno znižujejo, vendar dosegajo višje strukturne vrednosti kot bruto dodana vrednost. Posledično naraščajo pri storitvah, pri čemer razmerja med pretežno tržno in netržno usmerjenimi storitvami niso tako enosmerna, tendence rasti pa izkazujejo tako pretežno tržno kot netržno usmerjene storitve.

Lahko bi rekli, da deleži državnih pomoči ne podpirajo tendenc strukturnih sprememb posameznih skupin dejavnosti. Delno je razlog v politiki (visoke pomoči kmetijstvu in ribištvo), delno pa nastopa tudi zaradi še neustreznega izkazovanja podatkov o državnih pomočeh. Slednje se odraža predvsem pri državnih pomočeh pretežno netržno usmerjenim storitvam (predvsem javni upravi), saj so bile v letih 2001 in 2002 pomoči razporejene tudi na nižje ravni države (predvsem lokalne skupnosti). Njihov namen je bil nadaljnjo prerazporejanje na končne prejemnike, kar pa v evidenci državnih pomoči ni bilo ustrezno evidentirano. V letu 2003 so državne pomoči za pretežno netržno usmerjene dejavnosti strukturno padle predvsem zaradi tega, ker so bile pomoči nižjih ravni države ustrezneje evidentirane.

V obdobju od leta 2001 do leta 2003 je bila tretjina vseh pomoči razporejenih na kmetijstvo in ribištvo, torej na dejavnosti, ki dosegata najnižje strukturne deleže v bruto dodani vrednosti in pri delovno aktivnih. Pomoči industriji stalno in hitro nara-

*Podprtost
strukturnih
sprememb z
industrijsko
politiko*

Tabela 7: Državne pomoči po značilnih skupinah dejavnosti

Kazalniki	Kmetijstvo in ribištvo (A+B)	Industrija (C+D+E)	Gradbeništvo (F)	Tržne storitve (G+H+I+J+K)	Netržne storitve (L+M+N+O)	Nerazporejeno in neznano	SKUPAJ
Struktura državnih pomoči (v %)							
- Leta 2001	30.0	22.0	0.8	30.3	14.7	2.2	100.0
- Leta 2002	38.9	25.8	0.8	18.4	15.4	0.7	100.0
- Leta 2003	29.3	33.4	0.8	24.3	12.0	0.2	100.0
Struktura bruto dodane vrednosti (v %)							
- Leta 2001	3.0	31.2	6.0	41.0	21.2		100.0
- Leta 2002	3.2	30.6	5.8	42.4	20.7		100.0
- Leta 2003	2.7	30.9	5.8	42.2	20.9		100.0
Struktura delovno aktivnih (v %)							
- Leta 2001	5.4	32.4	7.3	31.5	23.3		100.0
- Leta 2002	5.5	32.6	7.3	32.2	22.4		100.0
- Leta 2003	4.6	32.2	7.4	32.6	23.0		100.0

Vir podatkov: Državne pomoči: Evidenca državnih pomoči 2001, 2002 in 2003; delovno aktivni: Delovno aktivno prebivalstvo po podrazredih dejavnosti, 2001, 2002, 2003; Bruto dodana vrednost: Bruto domači proizvod 1995-2003, 2004. Preračuni avtorice.

Opomba: Pri bruto dodani vrednosti so seštevki 100 še s postavko: pripisane bančne storitve, ki pa so v prikazu izpuščene.

Tabela 8: Državne pomoči po dejavnostih

- tekoče cene

Dejavnost	Državne pomoči, v mio SIT			Delež državnih pomoči v bruto dodani vrednosti dejavnosti, v %		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Kmetijstvo	27,821.9	29,770.8	25,519.6	22.8	20.1	19.4
Ribištvo	10.3	16.9	52.9	1.4	1.9	4.7
Rudarstvo	30.5	3,657.8	3,822.4	0.1	16.0	14.1
Predelovalne dejavnosti	20,387.3	16,106.4	23,775.2	1.8	1.3	1.7
Oskrba z električno energijo, plinom, vodo	28.1	30.2	1,480.1	0.0	0.0	1.0
Gradbeništvo	703.9	614.0	736.0	0.3	0.2	0.2
Trgovina in popravila motornih vozil	3,430.0	2,885.9	2,507.9	0.7	0.5	0.4
Gostinstvo	1,542.0	620.2	766.2	1.6	0.6	0.7
Promet, skladiščenje in zveze	7,442.2	6,480.4	12,077.0	2.5	2.0	3.3
Finančno posredništvo	192.0	93.5	47.0	0.1	0.0	0.0
Nepremičnine, najem in poslovne storitve	15,561.2	4,056.5	5,778.3	2.5	0.6	0.7
Javna uprava, obramba, socialno zavarovanje	4,571.5	3,906.5	337.4	1.7	1.3	0.1
Izobraževanje	1,592.4	1,856.6	2,901.6	0.7	0.7	1.0
Zdravstvo in socialno varstvo	3,126.8	1,394.8	3,598.6	1.4	0.6	1.4
Druge skupne in osebne storitve	4,366.3	4,573.4	3,575.6	2.9	3.0	2.1
Nerazporejeno in neznano	2,061.6	573.1	174.2			
SKUPAJ	92,868	76,637	87,150	2.2	1.7	1.8

Vir podatkov: Državne pomoči: Evidenca državnih pomoči 2001, 2002 in 2003; Bruto dodana vrednost: Bruto domači proizvod 1995–2003, 2004. Preračuni avtorice.

ščajo in so v letu 2003 že presegle strukturne deleže v bruto dodani vrednosti in pri delovno aktivnih. Pomoči pretežno tržno usmerjenim storitvam, ki so bile v letu 2001 zelo visoke predvsem zaradi sanacije neprivatiziranih holdingov propadajočih “socialističnih” podjetij, so bile v naslednjih letih bistveno nižje. Njihov strukturni delež je nižji od deležev, ki jih ta skupina dosega v bruto dodanih vrednostih in pri delovno aktivnih. Kljub že obrazloženim metodološkim nepravilnostim in z izločitvijo le-teh so pomoči pretežno netržno usmerjenim storitvam v Sloveniji še vedno nerazumno visoke.

Nekoliko drugačen pregled državnih pomoči (Tabela 8) po dejavnostih ponovno kaže, da je v Sloveniji daleč najbolj subvencionirana dejavnost kmetijstvo, saj državne pomoči v vseh treh opazovanih letih predstavljajo kar petino bruto dodane vrednosti dejavnosti. Od leta 2001 se delež pomoči v bruto dodani vrednosti postopno znižuje. Druga najbolj subvencionirana dejavnost je rudarstvo. Državne pomoči predstavljajo okoli 15% bruto dodane vrednosti dejavnosti, pomoči na delovno aktivnega pa so celo višje kot v dejavnosti kmetijstva. Tolikšne pomoči so posledica pospešenih aktivnosti pri zapiranju premogovnikov. Sicer pod 5% bruto dodane vrednosti dejavnosti, vendar sorazmerno visoke pomoči na delovno aktivnega so tudi v ribištvo in prometu. Medtem ko je zaradi majhnosti dejavnosti (v primerjavi z bruto dodano vrednostjo in delovno aktivnimi) ribištvo manj pomembna dejavnost in s tem tudi pomoči zanjo, je pomemben v letu 2003 močan porast pomoči prometu, tako železniškemu kot cestnemu. *Pomoči predelovalni industriji so sorazmerno nizke in predstavljajo manj kot 2% bruto dodane vrednosti.* V primerjavi s številom delovno aktivnih pa pomoči predelovalnim dejavnostim hitro rastejo, kar je posledica

zmanjševanja števila delovno aktivnih v dejavnosti. Druge dejavnosti so v obdobju od leta 2001 do leta 2003 prejele bistveno nižje državne pomoči.

4.2.1.2. Strukturne spremembe in prejemniki državnih pomoči po panogah predelovalnih dejavnosti

V predelovalni industriji so državne pomoči sorazmerno nizke, saj znašajo pod 2% bruto dodane vrednosti predelovalnih dejavnosti (2001: 1.8%; 2002: 1.3%; 2003: 1.7%). Zaradi postopnega zniževanja števila delovno aktivnih (od leta 2001 do leta 2003 se je njihovo število znižalo za 1,476 oseb ali 0.6 odstotka) in

Tabela 9: Bruto dodane vrednosti po panogah predelovalne industrije

- tekoče cene

Panoge	Bruto dodane vrednosti, v mio SIT			Struktura, v %		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Visoka tehnologija	38,443	41,247	44,525	3.4	3.3	3.3
- pisarniški stroji, računalniki (30)	6,374	6,625	5,802	0.6	0.5	0.4
- RTV, komunikacijska oprema (32)	32,069	34,622	38,723	2.8	2.8	2.9
Srednje-visoka tehnologija	380,358	426,100	506,320	33.4	34.3	37.1
- kemična industrija (24)	129,702	147,790	199,562	11.4	11.9	14.6
- strojna industrija (29)	103,547	119,788	133,091	9.1	9.6	9.7
- elektrotehnična industrija (31)	64,428	73,052	77,879	5.7	5.9	5.7
- medicinski in optični instrumenti (33)	33,476	35,294	39,430	2.9	2.8	2.9
- avtomobilska industrija (34)	38,728	39,323	44,258	3.4	3.2	3.2
- druga transportna oprema (35)	10,477	10,853	12,100	0.9	0.9	0.9
Srednje-nizka tehnologija	355,582	392,961	425,343	31.2	31.6	31.2
- naftni derivati (23)	898	2,093	977	0.0	0.2	0.0
- gumarska industrija (25)	64,818	76,539	81,972	5.7	6.2	6.0
- nekovinska industrija (26)	50,284	51,360	59,541	4.4	4.1	4.4
- proizvodnja kovin (27)	45,034	48,960	51,650	4.0	3.9	3.8
- proizvodnja kovinskih izdelkov (28)	139,204	151,016	165,692	12.2	12.2	12.1
- pohištvena industrija (36)	55,344	62,993	65,511	4.9	5.1	4.8
Nizka tehnologija	364,816	381,797	388,920	32.0	30.7	28.5
- živilsko predelovalna industrija (15)	110,502	120,425	129,762	9.7	9.7	9.5
- tobačna industrija (16)	6,453	6,009	7,296	0.6	0.5	0.5
- proizvodnja tekstilij (17)	45,455	50,120	49,990	4.0	4.0	3.7
- proizvodnja oblačil (18)	37,297	34,564	31,612	3.3	2.8	2.3
- usnjarska industrija (19)	23,542	21,387	20,637	2.1	1.7	1.5
- predelava lesa (20)	40,245	41,319	45,232	3.5	3.3	3.3
- papirniška (21)	39,423	41,783	37,276	3.5	3.4	2.7
- založništvo (22)	57,160	60,502	60,050	5.0	4.9	4.4
- reciklaža (37)	4,739	5,688	7,065	0.4	0.5	0.5
SKUPAJ	1,139,198	1,242,106	1,365,106	100.0	100.0	100.0

Vir podatkov: Bruto domači proizvod 1995–2003, 2004. Praračuni avtorice.

Opomba: Delitev panog po tehnološki intenzivnosti po OECD (Revision of the High-Technology and Product Classification, 1997) je le okvirna, ker so razpoložljivi podatki samo na ravni oddelkov Standardne klasifikacije dejavnosti (SKD). Številke v oklepajih za navedbo panoge so širše oddelka SKD-klasifikacije.

Strukturne spremembe v predelovalnih dejavnostih

povečanja državnih pomoči v letu 2003 se je znesek pomoči na delovno aktivnega v letu 2003 v primerjavi z letom 2001 nominalno povečal za 17.4%.

Od leta 2001 do leta 2003 so bile strukturne spremembe intenzivne tudi med posameznimi panogami predelovalne industrije, kar nazorno prikazujejo podatki o bruto dodani vrednosti (Tabela 9) med različnimi panogami. Sorazmerno visok delež srednje nizko in nizko intenzivnih panog v strukturi bruto dodane vrednosti predelovalnih dejavnosti se je znižal kar za 3.5 odstotnih točk (2001: 63.2%; 2003: 59.7%). Znižanje je bilo najbolj intenzivno v nizko tehnološko intenzivnih panogah, kjer so panoge (tekstilna, oblačilna in usnjarska industrija) že več let v resnih gospodarskih težavah. Tem panogam sta se v letu 2003 pridružili še papirniška in založniška industrija. Srednje nizko intenzivne panoge so v obdobju od leta 2001 do leta 2003 zadržale strukturne deleže v bruto dodani vrednosti predelovalnih dejavnosti. Med posameznimi panogami kaže tendence nazadovanja kovinska industrija, v zadnjem letu pa tudi pohištvena industrija.

V Slovenije je visoko tehnološko intenzivnih panog predelovalnih dejavnosti zelo malo, pa še te po gibanju bruto dodane vrednosti ne obetajo rasti. Razvojno propulzivne panoge so v srednje visoko tehnološko intenzivnih dejavnostih, kjer bruto dodana vrednost sorazmerno hitro raste predvsem v kemični in strojni industriji, pri ostalih panogah pa ohranja bolj ali manj nespremenjeno stanje.

Tudi po številu delovno aktivnih¹⁷ v Sloveniji prednjačijo predvsem panoge z nizko in srednje nizko tehnološko intenzivnostjo (2001: 69.2%; 2003: 67.9% vseh delovno aktivnih). Pri panogah z nizko intenzivnostjo tehnologije se zmanjšujeta tako strukturni delež (2001: 41.5%; 2003: 39.8%) kot število delovno aktivnih (od leta 2001 do leta 2003 se je število zaposlenih zmanjšalo za 4.8%). Pri skoraj vseh najpomembnejših panogah z nad 10,000 delovno aktivnimi (proizvodnja hrane in pijač, proizvodnja tekstilij, proizvodnja oblačil, obdelava in predelava lesa) število delovno aktivnih pada. Od leta 2001 do leta 2003 pa je bilo največje znižanje pri proizvodnji oblačil (za 16.7%). Število delovno aktivnih postopno raste le pri proizvodnji pohištva. Tudi pri ostalih, manjših panogah iz te skupine, število delovno aktivnih pada.

Pri srednje nizko tehnološko intenzivnih panogah je v obdobju od leta 2001 do leta 2003 strukturni delež delovno aktivnih v predelovalnih dejavnostih porasel (2001: 27.7%; 2003: 28.1%), število delovno aktivnih pa se je povečalo za 0.9%. Najmočnejše zastopana panoga kovinski izdelki brez strojev (2003: 13.2% vseh delovno aktivnih v predelovalnih dejavnostih) je število delovno aktivnih povečala v letu 2002. Pri drugih dveh najpomembnejših panogah: pri proizvodnji izdelkov iz gume in plastičnih mas število delovno aktivnih raste, pri proizvodnji drugih nekovinskih izdelkov pa pada.

Še hitrejša rast števila delovno aktivnih kot pri srednje nizko tehnološko intenzivnih panogah je bila v obdobju od leta 2001 do leta 2003 izkazana pri srednje visoko tehnološko intenzivnih panogah. Leta 2001 je bil njihov delež v predelovalnih dejavnostih 25.6%, dve leti pozneje pa je narasel že na 27.0%. Število delovno aktivnih se je povečalo za 4.6%. Najmočnejša panoga - proizvodnja strojev in naprav - (2003: 10.5% vseh delovno aktivnih v predelovalnih dejavnostih) v zadnjih treh letih praktično ohranja število delovno aktivnih, druga najmočnejša panoga,

¹⁷ Izračuni so bili opravljeni po delitvi panog po tehnološki intenzivnosti OECD (Revision of the High-Technology and Product Classification, 1997) in se nekoliko razlikujejo kot pri delitvi bruto dodane vrednosti, saj podatki o delovno aktivnih (Delovno aktivno prebivalstvo po podrazredih dejavnosti, 2001, 2002, 2003) omogočajo členitve panog tudi po podrazredih Standardne klasifikacije dejavnosti, kar klasifikacija OECD tudi zahteva.

proizvodnja električnih strojev in naprav, pa število delovno aktivnih izredno hitro povečuje (v zadnjih treh letih se je njihovo število povečalo kar za 10.8%). Do povečevanja števila delovno aktivnih je prišlo še v panogah proizvodnja kemikalij in kemičnih izdelkov ter proizvodnja motornih vozil. V drugih pa se zmanjšuje ali pa ohranja nespremenjeno število.

Tabela 10: Državne pomoči v predelovalni industriji po tehnološki intenzivnosti

- tekoče cene

Panoge	Državne pomoči, v mio SIT			Struktura, v %		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Visoka tehnologija	348.0	339.2	507.0	1.7	2.1	2.1
- proizvodnja farmacevtskih izdelkov	42.7	49.7	255.8	0.2	0.3	1.1
- proizvodnja pisarniških strojev, računalnikov	30.3	21.5	47.0	0.1	0.1	0.2
- proizvodnja RTV, komunikacijskih naprav	272.5	251.7	202.9	1.4	1.6	0.8
- proizvodnja letal	2.5	16.3	1.3	0.0	0.1	0.0
Srednje-visoka tehnologija	3,814.7	1,907.9	2,470.6	18.7	11.8	10.4
- proizvodnja kemikalij, kemičnih izdelkov	205.6	126.1	250.7	1.0	0.8	1.1
- proizvodnja strojev in naprav	889.0	611.0	784.0	4.4	3.8	3.3
- proizvodnja električnih strojev in naprav	391.2	372.2	730.2	1.9	2.3	3.1
- proizvodnja medicinskih, finomehanskih proizvodov	882.6	327.9	537.6	4.3	2.0	2.3
- proizvodnja motornih vozil	1,420.9	234.0	142.0	7.0	1.5	0.6
- proizvodnja železniških vozil	0.5	2.7	1.4	0.0	0.0	0.0
- proizvodnja koles, motornih koles	24.9	234.0	24.7	0.1	1.4	0.1
Srednje-nizka tehnologija	2,136.1	1,616.0	2,452.9	10.5	10.0	10.3
- proizvodnja koksa, naftnih derivatov	33.5	45.3	0.4	0.2	0.3	0.0
- proizvodnja izdelkov iz gume in plastičnih mas	306.3	327.2	638.7	1.5	2.0	2.7
- proizvodnja drugih nekovinskih izdelkov	93.2	143.8	399.6	0.5	0.9	1.7
- proizvodnja kovin	361.9	199.2	323.3	1.8	1.2	1.4
- proizvodnja kovinskih izdelkov brez strojev	1,250.9	845.1	1,044.2	6.1	5.2	4.4
- gradnja in popravilo ladij, čolnov	14.1	0.2	1.1	0.0	0.0	0.0
- proizvodnja pohištva	76.2	55.2	45.6	0.4	0.3	0.2
Nizka tehnologija	14,088.5	12,243.3	18,344.7	69.1	76.0	77.2
- proizvodnja hrane, pijač, krmil	5,404.8	6,067.5	7,811.3	26.5	37.7	32.9
- proizvodnja tobačnih izdelkov	0.0	0.0	3.6	0.0	0.0	0.0
- proizvodnja tekstilij	1,029.1	538.1	1,461.0	5.0	3.3	6.1
- proizvodnja oblačil	378.7	283.7	1,804.5	1.9	1.8	7.6
- proizvodnja usnja in usnjenih izdelkov	1,726.4	845.0	954.9	8.5	5.2	4.0
- obdelava in predelava lesa	381.3	177.6	506.9	1.9	1.1	2.1
- proizvodnja vlaknin, papirja	4,449.7	4,161.1	5,071.3	21.8	25.8	21.3
- založništvo, tiskarstvo	151.5	153.9	124.8	0.7	1.0	0.5
- proizvodnja pohištva	555.6	16.4	596.1	2.7	0.1	2.5
- reciklaža	11.4	0.0	10.3	0.0	0.0	0.0
SKUPAJ	20,387.3	16,106.4	23,775.2	100.0	100.0	100.0

Vir podatkov: Evidenca državnih pomoči 2001, 2002 in 2003. Preračuni avtorice.

Opomba: Delitev po OECD, Revision of the High-Technology and Product Classification, STI Working Papers, 1997/2.

*Podprtost
strukturnih
sprememb z
ukrepi
industrijske
politike*

*Razčlenitev
ciljev državnih
pomoči po
namenih*

Kmetijski cilji

V Sloveniji je v visoko tehnološko intenzivnih panogah delovno aktivnih sorazmerno malo. V letu 2001 je bilo v tej skupini panog delovno aktivnih komaj 5.1% delovno aktivnih v predelovalnih dejavnostih, v letu 2003 pa še 0.1 strukturne točke manj. V obdobju od leta 2001 do leta 2003 se je število delovno aktivnih v teh panogah znižalo za 1.4%. Pomembnejši panogi sta proizvodnja RTV in komunikacijskih naprav ter proizvodnja farmacevtskih izdelkov. Medtem ko slednja panoga povečuje število delovno aktivnih, jih prva zelo hitro izgublja. Samo v letih od 2001 do 2003 se je njihovo število znižalo kar za 6.2%.

Do podobnih ugotovitev so prišli tudi drugi raziskovalci (Bojncet et al., 2004, str. 95–98), ki so preučevali perspektivnost panog predelovalne industrije z vidika kazalnikov mednarodnih trgovinskih prednosti in cenovne konkurenčnosti. Ugotovili so, da v Sloveniji srednje visoko tehnološko intenzivne panoge povečujejo svoj delež v uvozu in izvozu. Tako vse bolj postajajo “paradni” konj, na katerem temelji slovenska gospodarska rast. Visoko tehnološko intenzivne panoge niso razvite, srednje nizko tehnološko intenzivne panoge pa postopno izgubljajo cenovno konkurenčnost na svetovnih trgih. Tradicionalne dejavnosti, ki temeljijo na proizvodih nizke dodane vrednosti, se bodo še spopadale za obstoj, zato lahko v naslednjih letih pričakujemo nadaljevanje krčenja zaposlenosti v nizko in srednje nizko tehnološko intenzivnih panogah.

Država je z državnimi pomočmi (Tabela 10) po posameznih skupinah panog predelovalnih dejavnosti po tehnološki intenzivnosti različno udeležena. Z nad 70-odstotnim strukturnim deležem je najbolj prisotna v nizko tehnološko intenzivnih panogah, od tega z nad 30-odstotnim deležem samo v živilsko-predelovalni panogi. Delež pomoči tej skupini panog se iz leta v leto povečuje. Druga skupina so srednje visoko tehnološko intenzivne panoge (nad 10-odstotni delež vseh pomoči predelovalni industriji), vendar se pomoči tej skupini panog naglo znižujejo. Skoraj nespremenjen 10-odstotni delež državnih pomoči predelovalni industriji je usmerjen v srednje nizko intenzivne panoge. Najmanjši, komaj okoli 2-odstotni strukturni delež državnih pomoči, pa je usmerjen v visoko tehnološko intenzivne panoge.

4.2.2. Značilnosti državnih pomoči po posameznih dejavnostih in namenih

Razmeroma ugodna slika slovenske industrijske politike v obdobju od leta 2001 do leta 2003, izkazana po ciljih industrijske politike (točka 4.1.3.), je nekoliko slabša, če analiziramo pomoči tudi po namenih (Tabela 11), ki se skrivajo znotraj posameznih ciljev sistema državnih pomoči.¹⁸

Zaradi analitičnih potreb po približanju definicij sistema državnih pomoči opredelitvam industrijske politike smo v tej točki namene pomoči združili v drugačne, bolj logične sklope. Iz njih je možno razbrati cilje industrijske politike, h katerim so posamezne pomoči usmerjene. Zaradi obsežnih pomoči kmetijstvu smo za analitične namene cilje najprej združili v dve skupini: kmetijski in drugi, nekmetijski cilji. Druge, nekmetijske cilje, pa smo razdelili še na več podskupin oziroma namenov.

Največ pomoči (2001: 48.7%; 2002: 60.5% in 2003: 46.8% vseh pomoči) je namenjeno uresničevanju ciljev v kmetijstvu. Dobri dve tretjini pomoči (2001: 51%, 2002: 64.8%, 2003: 70.1%) je usmerjenih v izvajanje “skupne kmetijske politike” (CAP). V Evropski uniji se izvajanje te politike financira iz evropskega proračuna, ne pa iz proračunov držav članic. Ker Slovenija v obravnavanem obdobju še ni bila

¹⁸ To poglobljeno analizo nam omogočajo le podatki iz evidence državnih pomoči.

Tabela 11: Državne pomoči po namenih z vidika ciljev industrijske politike

- tekoče cene

Nameni pomoči	Državne pomoči, v mio SIT			Struktura, v %		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
KMETIJSKI CILJI	45,269.5	46,337.6	40,786.2	48.7	60.5	46.8
Investicije	3,761.2	2,216.6	3,085.1	4.1	2.9	3.5
- investicije v kmetijska gospodarstva	1,645.5	1,692.5	2,374.8	1.8	2.2	2.7
- investicije v predelavo in trženje kmetijskih proizvodov	1,739.7	449.0	569.5	1.9	0.6	0.7
- investicije v razvoj dopolnilnih dejavnosti na kmetijah	376.0	75.1	140.8	0.4	0.1	0.1
Redna dejavnost	7,978.8	14,029.3	13,024.7	8.6	18.3	14.9
- pomoči kmetijam z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnost	4,337.3	5,606.5	4,537.8	4.7	7.3	5.2
- pomoči pri predelavi in trženju	81.5	75.2	33.0	0.1	0.1	0.0
- pomoči za reklamiranje in oglaševanje kmetijskih proizvodov	156.6	617.8	85.0	0.2	0.8	0.1
- pomoči za vzpodbujanje proizvodnje in trženje kvalitetnih kmetijskih proizvodov	124.3	6.0	114.2	0.1	0.0	0.1
- pomoč mladim kmetom	3.4		6.8	0.0		0.0
- pomoči za zatiranje rastlinskih in živalskih bolezni	125.2	2,061.4	3,610.9	0.1	2.7	4.1
- pomoči za skupine proizvajalcev (združenja)	1.3	2.2	42.1	0.0	0.0	0.0
- prestrukturiranje			263.7			0.3
- zaposlovanje			0.7			0.0
- pomoči za zavarovalne premije			48.0			0.1
- kratkoročna posojila			1.2			0.0
- varstvo okolja	654.2	2,806.2	1,993.2	0.7	3.7	2.3
- raziskave	862.3	920.0	250.8	0.9	1.2	0.3
- podpora živinskemu sektorju (genska podpora)	1,631.2	1,934.0	1,868.2	1.8	2.5	2.1
- tehnična podpora	1.5		169.1	0.0		0.2
Pomoči za nadomestilo škode	8,078.4	3,933.3	4,266.0	8.7	5.1	4.9
Druge pomoči kmetijstvu	24,534.5	25,405.2	19,758.9	26.4	33.2	22.7
Pomoči za ukrepe v gozdarstvu	865.8	753.2	596.7	0.9	1.0	0.7
Pomoči za morski ribolov	50.8		54.8	0.0		0.1

- Nadaljevanje na naslednji strani.

članica Evropske unije, so se ukrepi skupne kmetijske politike financirali še iz nacionalnega proračuna, zato so uvrščeni pod državne pomoči. Najpomembnejše pomoči se skrivajo pod namenom druge pomoči kmetijstvu in predstavljajo okoli polovico pomoči kmetijstvu. Druga najpomembnejša skupina (okoli 20% vseh pomoči kmetijstva) so pomoči za redno dejavnost. Namenov pomoči, ki jih ta skupina podpira, je veliko. Pomembnejše pomoči so usmerjene v: pomoči kmetijam, ki imajo omejene možnosti za kmetijsko dejavnost, pomoči za zatiranje rastlinskih in živalskih bolezni, podpora živinskemu sektorju (genska podpora) in pomoči za varstvo okolja. Okoli desetina pomoči kmetijstvu je namenjena odpravljanju posledic, povzročenih z naravnimi nesrečami. V letu 2003 se pojavljajo, vendar v zelo majhnem znesku, tudi pomoči za zavarovanje (zavarovalne police) pred naravnimi nesrečami, kar dodeljujejo le lokalne skupnosti. Ni pa ta način pomoči ustrezno urejen na ravni države. Za investicije je namenjenih sorazmerno malo sredstev (manj kot desetina), vendar se med leti še znižujejo.

Tabela 11: Državne pomoči po namenih z vidika ciljev industrijske politike

- tekoče cene

Namen	Državne pomoči, v mio SIT			Struktura, v %		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
DRUGI, NEKMETIJSKI CILJI	45,058.4	30,441.7	45,656.5	48.6	39.7	52.4
Investicije	5,689.6	2,179.8	4,242.5	6.1	2.8	4.9
- materialne in nematerialne investicije	2,842.4	961.1	1,779.6	3.0	1.3	2.0
- začetne investicije na manj razvitih območjih	2,847.2	1,218.7	2,462.9	3.1	1.5	2.9
Zaposlovanje	4,932.7	4,372.7	4,380.7	5.3	5.7	5.0
- odpiranje novih delovnih mest	4,338.9	4,191.4	2,226.7	4.7	5.5	2.5
- pomoči za ohranjanje delovnih mest	20.6	32.9	271.4	0.0	0.0	0.3
- spodbujanje zaposlovanja težje zaposljivih skupin	449.4	22.5	1,708.8	0.5	0.0	2.0
- odpiranje novih delovnih mest na manj razvitih območjih	123.8	125.9	173.8	0.1	0.2	0.2
Redno poslovanje	17,204.4	6,225.2	9,455.5	18.5	8.1	10.8
- pomoči za prestrukturiranje	11,019.0	611.3	4,844.5	11.9	0.8	5.6
- pomoči za reševanje finančnih problemov	5,068.8	618.5	13.8	5.5	0.8	0.0
- udeležba na sejmih		18.9	46.5		0.0	0.1
- izvozna kreditna zavarovanja		573.4			0.7	
- pomoči za pokrivanje izjemnih stroškov	40.5	3,827.8	3,743.7	0.0	5.0	4.3
- druge pomoči izvoznikom	1,076.1	26.1		1.1	0.0	
- pomoči rednemu poslovanju		549.2	807.0		0.7	0.8
Usposabljanje delovne sile	1,554.5	1,162.7	1,167.0	1.7	1.6	1.3
- splošno in posebno usposabljanje zaposlenih	705.7	704.0	514.3	0.8	0.9	0.6
- svetovalne storitve	848.8	458.7	652.7	0.9	0.5	0.7
Raziskovanje in razvoj	4,532.9	5,884.9	7,452.2	4.9	7.7	8.6
- temeljne raziskave	2,357.6	3,065.6	3,695.9	2.5	4.0	4.2
- predkonkurenčne raziskovalno-razvojne aktivnosti	1,397.0	1,723.8	2,580.7	1.5	2.3	3.0
- industrijske raziskave	778.3	797.0	915.5	0.9	1.0	1.1
- študije tehnične izvedljivosti		298.5	260.1		0.4	0.3
Varstvo okolja	5,422.0	5,607.4	9,039.3	5.8	7.3	10.4
- prilagoditev novim okoljev. standardom	635.7	490.7	710.7	0.7	0.6	0.8
- posebni ukrepi varčevanja z energijo	4.4	29.2	266.1	0.0	0.0	0.3
- drugi nameni	4,781.9	5,087.5	8,062.5	5.1	6.6	9.3
Energetika (nasedle investicije)			1,573.4			1.8
Kombinirani transport	518.4			0.6		
Kompenzacije obveznosti iz javnih storitev	5,203.9	5,009.1	8,345.9	5.6	6.5	9.6
Drugi nameni, neznano in napake	2,540.1	-142.3	707.3	2.7	-0.2	0.8
SKUPAJ	92,868	76,637	87,150	100.0	100.0	100.0

Vir podatkov: Evidenca državnih pomoči za leta 2001, 2002 in 2003. Preračuni avtorice.

**Drugi,
nekmetijski cilji**

Za vse druge, nekmetijske cilje je namenjena preostala polovica državnih pomoči. Te pomoči so se po velikem padcu v letu 2002, v letu 2003 povečale in dosegle v absolutnem znesku le nekoliko manjšo višino kot v letu 2001. V okviru te

skupine pomoči je sorazmerno veliko pomoči, namenjenih drugemu sektorskemu cilju, to je prometu. Pomoči prometu (kombinirani transport in kompenzacija obveznosti iz javnih storitev) so se v letu 2003 v primerjavi s predhodnima letoma nominalno povečale za dobro polovico. V letu 2003 je država pričela z dodeljevanjem pomoči tudi za reševanje problemov "nasedlih" investicij v energetiki.

Značilnosti pomoči, ki v okviru skupine drugih, nekmetskih ciljev, pokrivajo predvsem horizontalne in regionalne cilje sistema državnih pomoči, so različne.

- Pomoči za investicije (materialne in nematerialne investicije) izhajajo iz horizontalnega cilja pomoči za majhna in srednje velika podjetja in (začetne investicije) iz regionalnega cilja pomoči. Podatki od leta 2001 do leta 2003 kažejo, da so pomoči za investicije po obeh namenih nizke. Gibljejo se le okoli desetine vseh drugih, nekmetskih pomoči.
- Pomoči za zaposlovanje, ki izhajajo iz horizontalnega in regionalnega cilja zaposlovanje, so po obsegu podobne pomočem za investicije. Pomoči zasledujejo več podciljev. Najpomembnejše, pomoči za odpiranje novih delovnih mest, so se v letu 2003 v primerjavi s preteklimi leti prepolovile, kar je posledica znižanja olajšav prispevkov, saj je dobre tri četrtine teh pomoči danih s tem instrumentom. V primerjavi s preteklimi leti so se v letu 2003 zelo povečale pomoči za zaposlovanje težje zaposljivih oseb, kar je posledica aktivne zaposlovalne politike, ki poskuša s temi ukrepi povečati število zaposlenih in delovno aktivnih. Pomoči za odpiranje novih delovnih mest na manj razvitih območjih (izhajajo iz regionalnega cilja) so konstantno nizke.
- Po razmeroma visokem znesku, ki so ga pomoči za redno poslovanje imele v letu 2001, so se v naslednjih letih precej znižale. Največje pomoči za prestrukturiranje, ki izhaja iz horizontalnega cilja reševanje in prestrukturiranje, so v letu 2002, po prenehanju defenzivnega prestrukturiranja neprivatiziranih podjetij, skoraj presahnile. V letu 2003 pa so se spet precej povečale, na kar je vplivalo sprejetje posebnega zakona o prestrukturiranju podjetij v težavah. Pomoči za kratkoročno, šestmesečno reševanje finančnih problemov, ki so bile v letu 2001 visoke, so se v zadnjih dveh letih močno znižale. V letu 2002 in 2003 so bile sorazmerno visoke tudi pomoči za pokrivanje izjemnih stroškov, ki izhajajo iz sektorskega cilja - pomoči premogovništvu. Med drugimi nameni pomoči velja opozoriti še na pomoči rednemu poslovanju, ki izhajajo iz regionalnih ciljev. V Sloveniji se uporabljajo šele v letih 2002 in 2003.
- Pomoči za usposabljanje delovne sile so razmeroma nizke. Pomoči izhajajo iz posebnega horizontalnega cilja, namenjenega za splošno in posebno usposabljanje zaposlenih, in horizontalnega cilja v okviru programa majhna in srednje velika podjetja, namenjenega za svetovalne storitve.
- Pomoči za raziskovanje in razvoj so eden izmed najbolj hitro rastočih programov v okviru horizontalnega cilja raziskovanje in razvoj. Polovico pomoči je usmerjenih v temeljne raziskave, preostala polovica pa v predkonkurenčne raziskovalno-razvojne aktivnosti, industrijske raziskave in študije tehnične izvedljivosti. Rast pomoči pri aplikativnih raziskavah je hitrejša kot pri temeljnih raziskavah. Pomoči, namenjene raziskavam v okviru kmetijskega cilja, so zanemarljivo nizke.
- Pomoči za varstvo okolja, ki se nahajajo v okviru horizontalnega cilja varstvo okolja, so visoke. V letu 2003 so bile celo višje kot pomoči za raziskovanje in razvoj. Žal večina pomoči za varstvo okolja predstavlja oprostitev plačila okoljevarstvenih taks največjim onesnaževalcem.

***Značilnosti
horizontalnih in
regionalnih
ciljev***

Višina in posamezni nameni pomoči so po posameznih dejavnostih in panogah različno razporejene, kar prikazujemo v naslednjih podtočkah.

4.2.2.1. Pregled značilnosti državnih pomoči po posameznih dejavnostih

Pomoči v kmetijstvu

Med posameznimi dejavnostmi je kmetijstvo (Tabela 12a) najbolj subvencionirana dejavnost v Sloveniji. Dobra polovica pomoči kmetijskega cilja je usmerjena neposrednim prejemnikom iz dejavnosti kmetijstva, predvsem kmetom (2003: 87.4% vseh pomoči dejavnosti kmetijstva), bistveno manj pa tudi podjetjem, ki so registrirana v tej dejavnosti. Kmetijstvo pa poleg pomoči iz kmetijskega cilja prejema tudi pomoči iz drugih, nekmetijskih ciljev. Po večletni rasti so se v letu 2003 pomoči kmetijstvu znižale.

Polovico pomoči iz kmetijskega cilja predstavljajo druge pomoči kmetijstvu. Te pomoči so cenovne in dohodkovne podpore kmetijskim proizvajalcem po vzoru skupne evropske kmetijske politike. Posebne dohodkovne podpore so tudi pomoči kmetijam z omejenimi možnostmi kmetijske pridelave, ki predstavljajo pretežni del pomoči redni dejavnosti. Od leta 2001 do leta 2003 so močno porasle tudi pomoči, namenjene varstvu okolja. Pomoči, namenjene investicijam v kmetijska gospodarstva, predelavi in trženju in v dopolnilne dejavnosti na kmetijah, zavzemajo komaj desetino pomoči dejavnosti kmetijstva.

Kmetijstvo prejema tudi pomoči iz drugih, nekmetijskih ciljev. V letu 2001 dokaj visoke pomoči za prestrukturiranje so do leta 2003 skoraj presahnile. Podobno zniževanje in skoraj izničenje je značilno tudi za pomoči, namenjene raziskovanju in razvoju.

Pomoči v ribištvu

Pomoči ribištvu so majhne. Tudi njihova hitra rast in kar več kot dvakratni porast v letu 2003 v primerjavi z letom 2002 tega dejstva ne spreminja. Večina pomoči je usmerjena v redno dejavnost.

Pomoči v rudarstvu

Izjemen porast pomoči rudarstvu v letih 2002 in 2003 je posledica pospešenega zapiranja premogovnikov. Pomoči so bile usmerjene v redno dejavnost oziroma pokrivanje izjemnih stroškov, slaba desetina pomoči pa je bila v letu 2003 usmerjena tudi v varstvo okolja. V letu 2003 je 90.8% vseh pomoči dejavnosti prejela panoga pridobivanje rjavega premoga in lignita.

Pomoči v predelovalnih dejavnostih

Po velikem padcu v letu 2002 v primerjavi z letom poprej so v letu 2003 pomoči predelovalnim dejavnostim zelo porasle in presegle nominalne vrednosti iz leta 2001. Pomoči se dodeljujejo tako po kmetijskem kot po drugih, nekmetijskih ciljih. Pomoči po kmetijskem cilju so dodeljene kot druge pomoči kmetijstvu, torej so usmerjene cenovnim in dohodkovnim podporam predvsem v živilsko-predelovalni industriji. Okoli 5% teh pomoči je usmerjenih tudi v investicije v predelavo in trženje kmetijskih proizvodov. Med drugimi, nekmetijskimi cilji, je skoraj polovica pomoči usmerjenih v varstvo okolja. Med njimi pa večina pomoči predstavlja oprostitev in olajšave plačevanja okoljevarstvenih taks največjim onesnaževalcem. Porast teh pomoči in pomoči za redno poslovanje (predvsem za prestrukturiranje) v letu 2003 v primerjavi z letom poprej govori o tem, da je industrijska politika še vedno pretežno sanacijska. Samo dobra desetina pomoči (2001: 15.7%; 2002: 8.1%; 2003: 12.3%) je usmerjenih v investicije, manj kot 4% pa v usposabljanje delovne sile. Pomoči za raziskovanje in razvoj hitro rastejo, od leta 2001 do leta 2003 so se podvojile, vendar so v strukturi državnih pomoči v letu 2003 predstavljale manj kot 10% vseh pomoči predelovalnim dejavnostim.

Tabela 12a: Državne pomoči v dejavnostih kmetijstva, ribištva, rudarstva in predelovalnih dejavnostih

- v mio SIT, tekoče cene

Namen	Kmetijstvo			Ribištvo			Rudarstvo			Predelovalne dejavnosti		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
	KMETIJSKI CILJI	24.893.4	26.394.3	23.331.2	0.0	14.5	51.3	2.9	0.2	4.4	4.983.2	5.423.3
- Investicije	1.893.4	1.804.5	2.342.0							367.4	337.1	408.1
- Redna dejavnost	4.460.3	7.024.8	4.870.3		14.3	3.6	2.8		1.3	88.2	474.9	112.0
- Pomoči za nadomestilo škode	8.078.4	3.933.3	4.100.8			0.1			1.1			54.7
- Druge pomoči kmetijstvu	10.041.2	13.257.6	11,711.3			0.4			2.0	4,519.4	4,607.8	6,464.8
- Pomoči za ukrepe v gozdarstvu	407.1	374.1	299.4		0.2		0.1			8.2	3.5	6.1
- Pomoči za morski ribolov	13.0		7.4			47.2						
DRUGI CILJI	2.926.4	3.376.5	2.188.4	10.3	2.4	1.6	27.7	3.657.6	3.818.0	15.405.4	10.685.4	16.729.5
- Investicije	231.5	12.7	96.5	6.3		0.5		1.8	36.7	2,844.9	968.9	2,525.2
- Zaposlovanje	473.3	38.3	114.6	1.1	1.4	0.9	7.8	5.6	1.2	1,218.0	1,338.6	1,408.0
- Redno poslovanje	818.8	185.2	7.7	0.1				3,625.5	3,470.5	4,018.6	745.8	2,401.7
- Usposabljanje delovne sile	41.1	12.4	6.3			0.2	0.5	0.6	0.4	953.1	635.0	686.6
- Raziskovanje in razvoj	542.0	221.0	22.5	2.9	0.9		18.6	19.9	9.4	1,054.5	1,685.6	2,267.8
- Varstvo okolja	819.0	2,855.8	1,940.8						299.8	5,065.0	5,311.5	7,427.2
- Drugi nameni	0.7	51.1			0.1		0.8	4.2		251.3		13.0
SKUPAJ	27,819.8	29,770.8	25,519.6	10.3	16.9	52.9	30.6	3,657.8	3,822.4	20,388.5	16,108.7	23,775.2

- Nadaljevanje na naslednji strani.

Tabela 12b: Državne pomoči v dejavnostih oskrbe z električno energijo, plinom, vodo, gradbeništva, trgovine in popravil motornih vozil, in gostinstva

- v mio SIT, tekoče cene

Namen	Oskrba z električno energijo, plinom, vodo			Gradbeništvo			Trgovina in popravila motornih vozil			Gostinstvo		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
KMETIJSKI CILJI	0.0	0.0	26.3	56.0	12.6	112.6	2,056.0	1,403.5	1,311.7	4.9	0.0	87.9
- Investicije			6.2	5.3	1.8	8.4	10.1	28.4	219.6	2.9		13.1
- Redna dejavnost			7.3			26.7	123.5	638.0	151.5	0.5		42.0
- Pomoči za nadomestilo škode			4.9			16.2			18.6			12.9
- Druge pomoči kmetijstvu			7.2	29.4		56.8	1,869.7	702.4	820.8	1.5		41.0
- Pomoči za ukrepe v gozdarstvu			0.7	21.3	10.8	4.5	52.7	34.7	101.2			1.2
DRUGI CILJI	28.0	30.2	1,453.8	647.6	601.4	623.4	1,374.6	1,482.4	1,196.2	1,537.1	620.2	678.3
- Investicije	0.3		0.6	150.0	88.3	115.3	248.2	269.5	178.6	498.7	263.7	262.5
- Zaposlovanje	5.8	6.0	12.5	415.7	396.9	374.6	900.9	825.2	789.8	250.8	262.1	267.5
- Redno poslovanje			20.8	18.9	54.6	27.8	38.4	160.8	33.4	692.1	33.0	20.8
- Usposabljanje delovne sile	2.5	5.1	0.5	51.0	33.1	33.9	119.6	124.5	102.1	29.3	40.8	89.1
- Raziskovanje in razvoj		3.1	15.8	7.6	28.5	24.8	38.6	80.6	58.7	7.8	7.8	19.6
- Varstvo okolja	19.4	16.0	950.0	0.6		47.0	12.0	14.6	33.6	65.6	4.1	18.8
- Energetika			453.6									
- Drugi nameni				3.8			16.9	6.3		0.6	8.7	
SKUPAJ	28.0	30.2	1,480.1	703.6	614.0	736.0	3,430.6	2,885.9	2,507.9	1,542.0	620.2	766.2

- Nadaljevanje na naslednji strani.

Tabela 12c: Državne pomoči v dejavnostih promet, skladiščenje in zveze, finančno posredništvo, nepremičnine, najem in poslovne storitve ter javna uprava, obramba in socialno zavarovanje

- v mio SIT, tekoče cene

Namen	Promet, skladiščenje in zveze			Finančno posredništvo			Nepremičnine, najem in poslovne storitve			Javna uprava, obramba in socialno zavarovanje		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
KMETIJSKI CILJI	3.2	0.0	198.0	160.3	61.5	14.5	790.2	377.5	574.0	4,386.8	3,782.2	262.6
- Investicije			41.1			0.3	42.4	7.4	4.9	284.5	35.9	22.8
- Redna dejavnost	0.5		38.9	73.8		1.9	220.5	235.6	370.2	4.6		29.4
- Pomoči za nadomestilo škode			31.0			0.2			4.1			1.2
- Druge pomoči kmetijstvu	2.7		84.2	28.9	0.2	0.9	472.0	124.7	186.5	3,796.6	3,491.4	50.6
- Pomoči za ukrepe v gozdarstvu			2.6	57.6	61.3	11.2	17.5	9.8	8.3	300.9	254.9	158.6
- Pomoči za morski ribolov			0.2				37.8					
DRUGI CILJI	7,431.0	6,480.4	11,879.0	31.6	32.0	32.5	14,770.9	3,679.0	5,206.6	184.7	124.3	74.8
- Investicije	245.7	65.4	531.2	2.2	2.2	1.4	1,201.6	211.2	198.6		100.0	10.0
- Zaposlovanje	223.1	236.0	177.7	23.5	28.0	25.6	689.0	623.5	665.7	18.2	22.7	45.3
- Redno poslovanje	1,155.0	1,136.9	2,760.1				10,376.1	32.3	57.5	36.8		
- Usposabljanje delovne sile	31.9	22.0	22.6	4.9	1.8	3.3	166.4	195.5	185.6	7.6		0.2
- Raziskovanje in razvoj	4.7	2.5	14.9			2.1	2,164.8	2,654.8	2,816.3	118.1	1.6	17.4
- Varstvo okolja	41.5	4.8	23.5			0.1	0.8	0.7	155.1			1.6
- Kombinirani transport	518.4											
- Kompenzacija obveznosti iz javnih storitev	5,209.3	5,009.1	8,345.9									
- Drugi nameni	1.4	3.7	3.1	1.0			172.2	51.0	8.0	4.0		
SKUPAJ	7,434.2	6,480.4	12,077.0	191.9	93.5	47.0	15,561.1	4,056.5	5,780.6	4,571.3	3,906.5	337.4

- Nadaljevanje na naslednji strani.

Tabela 12d: Državne pomoči v dejavnostih izobraževanja, zdravstva in socialnega varstva ter drugih skupnih in osebnih storitvah

- v mio SIT, tekoče cene

Namen	Izobraževanje			Zdravstvo in socialno varstvo			Druge skupne in osebne storitve		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
KMETIJSKI CILJI	898.8	806.2	1,389.9	1,794.2	534.2	2,487.7	3,721.8	3,801.4	1,644.4
- Investicije	25.6	1.0	10.6	1,064.8		1.0	64.8	0.5	7.0
- Redna dejavnost	44.5	74.5	1,307.9	28.0	434.2	2,481.2	1,413.6	1,406.6	1,358.8
- Pomoči za nadomestilo škode			8.7			0.5			11.0
- Druge pomoči kmetijstvu	828.7	730.7	62.6	701.4	100.0	4.9	2,243.0	2,390.4	264.9
- Pomoči za ukrepe v gozdarstvu			0.1			0.1	0.4	3.9	2.7
DRUGI CILJI	693.8	1,050.4	1,511.7	1,332.5	860.6	1,110.9	644.0	771.9	1,931.3
- Investicije	0.7	2.3	2.3	16.9	2.0	130.5	242.6	147.5	152.3
- Zaposlovanje	37.6	53.3	60.4	484.3	88.7	105.4	183.6	251.2	228.5
- Redno poslovanje		14.3	5.2	39.5			10.2	62.6	650.0
- Usposabljanje delovne sile	9.8	22.2	8.3	115.0	15.1	3.6	21.8	16.5	12.7
- Raziskovanje in razvoj	638.3	956.5	1,392.5	646.6	742.1	839.8	158.5	210.6	152.7
- Varstvo okolja	3.1	1.8	27.3	23.1		0.6	26.1	1.3	107.1
- Drugi nameni	4.3		15.7	7.1	12.7	31.0	1.2	82.2	628.0
SKUPAJ	1,592.6	1,856.6	2,901.6	3,126.7	1,394.8	3,598.6	4,365.8	4,573.3	3,575.7

Vir podatkov: Evidenca državnih pomoči 2001, 2002 in 2003. Preračuni avtorice.

Več kot polovico vseh državnih pomoči predelovalnim dejavnostim prejemata le dve panogi: živilsko-predelovalna industrija in papirniška industrija (2003: živilsko-predelovalna industrija 32.9%; papirniška industrija 21.3%). Tema dvema panogama so v letu 2003 sledile: tekstilna, usnjarska in kovinska industrija s 6.1-odstotnim, 7.7- in 4.3-odstotnim deležem pomoči predelovalnih dejavnosti. Vse druge predelovalne dejavnosti prejemajo bistveno manj državnih pomoči. V letu 2003 so skupaj prejele le 27.8% pomoči.

Državne pomoči dejavnosti oskrbe z električno energijo, plinom in vodo (Tabela 12b), ki so bile v letih 2001 in 2002 zanemarljivo majhne, so se v letu 2003 zelo povečale zaradi pričetka izvajanja programa reševanja naslednjih investicij v energetiki. V letu 2003 je bila večina pomoči usmerjena v panogi proizvodnja in distribucija elektrike in oskrba s paro in toplo vodo.

Državne pomoči v dejavnosti gradbeništva so sorazmerno nizke. Deset do petnajst odstotkov pomoči izhaja iz kmetijskega cilja (druge pomoči kmetijstvu, ukrepi v gozdarstvu), preostale pa iz drugih, nekmetijskih ciljev. Dobra polovica pomoči drugih, nekmetijskih ciljev, je usmerjena v zaposlovanje, petina pa v investicije. Oba namena pomoči kažeta tendenco postopnega zniževanja. Večina pomoči je dodeljena panogi, ki se ukvarja z gradnjo objektov.

Pomoči v dejavnosti trgovine in popravil motornih vozil močno padajo. Dobra polovica pomoči je dodeljena iz kmetijskih ciljev kot druge pomoči kmetijstvu. Razmeroma visoke pomoči redni dejavnosti v letu 2002 so izhajale iz finančnih podpor kmetijam z omejenimi možnostmi kmetovanja. V letu 2003 so porasle tudi pomoči za investicije. Med drugimi, nekmetijskimi cilji, prednjačijo pomoči, namenjene zaposlovanju. Pomoči za investicije so v letu 2003 v primerjavi s predhodnimi leti močno padle. Pomembnejše pomoči so tudi pomoči za usposabljanje delovne sile. Te pomoči niso velike, vendar se še znižujejo. Skoraj tri četrtine vseh pomoči je usmerjenih v panogo trgovina na debelo, petina pa v trgovino na drobno.

Državne pomoči, namenjene dejavnosti gostinstva, so se v letih 2002 in 2003 v primerjavi z letom 2001 prepolovile. Dodeljevane so bile pretežno iz drugih, nekmetijskih ciljev. V letu 2001 je bilo največ pomoči namenjenih rednemu poslovanju oziroma reševanju in prestrukturiranju hotelov, sorazmerno veliko pa tudi investicijam. V naslednjih letih so pomoči za redno poslovanje skoraj presahnile, prepolovile pa so se tudi pomoči za investicije. Veliko investicij je bilo začetnih investicij na manj razvitih območjih. Med pomembnejšimi pomočmi so bile še pomoči za zaposlovanje. Zneski drugih pomoči so bili minimalni. Medtem ko je bilo v letih 2001 in 2002 največ pomoči usmerjenih v panogo dejavnost hotelov, je bilo v letu 2003 največ pomoči usmerjenih v panogo gostinske storitve prehrane.

Razmeroma visoke so pomoči, ki so usmerjene v dejavnost prometa, skladiščenja in zvez (Tabela 12c). V letu 2002 so v primerjavi z letom poprej nekoliko upadle, v letu 2003 pa so se zelo povečale. Večina pomoči je bila namenjena kompenzaciji obveznosti iz javnih storitev na področju železniškega prometa. Te pomoči so predstavljale predvsem v letih 2001 in 2002 večino vseh pomoči v dejavnosti. Pomembne so bile tudi pomoči za redno poslovanje, ki so izredno porasle v letu 2003. Pomoči so bile namenjene prestrukturiranju in rednemu poslovanju (lokalni in medkrajevni cestni prevozi) na manj razvitih območjih. Pomoči za investicije, ki so porasle predvsem v letu 2003, so se dodelile kot začetne investicije na manj razvitem območju. Medtem ko so bile državne pomoči v letih 2001 in 2002 pretežno usmerjene v panogo železniški promet, je bilo v letu 2003 železniškemu prometu dodeljenih 69.1% pomoči dejavnosti, drugemu kopenskemu prometu 10.9%, 15.8% pomoči

Pomoči v oskrbi z električno energijo, plinom in vodo

Pomoči v gradbeništvu

Pomoči v trgovini

Pomoči v gostinstvu

Pomoči v prometu

**Pomoči v
bančništvu**

pa vodnemu prometu. Pomoči vodnemu prometu v letih 2001 in 2002 ni bilo.

Pomoči dejavnosti finančno posredništvo so minimalne. V letih 2001 in 2002 so izhajale predvsem iz kmetijskih ciljev. Namenjene so bile kmetijskim hranilnicam ali pa so predstavljale zgolj posredna plačila za končnega prejemnika.

**Pomoči v
poslovnih
storitvah**

Izredno visoke pomoči dejavnosti nepremičnine, najem in poslovne storitve v letu 2001 so bile usmerjene k reševanju in prestrukturiranju holdingov velikih neprivatiziranih podjetij v lasti Slovenske razvojne družbe. Po njihovi privatizaciji in po ukinitvi Slovenske razvojne družbe konec leta 2001 so se pomoči za redno poslovanje in s tem za reševanje in prestrukturiranje skoraj ukinitve. Dejavnost pa je bila v naslednjih dveh letih še vedno deležna dokaj visokih pomoči. S kmetijskimi cilji so bile pomoči dane predvsem rednemu poslovanju oziroma podpori živinskemu sektorju (genski podpori) in kot druge pomoči v kmetijstvu. Med drugimi, nekmetijskimi cilji, pa so prevladovali pomoči raziskovanju in razvoju. V tej dejavnosti so namreč registrirane tudi raziskovalne institucije, večina pomoči za raziskovanje in razvoj pa je bila namenjena temeljnim raziskavam. Raziskovalne institucije so v strukturi vseh pomoči, usmerjenih po programu raziskovanje in razvoj, udeležene z visokimi odstotki (2001: 47.7%; 2002: 45.1% in 2003: 37.8%), ki pa se postopno zmanjšujejo. Več kot desetina pomoči je bila namenjena tudi zaposlovanju. Dodeljene so bile pretežno z namenom odpiranja novih delovnih mest. Med posameznimi panogami je bilo največ pomoči usmerjenih v panogo druge poslovne dejavnosti (2003: 50.2%), sledila pa ji je panoga raziskovanje in razvoj (2003: 44.2% pomoči v dejavnosti). Druge panoge so bile deležne minimalnih pomoči.

**Pomoči v javni
upravi**

Pomoči v dejavnosti javne uprave, obrambe in socialnega zavarovanja izhajajo pretežno iz nadaljnega prerazporejanja pomoči končnim prejemnikom. Večina pomoči izhaja iz kmetijskega cilja. Pomoči so bile izredno visoke v letih 2001 in 2002, ko se je na državni ravni še izpopolnjevala evidenca prejemnikov pomoči, zato pri nadaljnjih prerazporejanjih niso bili evidentirani končni prejemniki. Večina teh pomoči je izhajala iz namenov druge pomoči kmetijstvu in pomoči gozdarstvu. Med drugimi, nekmetijskimi cilji, je bilo teh pomoči manj. Dodeljene so bile pretežno za namena zaposlovanja ter raziskovanja in razvoja. Med posameznimi panogami se pomoči nahajajo v panogi dejavnost javne uprave ter panogi ekonomska in socialna politika.

**Pomoči v
izobraževanju**

Pomoči dejavnosti izobraževanja (Tabela 12d) se postopno povečujejo. Pri kmetijskem cilju so bile v letih 2001 in 2002 pomoči dodeljene pod namenom druge pomoči kmetijstvu, v letu 2003 pa redni dejavnosti oziroma podpori živinskemu sektorju (genski podpori). Pri drugih, nekmetijskih ciljih, je bila večina pomoči usmerjenih v raziskovanje in razvoj, predvsem v temeljne raziskave. Izobraževalne institucije so prejele nad 15% (2001: 14.1%; 2002: 16.2% in 2003: 18.7%) vseh pomoči iz programa raziskovanje in razvoj. Med posameznimi panogami so bile pomoči skoraj v celoti usmerjene v visokošolsko izobraževanje.

**Pomoči v
zdravstvu**

Pri dejavnosti zdravstvo in socialno varstvo so se v letu 2002 v primerjavi z letom 2001 pomoči močno znižale, v letu 2003 pa spet zelo porasle. Veliko pomoči je bilo dodeljenih s kmetijskim ciljem. V letu 2001 je bil prevladujoč namen pomoči investicije, v letu 2002 in 2003 pa zatiranje rastlinskih in živalskih bolezni. Med drugimi, nekmetijskimi cilji, je bil prevladujoč cilj raziskovanje in razvoj oziroma temeljne raziskave (2001: 14.3%; 2002: 12.6% in 2003: 11.3% vseh pomoči iz programa raziskovanje in razvoj). V letu 2001, ko so v okviru dejavnosti sodila še invalidska podjetja, so bile dodeljene razmeroma visoke pomoči za zaposlovanje oziroma za spodbujanje zaposlovanja težje zaposljivih oseb. V letih 2002 in 2003 je

bilo okoli 70% vseh pomoči dejavnostim usmerjenih veterini. To so bile predvsem pomoči, dodeljene s kmetijskim ciljem. Preostalih 30% pomoči je bilo usmerjenih v zdravstvo. V letu 2001 je bilo precej pomoči usmerjenih tudi v socialno varstvo oziroma v invalidska podjetja.

Pomoči dejavnosti druge skupne in osebne storitve so po porastu v letu 2002 (v primerjavi z letom 2001) v letu 2003 močno padle. V letih 2001 in 2002 je večino pomoči izhajalo iz kmetijskega cilja. Pomoči so bile namenjene redni dejavnosti (podpora živinskemu sektorju - genska podpora in drugim pomočem kmetijstvu) ter cenovnim in dohodkovnim podporam (druge pomoči v kmetijstvu). V letu 2003 so se druge pomoči kmetijstvu krepko znižale in močno vplivale na znižanje pomoči dejavnosti. Pomoči drugim, nekmetijskim ciljem, so krepko porasle v letu 2003, vendar zmanjšanja kmetijskih pomoči niso mogle nadomestiti. Porast drugih, nekmetijskih pomoči, je bila posledica visokega porasta pomoči za prestrukturiranje in porasta pomoči, evidentiranih pod drugimi nameni, kjer so združene pomoči kulturi. Pomoči so usmerjene predvsem v dve panogi: dejavnosti združenj, organizacij (2003: 43.8%) in rekreacijske, kulturne in športne dejavnosti (2003: 47.7%), ki sta v letu 2003 skupaj prejeli nad 90% vseh pomoči dejavnosti.

4.2.2.2. Pregled značilnosti državnih pomoči po posameznih panogah predelovalnih dejavnosti

V predelovalnih dejavnostih, razporejenih v skupine panog glede na stopnjo tehnološke intenzivnosti, so bile v obdobju od leta 2001 do leta 2003 državne pomoči razporejene na različne namene, kar odslkava tudi specifičnosti stanja v okviru posameznih skupin panog.

V visoko tehnološko intenzivnih panogah (Tabela 13) so bile v obdobju od leta 2001 do leta 2003 državne pomoči majhne, vendar so postopno rastle. Med posameznimi nameni pomoči je bilo največ pomoči usmerjenih v raziskovanje in razvoj (2001: 32.9%; 2002: 64.4% in 2003: 31.9%). V letu 2003 pa so bile državne pomoči usmerjene tudi v investicije, kar je glede na skupino panog tudi pričakovano. Največ pomoči za investicije ter za raziskovanje in razvoj je bilo dodeljenih panogi proizvodnja RTV in komunikacijskih naprav.

Po prestrukturiranju v letu 2001, ko so pomoči za redno poslovanje znašale kar 43.4% vseh pomoči skupine (deležna pa jih je bila predvsem panoga proizvodnja motornih vozil), je skupina srednje visokih tehnološko intenzivnih panog v naslednjih letih posegala predvsem po državnih pomočeh, usmerjenih v raziskovanje in razvoj. Pomoči za raziskovanje in razvoj so se predvsem v letih 2002 in 2003 strukturno še močneje usidrale kot pri visoko tehnološko intenzivnih panogah (2001: 17.7%; 2002: 55.0%, 2003: 59.3% vseh pomoči skupini), med leti 2001 in 2003 pa so se celo podvojile. Pomoči za investicije ter za raziskave in razvoj je bilo med posameznimi panogami v skupini največ v panogi proizvodnja električnih strojev in naprav, sledile pa so ji panoge: proizvodnja medicinskih in finomehanskih proizvodov, proizvodnja motornih vozil in proizvodnja kemikalij in kemičnih izdelkov.

V skupini panog s srednje nizko stopnjo intenzivnosti so bile pomoči usmerjene v investicije (2001: 53.8%; 2002: 24.9% in 2003: 25.5% pomoči). V letu 2003 so si te panoge pridobile največ pomoči z oprostitvami pri plačevanju okoljevarstvenih obveznosti v okviru programa varstva okolja (33.5% pomoči). Investicijska naravnost državnih pomoči je bila izrazita v panogi

Pomoči v skupnih in osebnih storitvah

Pomoči v visoko tehnološko intenzivnih panogah

Pomoči v srednje-visoko tehnološko intenzivnih panogah

Pomoči v srednje-nizko tehnološko intenzivnih panogah

Tabela 13: Državne pomoči v predelovalni industriji po tehnološki intenzivnosti panog

- v mio SIT, tekoče cene

Namen	Visoko tehnološko intenzivne panoge			Srednje-visoko tehnološko intenzivne panoge			Srednje-nizko tehnološko intenzivne panoge			Nizko tehnološko intenzivne panoge		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
KMETIJSKI CILJI	7.6	1.5	0.2	1.8		14.0	16.1	8.0	81.9	4,958.4	5,413.8	7,062.6
- Investicije	6.4					0.8	1.6		2.2	359.4	337.1	405.1
- Redna dejavnost	0.5		0.2	1.1		4.5	1.4		17.1	85.2	474.9	203.1
- Pomoči za nadomestilo škode						2.6			9.7			42.4
- Druge pomoči kmetijstvu						6.0	13.1	8.0	52.1	4,506.3	4,599.8	6,406.8
- Pomoči za ukrepe v gozdarstvu	0.7	1.5		0.7		0.1			0.8	7.5	2.0	5.2
DRUGI CILJI	347.9	324.1	476.8	3,806.4	1,687.7	2,486.4	2,120.5	1,623.2	2,371.0	9,130.6	7,050.4	11,317.2
- Investicije	32.1	7.8	156.0	898.5	199.6	262.2	1,149.9	405.6	625.5	731.0	355.9	1,481.5
- Zaposlovanje	74.0	27.0	46.6	160.5	189.5	199.5	498.9	435.4	362.8	522.3	686.7	788.8
- Redno poslovanje	29.4	12.0	6.3	1,652.8	34.2	35.8	78.7	40.1	75.6	2,257.7	659.5	2,283.4
- Usposabljanje delovne sile	55.7	45.7	41.1	140.3	142.1	240.5	102.5	158.9	128.1	654.5	280.5	276.7
- Raziskovanje in razvoj	114.6	209.7	152.2	674.7	928.2	1,483.7	135.9	311.8	357.3	129.3	243.7	272.5
- Varstvo okolja	28.9	21.9	74.6	155.8	186.8	264.7	110.3	263.3	821.7	4,770.0	4,811.8	6,200.7
- Drugi nameni	13.2			123.8			44.3	8.1		65.8	12.3	13.6
SKUPAJ	355.5	325.6	477.0	3,808.2	1,687.7	2,500.4	2,136.6	1,631.2	2,452.9	14,089.0	12,464.2	18,379.8

Vir podatkov: Evidenca državnih pomoči 2001, 2002 in 2003. Preračuni avtorice.

proizvodnja kovinskih izdelkov brez strojev, precej nižja, vendar še vedno visoka, pa je bila tudi v panogi proizvodnja izdelkov iz gume in plastičnih mas.

V skupini nizko tehnološko intenzivnih panog so bile v preučevanih letih državne pomoči izrazito visoke, vendar predvsem zaradi dveh panog: živilsko-predelovalne in papirniške industrije. V živilsko predelovalni industriji so prevladovala pomoči s kmetijskim ciljem, ki so večinoma predstavljale cenovne in dohodkovne podpore (druge pomoči kmetijstvu). V papirniški industriji pa so bile večinoma prisotne pomoči, ki predstavljajo zelo visoke zneske oprostitev plačila okoljevarstvenih taks. Pri panogah proizvodnja usnja in usnjenih izdelkov, proizvodnja oblačil in proizvodnja pohištva pa je bila večina pomoči usmerjena v reševanje in prestrukturiranje ter v zaposlovanje. V letu 2003 so bile visoke pomoči usmerjene tudi v investicije, predvsem v proizvodnji tekstilij, kar daje slutiti, da se v panogi zavedajo razvojne potrebe po posodabljanju proizvodnje. Pomoči v raziskovanje in razvoj so bile v celotni skupini še zelo majhne.

4.2.3. Sklepne značilnosti prejemnikov in namenov pomoči

Razmeroma ugodna slika industrijske politike, izvajane z ukrepi, ki imajo naravo državnih pomoči, je slabša takoj, ko analiziramo tudi namene in dejanske prejemnike pomoči. Na podlagi razvojnih usmeritev kmetijstva v Sloveniji, kar izhaja iz številnih dokumentov, bi pričakovali, da so visoke pomoči kmetijstvu usmerjene k razvoju podeželja in varovanju okolja, vendar je slednjih pomoči malo. Med pomočmi kmetijstvu so najmočnejše zastopane pomoči, ki predstavljajo cenovne in dohodkovne podpore proizvodnji, slede pa jim pomoči za odpravljanje naravnih nesreč. Visoke pomoči, ki so med najvišjimi v državah članicah Evropske unije, namenjene horizontalnemu cilju varstvo okolja, v devetdesetih odstotkih predstavljajo oprostitve plačila okoljevarstvenih taks največjim onesnaževalcem. Razmeroma visoke pomoči v raziskovanje in razvoj so še v preveliki meri usmerjene v temeljne raziskave in tako nastopajo kot alternativa financiranja raziskovalnih dejavnosti v raziskovalnih, izobraževalnih in zdravstvenih institucijah. Pri visokih pomočeh za zaposlovanje so le-te v čedalje manjšem obsegu usmerjene v odpiranje novih delovnih mest, povečujejo pa se pomoči za težje zaposljive. S tem pa namesto razvojnega vidika pridobivajo vse bolj socialnega. Razmeroma malo je tudi pomoči, ki bi pospeševale investicije.

Razporeditev pomoči po prejemnikih ne podpira hitrejših prepotrebnih strukturnih sprememb. Slabo tretjino pomoči prejemajo dejavnosti kmetijstva in ribištva, dobro tretjino industrija in gradbeništvo, tretjino pa storitve, od tega veliko tudi pretežno netržno usmerjene storitve. Visoke pomoči neposrednim prejemnikom iz kmetijstva izhajajo iz izvajanja evropske kmetijske politike, ki močno vzpodbuja kmetijsko proizvodnjo z različnimi oblikami cenovnih in dohodkovnih podpor, vključno z izvoznimi podporami. Takšna politika je v nasprotju s pravili Svetovne trgovinske organizacije in Evropska unija bo slej ko prej morala obseg subvencioniranja kmetijstva znižati. Ko bo do tega dejansko tudi prišlo, lahko pričakujemo, da se bodo državne pomoči kmetijstvu znižale tudi v Sloveniji. Na drugi strani ima Slovenija nizke pomoči pri pretežno tržno usmerjenih storitvah. Prepoznavnost razvitosti sodobnega gospodarstva se kaže prav skozi razvitost tržno usmerjenih storitev trgovine, turizma in poslovnih storitev. Tudi vse dosedanje deklarativne opredelitve o konkurenčnih prednostih razvoja turizma in komunikacijskih storitev niso podprte z ustreznimi državnimi pomočmi, ki bi pomagale pospešiti razvoj teh dejavnosti.

Predelovalna industrija prejema državne pomoči v primerjalni višini bruto dodane vrednosti dejavnosti. Podrobnejši pregled po skupinah panog, razvrščenih po

Pomoči v nizko tehnološko intenzivnih panogah

tehnološki intenzivnosti, pa kaže, da država z državnimi pomočmi najbolj podpira skupino nizko tehnološko intenzivnih panog, ki je že dlje časa v gospodarskih težavah. Skromna državna podpora v obliki državnih pomoči v skupinah visoko tehnološko in srednje-visoko tehnološko intenzivnih panog ne pospešuje strukturne preobrazbe predelovalnih dejavnosti v smeri doseganja višjih stopenj bruto dodanih vrednosti. Različni podatki (rast bruto dodane vrednosti, delovna aktivnost, izvozna potencialnost) namreč kažejo, da so perspektive razvoja slovenske predelovalne industrije predvsem v skupini srednje-visoko tehnološko intenzivnih panog, v drugih tehnološko intenzivnih panogah pa imajo razvojne potenciale le posamezne panoge.

4.3. Razvojna usmerjenost industrijske politike

Po sprejetju Lizbonske strategije in zaradi neuresničevanja ciljev pospešene gospodarske rasti je Evropska komisija pristopila k pripravi obsežnejših analiz, kako javne finance vplivajo na konkurenčnost in gospodarsko rast. Analize zajemajo predvsem davčno strukturo in odhodke javnega financiranja, ne pa tudi državnih pomoči. Prve, predhodne analize državnih pomoči, ki so bile izdelane neodvisno od ciljev Lizbonske strategije, so pokazale (Roller, Friederiszick, 2001, str. 11–14), da le-te dosegajo različne stopnje učinkovitosti nasploh in tudi po posameznih državah članicah. Praviloma imajo večje učinke na gospodarsko rast in konkurenčnost pomoči, ki so ozko ciljno usmerjene. To pomeni, da so bolj učinkovite pomoči, ki so usmerjene v reševanje definiranih problemov in ciljev.

Z merjenjem učinkov državnih pomoči imajo države OECD daljšo tradicijo kot Evropska unija. Analize učinkov državnih pomoči so pokazale, da je namenov podpor veliko. Z vidika učinkovitosti se pomembno razlikujejo podpore mladi industriji od podpor industriji v zatonu. Pri podpori mladi industriji študije kažejo (Ford, Suyker, 1989, str. 21–24), da državne pomoči lahko pomagajo podjetju pri vstopu na trg, vendar ne vodijo do pričakovanih "spillover" učinkov. Pomoči industrijam v zatonu običajno niso kratkoročne pomoči podjetjem v začasni težavi, pač pa so te pomoči izdatne in dolgoročne, zato je pri teh pomočeh težko govoriti o njihovi učinkovitosti. Običajno niso uspešne pri ohranjanju delovnih mest in tudi ne pri povečanju konkurenčnosti. Na splošno so se kot učinkovite pokazale podpore raziskovanju in razvoju, predvsem tiste, ki povezujejo prehod raziskav iz raziskovalnega v proizvodno okolje, in različne oblike pomoči malim in srednje velikim podjetjem. Rezultati učinkovitosti pomoči regionalnemu razvoju niso tako prepričljivi. Učinkovitost podpor je v veliki meri odvisna od razmer v posamezni regiji in izbora pravih namenov pomoči.

Slovensko industrijsko politiko, izkazano z državnimi pomočmi, v nadaljevanju ocenjujemo¹⁹ z vidika razvojne usmerjenosti posameznih namenov pomoči, z vidika prejemnikov in z vidika uresničevanja opredelitev Strategije gospodarskega razvoja Slovenije.

4.3.1. Razvojna usmerjenost državnih pomoči po dejavnostih in namenih

Na osnovi različnih študij bolj ali manj priznanih strokovnjakov (Ott, 1993, str. 299; Bergstrom, 1997, str. 29; Ford, Suyker, 1989, str. 23–24) bi na splošno lahko dejali, da gospodarsko rast pospešujejo pomoči, ki so usmerjene na

¹⁹ Različne analize učinkov finančnih ukrepov industrijske politike oziroma državnih pomoči je z razpoložljivimi podatki in z znanimi in v svetu uveljavljenimi metodologijami možno (in zelo potrebno) izdelati tudi za Slovenijo. Ker je takšna raziskava dolgotrajna, v prispevku industrijsko politiko ocenjujemo zgolj z osnovnimi razvojnimi parametri in pri tem uporabljamo splošne ugotovitve raziskovalcev, ki so raziskovali učinkovitost posameznih ukrepov industrijske politike predvsem na gospodarsko rast in konkurenčnost.

faktorje proizvodnje, to je v investicije, raziskovanje in razvoj ter usposabljanje delovne sile. Z vidika teh teoretičnih dognanj ocenjujemo razvojno usmerjenost državnih pomoči v Sloveniji. Pri tem med razvojne pomoči uvrščamo pri drugih, nekmetijskih ciljnih, investicije, raziskovanje in razvoj ter usposabljanje; pri kmetijskem cilju pa poleg navedenih še podporo živalskemu sektorju (genska podpora) in pomoči za zatiranje rastlinskih in živalskih boleznih.

Podatki kažejo (Tabela 14), da je razvojna usmerjenost državnih pomoči v Sloveniji razmeroma slaba, saj le petina pomoči podpira konkurenčnost in gospodarsko rast (2001: 20%; 2002: 21.3% in 2003: 24.6%), vendar se postopno izboljšuje. Med posameznimi dejavnostmi je izrazito slaba razvojna usmerjenost državnih pomoči v kmetijstvu, ribištvu, rudarstvu, oskrbi z električno energijo in prometu. Ugodno strukturo državnih pomoči pa izkazujejo dejavnosti nepremičnine, najem in poslovne storitve, izobraževanje ter zdravstvo in socialno varstvo, vendar te dejavnosti izvajajo pretežno raziskovalno delo in so zato prejemnice treh četrtin vseh pomoči za raziskovanje in razvoj (2001: 76.1%, 2002: 73.9% in 2003: 67.8%). Učinki teh pomoči so sicer narodnogospodarsko ugodni, vendar bistveno slabši, kot bi bili, če bi te pomoči prejeli tržni proizvajalci. Pri dejavnosti, kot so: predelovalna industrija, gradbeništvo, trgovina in gostinstvo, je od vseh prejetih pomoči le četrtina razvojno usmerjenih.

Podatki (Tabela 15) jasno kažejo, da deleži razvojnih pomoči korelirajo s tehnološko intenzivnostjo panog predelovalne industrije. V strukturi prejetih pomoči imajo, z izjemo leta 2001, največ razvojnih pomoči visoko tehnološko intenzivne panoge. Med posameznimi panogami v skupini ima najugodnejši položaj panoga proizvodnja RTV in komunikacijskih naprav. Panoga z najugodnejšo rastjo delovno aktivnih in bruto dodane vrednosti, to je proizvodnja farmacevtskih izdelkov,

Razvojna usmerjenost državnih pomoči po dejavnostih

Tabela 14: Razvojna usmerjenost državnih pomoči po dejavnostih

Dejavnost	Delež razvojnih državnih pomoči, v %		
	2001	2002	2003
Kmetijstvo	10.2	12.8	10.4
Ribištvo	89.3	5.3	1.9
Rudarstvo	62.4	0.6	1.2
Predelovalne dejavnosti	25.6	22.6	24.8
Oskrba z električno energijo, plinom, vodo	10.0	27.2	1.6
Gradbeništvo	30.4	24.7	24.9
Trgovina in popravila motornih vozil	15.6	20.6	22.3
Gostinstvo	34.4	50.4	50.2
Promet, skladiščenje in zveze	3.8	1.4	5.1
Finančno posredništvo	3.7	4.3	15.1
Nepremičnine, najem in poslovne storitve	23.8	81.0	59.9
Javna uprava, obramba, socialno zavarovanje	9.0	3.5	15.3
Izobraževanje	44.5	56.9	93.4
Zdravstvo in socialno varstvo	59.0	85.6	95.9
Druge skupne in osebne storitve	42.1	38.8	44.6
SKUPAJ	20.0	21.3	24.6

Vir podatkov: Evidenca državnih pomoči 2001, 2002 in 2003. Preračuni avtorice.

Tabela 15: Razvojna usmerjenost državnih pomoči v predelovalnih dejavnostih

Panoga	Delež razvojnih državnih pomoči, v %		
	2001	2002	2003
Visoka tehnologija	58.2	80.8	73.2
- proizvodnja farmacevtskih izdelkov	45.8	55.9	67.3
- proizvodnja pisarniških strojev, računalnikov	45.2	71.2	91.9
- proizvodnja RTV, komunikacijskih naprav	62.1	86.9	75.6
- proizvodnja letal	0.0	59.3	46.2
Srednje-visoka tehnologija	45.0	75.2	79.5
- proizvodnja kemikalij, kemičnih izdelkov	79.7	71.2	62.8
- proizvodnja strojev in naprav	74.7	79.5	83.2
- proizvodnja električnih strojev in naprav	52.1	87.1	83.7
- proizvodnja medicinskih, finomehanskih proizvodov	40.0	85.6	93.6
- proizvodnja motornih vozil	21.9	31.0	15.4
- proizvodnja železniških vozil	100.0	100.0	0
- proizvodnja koles, motornih koles	90.4	100.0	91.5
Srednje-nizka tehnologija	65.0	53.7	45.4
- proizvodnja koksa, naftnih derivatov	0	17.2	0
- proizvodnja izdelkov iz gume in plastičnih mas	69.2	73.3	61.1
- proizvodnja drugih nekovinskih izdelkov	57.6	40.3	16.6
- proizvodnja kovin	55.8	30.0	8.3
- proizvodnja kovinskih izdelkov brez strojev	70.4	55.4	58.3
- gradnja in popravilo ladij, čolnov	49.6	4.3	0
- proizvodnja pohišta	35.7	61.8	46.1
Nizka tehnologija	13.3	9.9	13.3
- proizvodnja hrane, pijač, krmil	7.8	6.7	5.7
- proizvodnja tobačnih izdelkov	0	0	0
- proizvodnja tekstilij	51.6	51.0	71.0
- proizvodnja oblačil	76.4	19.5	11.3
- proizvodnja usnja in usnjenih izdelkov	20.2	30.8	38.0
- obdelava in predelava lesa	32.8	49.2	49.1
- proizvodnja vlaknin, papirja	0.2	0.4	0.4
- založništvo, tiskarstvo	34.3	39.4	13.3
- proizvodnja pohišta	16.4	28.8	15.6
- reciklaža	80.7	3.0	3.9
SKUPAJ	25.6	22.6	24.8

Vir podatkov: Evidenca državnih pomoči 2001, 2002 in 2003. Preračuni avtorice.

Razvojna usmerjenost državnih pomoči v predelovalnih dejavnostih

je ustrezno višino razvojnih pomoči dobila šele v letu 2003.

Podoben odstotek razvojnih pomoči v strukturi dodeljenih pomoči kot visoko tehnološko intenzivne panoge imajo (predvsem v letih 2002 in 2003) tudi srednje-visoko tehnološko intenzivne panoge. Med posameznimi panogami iz skupine izkazujeta najugodnejše deleže razvojnih pomoči v strukturi vseh pridobljenih pomoči panogi proizvodnja medicinskih in finomehanskih proizvodov in proizvodnja električnih

strojev in naprav. Zelo nizke pomoči za razvoj, najnižje v tej skupini, pa izkazuje proizvodnja motornih vozil.

Po razmeroma ugodnem deležu razvojnih pomoči v strukturi državnih pomoči v letu 2001 se razvojne pomoči v srednje-nizko tehnološko intenzivnih dejavnostih zmanjšujejo. To nedvomno potrjuje predhodno domnevo, da se bodo tudi nekatere panoge iz te skupine prej ali slej znašle v gospodarskih težavah. Še najugodnejši rezultati razvojne usmerjenosti državnih pomoči sta pri panogah proizvodnja izdelkov iz gume in plastičnih mas ter proizvodnja kovinskih izdelkov brez strojev. Obe panogi sta v zadnjih treh letih tudi povečevali število zaposlenih. Iz leta v leto več nerazvojnih pomoči pa sta deležni panogi proizvodnja drugih nekovinskih izdelkov in proizvodnja kovin, ki sta že v gospodarskih težavah, saj se je v zadnjih treh letih število delovno aktivnih že vidno zmanjšalo, znižuje pa se tudi bruto dodana vrednost.

V strukturi državnih pomoči je najmanj razvojno usmerjenih pomoči prav pri panogah z nizko tehnološko intenzivnostjo. Z izločitvijo živilsko-predelovalne industrije, ki prejme veliko cenovnih in dohodkovnih podpor, in papirne industrije, ki prejema zelo visoke zneske pomoči v obliki oprostitve plačila okoljevarstvenih taks, je situacija v teh dejavnostih boljša. Največ razvojnih pomoči je usmerjenih v panogi tekstilij ter v obdelavo in predelavo lesa, kar pomeni, da panogi prestrukturiramo predvsem z boljšo tehnološko opremljenostjo in razvojem znanja. V vseh drugih panogah je razvojnih pomoči malo, rezultati gibanja delovno aktivnih in bruto dodanih vrednosti pa slabi.

4.3.2. Razvojna usmerjenost industrijske politike v primerjavi z opredelitvami Strategije gospodarskega razvoja Slovenije

Industrijska politika Slovenije za obdobje od leta 2001 do leta 2005 je bila načrtovana z nacionalno strategijo (Strategija gospodarskega razvoja Slovenije, 2001), ki je z vizijo poudarila pomen uravnoteženega gospodarskega, socialnega in okoljskega razvoja. Zaradi razvojnih zaostankov na področju gospodarskega razvoja pa je v ospredje razvojnih prizadevanj postavila prav gospodarski razvoj. Skupno izhodišče temeljnih mehanizmov uresničevanja gospodarskega razvoja je bilo opredeljeno s konceptom kompleksne konkurenčnosti države, pri čemer so bile v ospredje postavljene prioritete na področjih: (1) prehoda v družbo, temelječo na znanju, (2) krepitev konkurenčne sposobnosti gospodarstva, (3) učinkovitosti države, (4) učinkovite vključitve v notranji trg Evropske unije in (5) regionalno in prostorsko uravnoteženega razvoja.

Z industrijsko politiko se neposredno povezuje prvi dve točki. Družbo, temelječo na znanju, opredeljuje vrsta medsebojno prepletenih dejavnikov. Ti dejavniki so predvsem ustvarjanje in prenos znanja v vse segmente gospodarstva in družbe (vlaganje v izobraževanje, raziskave, tehnološki razvoj, inoviranje, prenos raziskovalnih rezultatov v prakso in uporaba informacijsko-komunikacijske tehnologije). Samo vzporedno razvijanje vseh omenjenih dejavnikov lahko na dolgi rok ustvarja družbo, temelječo na znanju. To pa pomeni tudi prispevek k uresničevanju trajnostnega razvoja, kot ga opredeljuje strategija.

Industrijska politika je z državnimi pomočmi posegala v uresničevanje družbe, temelječe na znanju s pomočmi za usposabljanje, raziskovanje in razvoj ter razvoj informacijsko-komunikacijske tehnologije. Pomoči za usposabljanje, ki zajema tako pomoči za splošno in posebno usposabljanje zaposlenih v podjetjih kot svetovalne storitve v majhnih in srednje velikih podjetjih, so v strukturi državnih

**Razvojne
prioritete
Strategije
gospodarskega
razvoja Slovenije**

**Podpora priori-
teti: družba,
temelječa na
znanju**

**Podpora
prioriteti:
konkurenčnost
gospodarstva**

pomoči minimalne (od 1.7% v letu 2001 do komaj 1.3 % v letu 2003). To kaže na to, da na tem področju opredeljene prioritete nismo izvajali. Nekoliko ugodnejši so rezultati državnih pomoči na področju raziskovanja in razvoja. Pomoči za raziskovanje in razvoj so v strukturi vseh državnih pomoči porasle od 4.9% (2001) na 8.6% (2003), spremenilo se je tudi razmerje med temeljnimi in aplikativnimi ter drugimi raziskovalnimi aktivnostmi. Delež državnih pomoči za temeljne raziskave se je zmanjšal od 52% (2001 in 2002) na 49.5% (2003) sredstev za raziskovanje in razvoj ter preusmeril v povečanje sredstev za aplikativne raziskave in druge raziskovalne aktivnosti, ki so bolj povezane s proizvodnjo. Ugodnejši pa je tudi delež raziskovalnih sredstev, ki ga dobijo podjetja (v letu 2001 le četrtino, leta 2003 tretjino). Preostala sredstva so še vedno dodeljevana v raziskovalne, visokošolske in zdravstvene institucije. Naraščajo pa tudi pomoči, ki so usmerjene v visoko tehnološko intenzivno panogo telekomunikacij. Premiki so nedvomno pozitivni, vendar so počasni in zneskovno še vedno precej skromni.

Država lahko učinkovito posega na področje konkurenčnosti gospodarstva predvsem s pomočmi za investicije, za majhna in srednje velika podjetja ter za odpiranje novih delovnih mest. Pomoči za investicije (brez pomoči, danih s kmetijskimi cilji, ki so v strukturi državnih pomoči še manjše) so v Sloveniji zelo skromne (2001: 6.1%, 2002: 2.8% in 2003: 4.9% vseh pomoči). Podobno skromne so pomoči za majhna in srednje velika podjetja, kjer bi bile večje pomoči potrebne predvsem pri vzpodbujanju podjetništva in vstopa na trg. Neugodno sliko pa kažejo tudi pomoči za odpiranje novih delovnih mest, kjer so se pomoči za ta namen v strukturi vseh pomoči znižale od 4.8% (2001) na komaj 2.7% (2003). To je predvsem posledica znižanja pomoči, dodeljenih z oprostivami plačila socialnih prispevkov. Namesto pomoči, ki bi pospeševale konkurenčnost, so se predvsem v letu 2003 spet pojavile pomoči podjetjem v zatonu, torej pomoči, ki z vidika konkurenčnosti in gospodarske rasti niso učinkovite (pomoči za prestrukturiranje). Usmeritev strategije na področju pospeševanja konkurenčnosti gospodarstva državne pomoči doslej še niso podprle.

**Podpora
socialnemu in
okoljskemu
razvoju**

Državne pomoči so podpirale tudi uravnotežen socialni in okoljski razvoj. Pomoči socialnemu razvoju (reševanje težje zaposljivih) so majhne, vendar so se v letu 2003 v primerjavi s predhodnima dvema letoma, ko jih skoraj ni bilo, močno povečale in dosegle višino 2% vseh državnih pomoči. Pomoči za varstvo okolja so visoke (leta 2001: 5.8%; 2003: 10.4 % vseh pomoči), vendar je bilo v letu 2001 87.9%, v letu 2003 pa 89.4% pomoči dodeljenih z oprostivijo plačila okoljevarstvenih taks velikim onesnaževalcem.

Finančni ukrepi industrijske politike le delno sledijo usmeritvam Strategije gospodarskega razvoja Slovenije. Državne pomoči že delno podpirajo prioriteto razvoja družbe, temelječe na znanju, ne podpirajo pa prioritete, ki opredeljuje konkurenčnost gospodarstva. Do podobnih ugotovitev smo prišli že leta 2003 (Poročilo o razvoju 2003, 2003, str. 77–81). Posredovane so bile javnosti in vladi, vendar do spremembe politike doslej še ni prišlo. Razloga za neupoštevanje ugotovitev sta predvsem dva. Prvega, ciljna usmerjenost industrijske politike (državnih pomoči), smo v tem prispevku že opredelili. Drug razlog pa izhaja tudi iz preozkega razlaganja pravil državnih pomoči. To se najočitneje kaže pri državnih pomočeh za regionalni razvoj,²⁰ ter oblikovanja takšnih, v okviru pravil dovoljenih shem

²⁰ Po sprejetju Zakona o nadzoru državnih pomoči v začetku leta 2000 pri dodeljevanju državnih pomoči upoštevamo pravila, ki veljajo v Evropski uniji. Pravila na eni strani omejujejo samovoljnost držav pri izvajanju industrijske politike z dodeljevanjem državnih pomoči, vendar na drugi strani nudijo dovolj velike možnosti pri usmerjanju razpoložljivih sredstev za reševanje problemov razvoja. Posebej ugodna so pravila pri dodeljevanju regionalnih pomoči, saj omogočajo pospeševanje razvoja tudi z velikimi začetnimi investicijami in z odpiranjem novih delovnih mest. Vse države evropske petnajsterice se tega programa množično poslužujejo. Zelo

(programov) pomoči, ki bi usmerjale načrtni razvoj (ne prerazdeljevanja) in s tem ugodno vplivale tudi na razvojno usmerjenost podjetij in panog, ki zanje lobirajo.

4.3.3. Sklepne ugotovitve razvojne usmerjenosti slovenske industrijske politike

Slovenska industrijska politika s finančnimi instrumenti, ki imajo naravo državnih pomoči, ne podpira pospešenega razvoja, pač pa zasleduje specifične cilje, ki bolj ali manj ohranjajo obstoječo gospodarsko strukturo. Vendarle ima tudi razvojna usmerjenost državnih pomoči tendenco naraščanja (leta 2001: 20%; 2003: 24.6% vseh pomoči).

V Strategiji gospodarskega razvoja Slovenije opredeljene razvojne prioritete niso ustrezno podprte z državnimi pomočmi. Med prioritetami razvoja, ki jih opredeljuje strategija, je še najbolj podprta prioriteta razvoja družbe, temelječe na znanju. Prioriteto podpira predvsem ugodna rast pomoči za raziskovanje in razvoj, ne pa tudi rast pomoči za usposabljanje delovne sile. Bistveno slabšo podporo ima prioriteta pospeševanja konkurenčnosti gospodarstva, saj je z državnimi pomočmi podprtih zelo malo investicij. Nizki pa so tudi različni nameni pomoči za pospeševanje rasti in razvoja majhnih in srednje velikih podjetij. Predvsem v letu 2003 so se v primerjavi s predhodnima analiziranima letoma zmanjšale tudi pomoči za odpiranje novih delovnih mest. Visoke pomoči za varstvo okolja so zgolj kvantitativne, saj so bolj kot v ekološko prenovo proizvodnje usmerjene v oprostitve plačila okoljevarstvenih taks velikim onesnaževalcem. V letu 2003 so precej porasle tudi pomoči, ki pospešujejo socialni razvoj (zaposlovanje težje zaposljivih oseb).

Med posameznimi dejavnostmi je izrazito slaba razvojna usmerjenost državnih pomoči v kmetijstvu, ribištvu, rudarstvu, oskrbi z električno energijo in prometu, ugodnejša pa pri dejavnostih, ki izvajajo razvojno-raziskovalne storitve (nepremičnine, najem in poslovne storitve, izobraževanje ter zdravstvo in socialno varstvo). Med posameznimi panogami predelovalnih dejavnosti je razvojna usmerjenost državnih pomoči višja pri panogah z višjimi stopnjami tehnološke intenzivnosti.

Sprememba finančnih ukrepov industrijske politike z naravo državnih pomoči v smeri večje razvojne naravnosti ni enostavna. Sheme (programi) državnih pomoči se pred razporejanjem pomoči potrjujejo. Pred vstopom v Evropsko unijo jih je potrjevala posebna nacionalna komisija, od vstopa pa jih, v skladu s sprejetimi pravili, potrjuje Evropska komisija. Slovenija ima večino shem (programov) pomoči potrjenih do leta 2006, nekatere pa tudi dlje, zato bistvenih sprememb pri izvajanju industrijske politike brez korenitih sprememb shem (programov) pomoči ni mogoče pričakovati. Postopek spremembe shem pa je predvsem pri pomočeh, ki zahtevajo obsežne postopke preverjanja Evropske komisije, lahko dolgotrajen.

nizke regionalne pomoči v Sloveniji so posledica industrijske politike, ki vse doslej ni posebej in usmerjeno pospeševala začetnih investicij in odpiranja novih delovnih mest. Do leta 2006, ko bo Slovenija kot celota uživala status manj razvite regije, regionalne pomoči lahko dodeljujemo za pospeševanje razvoja na celotnem ozemlju Slovenije.

5. Usmeritve industrijske politike v Strategiji razvoja Slovenije

Z vstopom v Evropsko unijo se v Sloveniji temeljno spreminja mednarodni okvir uresničevanja razvoja, zato je bil še pred iztekom Strategije gospodarskega razvoja Slovenije pripravljen nov osnutek strategije (Strategija razvoja Slovenije, 2004), ki v bistvu ne spreminja razvojnih usmeritev in prioritet, pač pa načine njihovih uresničitvev. V novih razmerah (članstvo v Evropski uniji) lahko nacionalne cilje razvoja dosežemo le v okviru skupnih evropskih pravil, politik in strategij, zlasti Lizbonske strategije, in z aktivnim vključevanjem v globalne razvojne procese.

Strategija razvoja Slovenije (osnutek) si je podobno kot Lizbonska strategija zastavila ambiciozen cilj. Cilj Lizbonske strategije je postati v desetih letih najkonkurenčnejše svetovno gospodarstvo, cilj slovenske strategije (Strategija razvoja Slovenije, 2004, str. 10) pa v desetih letih preseči povprečno raven gospodarske razvitosti razširjene Evropske unije, kar pomeni doseganje 1.5 odstotne točke višjo rast bruto domačega proizvoda, kot smo ga dosegali doslej. Uresničitev tega cilja je možna s kombinacijo treh pglavitvih dejavnikov: (1) izboljšanjem izobrazbene strukture (človeški kapital) in s povečanjem stopnje delovne aktivnosti; (2) izboljšanjem gospodarske učinkovitosti vlaganj v raziskave in razvoj ter njihovo povečanje na raven treh odstotkov bruto domačega proizvoda in (3) oblikovanjem spodbudnega poslovnega okolja za podjetništvo in neposredne tuje investicije; deregulacijo in povečanjem stopnje konkurence v gospodarstvu; povečanjem prilagodljivosti trga dela; privatizacijo ali boljšo regulacijo infrastrukturnih dejavnosti in večjo učinkovitostjo javnega sektorja in države.

Za uresničitev razvojnega cilja s kombinacijo treh temeljnih dejavnikov je strategija oblikovala tudi pet razvojnih programov. Pri tem sta z opredeljenim ciljem gospodarske rasti in konkurenčnosti povezana le dva, preostali trije pa se nanašajo na celovit človekov razvoj in kakovost življenja, skladnejši regionalni razvoj in uveljavljanje Slovenije v svetu.

Razvojna programa učinkovita uporaba znanja za gospodarski razvoj, kakovostna delovna mesta, konkurenčno poslovno okolje in učinkovita, cenejša država, ki sta neposredno povezana z gospodarsko rastjo in konkurenčnostjo gospodarstva, podajata razvojne usmeritve industrijske politike. Na področju finančnih ukrepov in državnih pomoči so te usmeritve sledeče:

- prioriteto usmerjanje raziskovalno-razvojne dejavnosti v področja, kjer lahko raziskovalni potencial povežemo z gospodarsko dejavnostjo in dosežemo dvig dodane vrednosti;
- povečanje javnih sredstev za raziskovanje in razvoj na odstotek bruto domačega proizvoda do leta 2008 ter oblikovanje ustreznega sistema spodbujanja naložb poslovnega sektorja;
- sistemsko rešiti problem začetnega financiranja novih visoko tehnoloških podjetij;
- nadaljnji prehod pasivnih v aktivne ukrepe na trgu dela, ki bodo zagotovili aktiviranje, zaposlovanje in socialno vključevanje;
- zmanjševanje strukturnih neskladij na trgu dela z ustrežno politiko rednega izobraževanja, hitrejšim uveljavljanjem vseh oblik izobraževanja in usposabljanja;
- z ukrepi spodbujanja tehnološkega razvoja, izobraževanja in znanosti poiskati in podpreti področja, kjer imamo konkurenčne prednosti;

**Razvojni cilj
osnutka
Strategije
razvoja Slovenije**

**Potrebne
razvojne
usmeritve**

- spodbujanje naložb in strateških projektov, ki so razvojno naravnani in s povezovalnimi mrežami pozitivno učinkujejo na regionalni ali mednarodni ravni;
- pospeševanje razvoja nosilnih storitvenih dejavnosti (turizem, poslovne, finančne in informacijske storitve, storitve na visoko tehnoloških področjih);
- novi modeli financiranja razvoja majhnih in srednje velikih podjetij;
- vzpostavitev industrijskih/tehnoloških con na atraktivnih lokacijah;
- horizontalno spodbujanje neposrednih tujih investicij v visoko in srednje-visoko tehnologijo in kakovostna delovna mesta.

Usmeritve zahtevajo spremembo obstoječe industrijske politike preko državnih pomoči tako z vidika ciljev in namenov kot z vidika prejemnikov. Potrebne spremembe z vidika ciljev in namenov državnih pomoči bi bile sledeče:

1. Omejitev obsega državnih pomoči za kmetijstvo, promet in druge sektorske cilje ter namene, ki ne podpirajo splošnih ciljev konkurenčnosti in gospodarskega razvoja.
2. Povečanje sredstev za raziskave in razvoj, strukturno zmanjševanje temeljnih raziskav v korist aplikativnih in industrijskih raziskav ter razvojno-raziskovalnih aktivnosti, ki so povezane s proizvodnjo.
3. Povečanje sredstev za usposabljanje zaposlene delovne sile, kar zvišuje produktivnost dela.
4. Povečanje sredstev za odpiranje novih delovnih mest predvsem na območjih, kjer je stopnja brezposelnih visoka in kjer je skoncentrirana nizko in srednje-nizko tehnološko intenzivna industrija, ki je že v težavah ali se le-te glede na svetovne trende pričakujejo.
5. Povečanje sredstev za majhna in srednje velika podjetja tako za investicije kot za druge namene, kar bo ugodno vplivalo na podjetništvo nasploh in pospešilo rast perspektivnih malih podjetij (gazel).
6. Povečanje sredstev za investicije, predvsem za začetne investicije (kar je možno preko regionalnih ciljev), ki bi bile prvenstveno usmerjene v višje tehnološko intenzivne panoge, turizem in druge dejavnosti, kjer imajo ustrezne primerjalne prednosti.
7. Zmanjšanje sredstev za reševanje in prestrukturiranje, opustitev neustrezno usmerjenih davčnih oprostitev in olajšav, kritje raznih izjemnih stroškov in za druge namene, ki predstavljajo bodisi dohodkovne in cenovne podpore (v živilsko-predelovalni industriji) bodisi druge oblike pomoči rednemu poslovanju, ki pretežno vzdržujejo obstoječe neustrezno stanje v podjetjih, ne prispevajo pa k ofenzivnemu prestrukturiranju in razvoju.

Za spremembo obstoječih namenov državnih pomoči bo potrebno, poleg drugačne razporeditve razpoložljivih finančnih sredstev in drugačne uporabe drugih instrumentov, spremeniti tudi obstoječe sheme (programe) državnih pomoči in jih potrditi v skladu s sprejetimi evropskimi pravili²¹.

Z vidika prejemnikov pomoči pa bi bilo smiselno, da se večina pomoči usmeri v dejavnosti in panoge z višjimi stopnjami bruto dodane vrednosti in ugodnimi razvojnimi potenciali. Na področju storitev so to dejavnosti turizma, poslovnih, finančnih in informacijskih storitev, na področju predelovalnih dejavnosti pa podjetja iz visoko in

*Potrebe po
spremembah
obstoječe
industrijske
politike*

²¹ Ker sedanja pravila državnih pomoči ne podpirajo ciljev Lizbonske strategije, so že napovedane spremembe pravil (nekatere spremembe pravil so že v razpravi). Nova, spremenjena pravila, bodo oblikovana in predvidoma tudi sprejeta do leta 2006.

srednje-visoko tehnološko intenzivnih panog in res dobra podjetja na nižji stopnji tehnološke intenzivnosti panog. Pri raziskovanju in razvoju pa je potrebno strukturno znižati delež raziskovalnih, visokošolskih in zdravstvenih institucij, ki dobivajo sredstva za raziskave in razvoj, v korist podjetij, dejanskih uporabnikov rezultatov raziskovalnih dejavnosti.

6. Zaključek

Iz teoretičnih opredelitev industrijske politike in državnih pomoči izhaja, da oba sistema pri izvajanju politike uporabljata podobne ukrepe in instrumente. Sistem državnih pomoči je zaradi specifičnosti nekoliko ožje definiran kot industrijska politika, vendar je smiselno ocenjevati finančne ukrepe industrijske politike s podatki o državnih pomočeh. Industrijsko politiko Slovenije smo ocenjevali s pomočjo podatkov iz rednih letnih poročil in evidence državnih pomoči (po slednjem viru predvsem za obdobje od leta 2001 do leta 2003).

Ugotovili smo, da smo imeli v Sloveniji doslej dve sorazmerno različni industrijski politiki s prelomom po letu 2000. Do leta 2000 je bila industrijska politika pretežno sanacijska, saj so državne pomoči za reševanje in prestrukturiranje, jeklarstvo in ostale sektorje predstavljale okoli četrtnine (1998: 27.1%; 1999: 24.5%; 2000: 23.0%) vseh pomoči, vendar so kazale postopno tendenco zniževanja. Po letu 1999 so pričele izredno hitro naraščati pomoči kmetijstvu, ki so v letu 2002 presegle polovico (1998: 20.9%; 2002: 59.8%) vseh pomoči. Z zmanjševanjem skupnega zneska pomoči in zaradi hitre rasti pomoči kmetijstvu so se izredno znižali drugi cilji pomoči, predvsem tisti, ki prispevajo h gospodarski rasti, to je za raziskave in razvoj, usposabljanje, majhna in srednje velika podjetja (1998: 27.7%; 2002: 10.6%). Regionalne pomoči so se od leta 1998 močno povečale, vendar so še vedno zelo nizke. V letu 2003 se je razporeditev državnih pomoči strukturno spremenila. Pomoči, namenjene kmetijstvu in ribištvo, (kot delež v strukturi državnih pomoči) so prvič pričele padati. Visoke pomoči za sektorske cilje, ki so v letu 2002 že predstavljale skoraj tri četrtnine (71.5%) vseh pomoči, so padle na slabi dve tretjini (63.3%) in s tem omogočile porast horizontalnih ciljev, od četrtnine (2002: 25%) na slabo tretjino (2003: 33%) vseh pomoči.

Strukturne spremembe, ki znižujejo deleže dodanih vrednosti kmetijstva in industrije ter povečujejo storitve, so v Sloveniji prisotne že dlje časa. Slovensko gospodarstvo s temi spremembami dobiva postopno značilnosti razvitih svetovnih gospodarstev. Delež kmetijstva v bruto dodani vrednosti je že padel pod tri odstotke, industrija se giblje pod 32 odstotki, gradbeništvo pa pod šestimi odstotki. Delež storitev že presega 60 odstotkov bruto dodane vrednosti, razmerja med tržno in netržno usmerjenimi storitvami se med leti spreminjajo, praviloma pa se delež netržno usmerjenih zmanjšuje v korist tržno usmerjenih. Še bolj enosmerno se gibljejo deleži pri delovno aktivnih. Deleži državnih pomoči pa so povsem drugačni in ne podpirajo zaželenih strukturnih sprememb v gospodarstvu. V obravnavanih treh letih (od leta 2001 do leta 2003) je bilo okoli 30% vseh pomoči razporejenih na kmetijstvo in ribištvo, torej na dejavnosti, ki dosegajo najnižje strukturne deleže v bruto dodani vrednosti in pri delovno aktivnih. Pomoči industriji stalno in hitro naraščajo in so v letu 2003 že presegle strukturne deleže v bruto dodani vrednosti in pri delovno aktivnih. Pomoči pretežno tržno usmerjenim storitvam, ki so bile v letu 2001 zelo visoke predvsem zaradi sanacije neprivatiziranih holdingov propadajočih "socialističnih" podjetij, so bile v letih 2002 in 2003 bistveno nižje. Njihov strukturni delež je nižji od deležev, ki jih ta skupina dosega v bruto dodanih vrednostih in pri delovno aktivnih.

V predelovalnih dejavnostih so državne pomoči razmeroma nizke, saj dosegajo manj kot 2% bruto dodane vrednosti predelovalnih dejavnosti (2001: 1.8%; 2002: 1.3%; 2003: 1.7%). Delitev panog po tehnološki intenzivnosti kaže, da po številu delovno aktivnih prednjačijo predvsem dejavnosti z nizko in srednje-nizko tehnološko intenzivnostjo (2001: 69.2%; 2003: 67.9% vseh delovno aktivnih). Država je z državnimi pomočmi po posameznih skupinah panog predelovalnih dejavnosti različno

udeležena. Z nad 70-odstotnim strukturnim deležem je najbolj prisotna v nizko tehnološko intenzivnih panogah, od tega z nad 30-odstotnim deležem samo v živilsko-predelovalni panogi. Delež pomoči tej skupini panog se iz leta v leto povečuje. Druga skupina panog so srednje-visoko tehnološko intenzivne panoge (nad 10% vseh pomoči predelovalni industriji), vendar se pomoči naglo znižujejo. Skoraj nespremenjen 10-odstotni delež državnih pomoči je usmerjen v srednje-nizko intenzivne dejavnosti. Najmanjši, komaj okoli 2-odstotni strukturni delež državnih pomoči, pa je usmerjen v visoko tehnološko intenzivne panoge.

Razvojna usmerjenost državnih pomoči je v Sloveniji sorazmerno slaba, saj le petina pomoči podpira konkurenčnost in gospodarsko rast (2001: 20%; 2002: 21.3% in 2003: 24.6%), vendar se postopno izboljšuje. Med posameznimi dejavnostmi je izrazito slaba razvojna usmerjenost državnih pomoči v kmetijstvu, ribištvu, rudarstvu, oskrbi z električno energijo in prometu. Razvojno ugodno strukturo državnih pomoči pa izkazujejo dejavnosti nepremičnine, najem in poslovne storitve, izobraževanje ter zdravstvo in socialno varstvo, vendar te dejavnosti izvajajo pretežno raziskovalno delo in so zato prejemnice treh četrtin vseh pomoči za raziskovanje in razvoj (2001: 76.1%, 2002: 73.9% in 2003: 67.8%). Učinki teh pomoči so z narodnogospodarskega vidika sicer ugodni, vendar bistveno slabši, kot bi bili, če bi te pomoči prejeli tržni proizvajalci.

V predelovalnih dejavnostih deleži razvojnih pomoči korelirajo s tehnološko intenzivnostjo panog. Z izjemo leta 2001 imajo največ razvojnih pomoči v strukturi prejetih pomoči visoko tehnološko intenzivne dejavnosti. Podoben odstotek razvojnih pomoči v strukturi (v letih 2002 in 2003) imajo tudi srednje-visoko tehnološko intenzivne panoge. Po razmeroma ugodnem deležu razvojnih pomoči v strukturi prejetih pomoči v letu 2001 se razvojne pomoči v srednje-nizko tehnološko intenzivnih panogah zmanjšujejo. Najmanj razvojnih pomoči pa je prav pri panogah z nizko tehnološko intenzivnostjo.

Industrijska politika je z državnimi pomočmi posegala v s Strategijo gospodarskega razvoja Slovenije opredeljeno uresničevanje družbe, temelječe na znanju s pomočmi za usposabljanje, raziskovanje in razvoj in razvoj informacijsko-komunikacijske tehnologije. Pomoči za usposabljanje, ki zajemajo tako pomoči za splošno in posebno usposabljanje zaposlenih v podjetjih kot svetovalne storitve v majhnih in srednje velikih podjetjih, so v strukturi državnih pomoči minimalne (od 1.7% v letu 2001 do komaj 1.3% v letu 2003), zato na tem področju opredeljenih prioritet nismo izvajali. Nekoliko ugodnejši so rezultati državnih pomoči na področju raziskovanja in razvoja. Pomoči za raziskovanje in razvoj so v strukturi vseh državnih pomoči porasle od 4.9% (2001) na 8.6% (2003). Spremenilo se je tudi razmerje med temeljnimi in aplikativnimi ter drugimi raziskovalnimi aktivnostmi – od 52% (2001 in 2002) na 49.5% (2003) za temeljne raziskave v korist raziskav in raziskovalnih aktivnosti, ki so bolj povezane s proizvodnjo. Ugodnejši je tudi delež raziskovalnih sredstev, ki ga dobijo podjetja (v letu 2001 le četrtino, leta 2003 tretjino), preostala sredstva pa so še vedno plasirana v raziskovalne, visokošolske in zdravstvene institucije. Naraščajo pa tudi pomoči, ki so usmerjene v visoko tehnološko intenzivno panogo telekomunikacij.

Na področje konkurenčnosti gospodarstva lahko država učinkovito posega predvsem s pomočmi za investicije, majhna in srednje velika podjetja ter za odpiranje novih delovnih mest. Pomoči za investicije so v Sloveniji zelo skromne (2001: 6.1%, 2002: 2.8% in 2003: 4.9% vseh pomoči). Podobno skromne so pomoči za majhna in srednje velika podjetja. Neugodno sliko kažejo tudi pomoči za odpiranje novih delovnih mest, kjer so se pomoči za ta namen v strukturi vseh pomoči znižale od 4.8%

(2001) na komaj 2.7% (2003). To je predvsem posledica znižanja pomoči, dodeljenih z oprostivami plačila socialnih prispevkov. Namesto pomoči, ki bi pospeševale konkurenčnost, so se predvsem v letu 2003 spet pojavile pomoči podjetjem v zatonu, ki z vidika konkurenčnosti in gospodarske rasti niso učinkovite. Pri pospeševanju konkurenčnosti državne pomoči ne podpirajo usmeritev Strategije gospodarskega razvoja Slovenije.

Državne pomoči podpirajo tudi uravnotežen socialni in okoljski razvoj. Pomoči socialnemu razvoju (reševanje težje zaposljivih) so majhne, vendar so se v letu 2003 v primerjavi s predhodnima dvema letoma, ko jih skoraj ni bilo, zelo povečale in dosegle višino 2% vseh državnih pomoči. Pomoči za varstvo okolja so visoke (leta 2001: 5.8%; 2003: 10.4% vseh pomoči), vendar je bilo v letu 2001 87.9%, v letu 2003 pa 89.4% pomoči dodeljenih z oprostivijo plačila takse velikim onesnaževalcem.

Usmeritve osnutka nove strategije (Strategija razvoja Slovenije, 2004), ki pri razvojnih prioritetah temelji na usmeritvah Strategije gospodarskega razvoja Slovenije, zahtevajo spremembo obstoječih finančnih ukrepov industrijske politike (državnih pomoči) tako z vidika ciljev in namenov kot z vidika prejemnikov. Za realizacijo opredeljenega cilja hitre gospodarske rasti bo potrebno ohraniti sedanjo višino državnih pomoči, strukturo pomoči pa spremeniti. Razvojna naravnost državnih pomoči bo zahtevala zmanjšanje pomoči za sektorske cilje in namene, ki ne podpirajo ciljev konkurenčnosti in gospodarske rasti (reševanje in prestrukturiranje, neciljno usmerjenih davčnih oprostitev in olajšav, kritje raznih izjemnih stroškov in za druge namene, ki predstavljajo bodisi cenovne in dohodkovne podpore ali druge oblike pomoči rednemu poslovanju) in povečanje sredstev za namene, ki pospešujejo konkurenčnost in gospodarsko rast (raziskovanje in razvoj, usposabljanje delovne sile, majhna in srednje velika podjetja, začetne investicije in odpiranje novih delovnih mest predvsem na območjih, kjer je stopnja brezposelnih visoka). Z vidika prejemnikov pomoči pa bi bilo smiselno, da se večina pomoči usmeri v razvoj dejavnosti z višjimi stopnjami bruto dodane vrednosti in primerjalnimi prednostmi. Na področju storitev so to dejavnosti turizma, poslovnih, finančnih in informacijskih storitev, na področju predelovalnih dejavnosti pa podjetja iz visoko in srednje-visoko tehnološko intenzivnih panog in res dobra podjetja na nižji stopnji tehnološke intenzivnosti panog. Pri raziskovanju in razvoju je potrebno strukturno znižati delež raziskovalnih, visokošolskih in zdravstvenih institucij, ki dobivajo sredstva za raziskave in razvoj, v korist podjetij, dejanskih koristnikov rezultatov raziskovalnih dejavnosti.

Literatura in viri

1. Analiza učinkov dodeljenih sredstev državnih pomoči v letih 2000–2002. (2004). Ljubljana: Ministrstvo za finance.
2. Anand, S., Sen, A. (2002). Trajnostni človekov razvoj: koncepti in prioritete. V Zabel, I. (ur.): *Ekonomija blaginje*. Ljubljana: Založba *cf.
3. Atkinson, M. M., Coleman, W. D. (1995). Strong States and Weak State: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies. V Grant, W. (ed.): *Industrial Policy*. Alderhot: An Elgar Reference Collection.
4. Audretsch, D. B. (1993). Industrial Policy and International Competitiveness. V Nicolaides, P. (ed.): *Industrial Policy in the European Community*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
5. Bergstrom, F. (1997). Characteristics of Public Supported Firms. Stockholm: Stockholm School of Economics.
6. Bilal, S., Nicolaides, P. (1999). Introduction. V Bilal, S., Nicolaides, P. (eds.): *Understanding State Aid Policy in the European Community. Perspectives on Rules and Practice*. The Hague: Kluwer Law International.
7. Bilal, S., Nicolaides, P. (1999a). State Aid rules: Do They Promote Efficiency? V Bilal, S., Nicolaides, P. (eds.): *Understanding State Aid Policy in the European Community. Perspectives on Rules and Practice*. The Hague : Kluwer Law International.
8. Bogataj, M. (1999). *Nadzor nad državnimi pomočmi v pravni ureditvi Evropske skupnosti. Prilaganje Slovenije*. Magistrska naloga. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani.
9. Bojnec, Štefan et al. (2004). *R1: Metodologija za ugotavljanje konkurenčnih prednosti slovenskega gospodarstva in predlog prednostnih področij*. Koper : Fakulteta za management.
10. *Broad Guidelines of the Economic Policies of the Member States and the Community (for the 2003–2005 period)*. (2003). Brussels: Commission of the European Communities.
11. *Bruto domači proizvod 1995–2003, 2004*. Statistični urad Republike Slovenije. Pridobljeno 15.12.2004 na http://www.stat.si/tema_ekonomsko_nacionalni_bdp1.asp.
12. *Competition Law in the European Communities*. (1999). Brussels: Office for the Official Publications of the European Communities.
13. *Delovno aktivno prebivalstvo po podrazredih dejavnosti*. (2002, 2003, 2004). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.
14. Dmitrović, T. (1998). *Industrijska politika v državah srednje Evrope*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.
15. Fingleton, J., Ruane, F., Ryan, V. (1999) Market Definition and State Aid Control. V *State Aid and the Single Market*. Brussels: European Commission.
16. Ford, R., Suyker, W. (1989). *Industrial Subsidies in the OECD Economies*. Working Papers. Paris: OECD.
17. Geroski, P. A. (1995). European Industrial Policy and Industrial Policy in Europe. V Grant, W. (ed.): *Industrial Policy*. Alderhot: An Elgar Reference Collection.
18. *Industrial Subsidies: A Reporting Manual*. (1995). Paris : OECD.
19. Jesensko poročilo. (2004). Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.
20. Lavdas, K. A., Mendrinou, M. M. (1999). *Politics, Subsidies and Competition. The New Politics of State Intervention in the European Union*. Cheltenham : Edward Elgar.
21. *Lisbon European Council 23 and 24 march 2000. Presidency Conclusions*. (2000). Brussels: Spring Council.
22. Meiklejohn, R. (1999). The Economics of State Aid. V *State Aid and the Single Market*. Brussels: European Commission.
23. Murn, A. (2004). Spremljanje učinkov državnih pomoči. V Borak, N. (ur.): *K večji preglednosti javnih financ*. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije.
24. Murn, A. (2002). *Industrijska politika v Sloveniji, merjena z državnimi pomočmi in javnofinančnimi odhodki*. Delovni zvezki. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, XI(8).
25. Murn, A. (2000). *Državne in strukturne pomoči v Evropski uniji, posameznih državah Evropske unije in v Sloveniji*. Delovni zvezki. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, IX(10).
26. Murn, A., Močnik, M. (2000). *Priročnik za zbiranje podatkov o državnih pomočeh v Sloveniji za leto 1999*. Simoneti, M. (vodja projekta). Ljubljana : C.E.E.P.N.
27. Navodilo za merjenje učinkovitosti dodeljenih državnih pomoči. (2004). Ljubljana: Ministrstvo za finance.
28. Nicolaides, P., Bilal, S. (1999). State Aid Rules : Do They Promote Efficiency? V Bilal, S., Nicolaides, P. (eds.): *Understanding State Aid Policy in the European Community. Perspectives on Rules and Practice*. The Hague:

- Kluwer Law International.
29. Nicolaides, P. (1993). *Industrial Policy: The Problem of Reconciling Definitions, Interventions and Effects*. V Nicolaides, P. (ed.): *Industrial Policy in the European Community*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
 30. *Ninth Survey on State Aid in the European Union*. (2001). Brussels: Commission of the European Communities.
 31. Ott, A. F. (1993). *Public Sector Budgets*. Aldershot: Edward Elgar Publishing Limited.
 32. *Podatki iz evidence državnih pomoči za leta 2001, 2002 in 2003*. (2002, 2003, 2004). Ljubljana: Ministrstva za finance, Sektor za nadzor državnih pomoči.
 33. Poročilo o razvoju 2004. (2004). Murn, A., Kmet, R. (ur.). Ljubljana: Urad Republike Slovenije na makroekonomske analize in razvoj.
 34. Poročilo o razvoju 2003. (2003). Murn, A., Kmet, R. (ur.). Ljubljana: Urad Republike Slovenije na makroekonomske analize in razvoj.
 35. Porter, M. E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. London: The Macmillan Press.
 36. Reinhard, W. (1997). *The Establishment of the EU Inventory - The Methodology Applied and the System for Collecting the Information*. The Third Competition Conference of CEEC and EC. Sofija: European Commission.
 37. *Revision of the High-Technology and Product Classification*. (1997). STI Working Papers. Paris: OECD.
 38. Roller, L. H., Friederiszick, H. W. (2001). *Evaluation of the Effectiveness of State Aid Policy Instrument*. Final Report. Brussels: European Commission.
 39. Sinnaeve, A. (1999). *State Aid Control: Objectives and Procedures*. V Bilal, S., Nicolaides, P. (eds.): *Understanding State Aid Policy in the European Community. Perspectives on Rules and Practice*. The Hague: Kluwer Law International.
 40. *Slovenija v novem tisočletju. Strategija gospodarskega razvoja Slovenije*. (2001). Šušteršič, J., Rojec, M., Mrak, M. (ur.). Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.
 41. *State Aid Scoreboard*. Autumn 2003, update. (2003). Brussels: Commission of the European Communities.
 42. *State Aid Scoreboard*. Spring 2004 update. (2004). Brussels: Commission of the European Communities.
 43. *State Aid Scoreboard*. Autumn 2004, update. (2004a). Brussels: Commission of the European Communities.
 44. *Strategija razvoja Slovenije*. Osnutek za javno razpravo. (2004). Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.
 45. *Šesto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji (za leta 2001, 2002 in 2003)*. (2004). Ljubljana: Ministrstvo za finance.
 46. *Tretje poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji (za leta 1998, 1999 in 2000)*. (2001). Ljubljana: Ministrstvo za finance.
 47. Varian, H. (1984). *Microeconomic analysis*. New York: W. W. Norton & Company.
 48. Zakon o nadzoru državnih pomoči (Uradni list RS, št. 1/00).

Izšlo v zbirki Delovni zvezki*:**Letnik IX, leto 2000**

- št. 1. Neposredne tuje investicije v Slovenijo, trendi, razvoj in politika v obdobju 1997–1999, dr. Matija Rojec
- št. 2. Finančni rezultati poslovanja gospodarskih družb v letu 1999 (na osnovi statističnih podatkov iz bilance stanja in bilance uspeha za leto 1999), Judita Mirjana Novak
- št. 3. Plačilna bilanca in napovedovanje njenega razvoja, mag. Jože Markič, Ljubljana
- št. 4. Ekonometrična analiza gibanja investicij v osnovna sredstva v Sloveniji, mag. Vesna Štraser
- št. 5. Poslovanje bančnega sistema v letu 1999, mag. Luka Vesnaver
- št. 6. Pomen in merjenje osnovne inflacije v Sloveniji, mag. Boštjan Vasle
- št. 7. Shema indikatorjev monitoringa okoljskega razvoja, mag. Bojan Radej, Jure Povšnar, Mateja Kovač, Ivanka Zakotnik, dr. Pavle Gmeiner, Matjaž Hanžek in dr. Janko Seljak
- št. 8. Regionalni vidiki razvoja Slovenije s poudarkom na finančnih rezultatih poslovanja gospodarskih družb v letu 1999, Janja Pečar, mag. Metka Farič
- št. 9. Analiza poslovanja gospodarskih družb v obdobju 1995–1999 po dejavnostih, mag. Rotija Kmet, Janez Kušar, Jure Povšnar, Mateja Kovač, dr. Tanja Česen, mag. Mateja Peternelj
- št. 10. Državne in strukturne pomoči v Evropski uniji, posameznih državah Evropske unije in Sloveniji, mag. Ana Murn

Letnik X, leto 2001

- št. 1. Motivi in strategije tujih investorjev v Sloveniji / Motivation and Strategic Considerations of Foreign Investors in Slovenia, Matija Rojec, Miroslav Stanojevič
- št. 2. Sektorska analiza poslovanja gospodarskih družb v obdobju 1995–2000, mag. Rotija Kmet, Gorazd Kovačič, Mojca Koprivnikar Šušteršič, Jure Povšnar, Eva Zver, Mateja Kovač, Janez Kušar, mag. Brigita Lipovšek
- št. 3. Ocenjevanje in projekcija izobrazbenih tokov in izobrazbene sestave prebivalstva, Tomaž Kraigher
- št. 4. Poslovanje gospodarskih družb v letu 2000, Judita Mirjana Novak
- št. 5. Industrijska politika v Republiki Sloveniji (D - predelovalne dejavnosti), Gorazd Kovačič
- št. 6. Regionalni vidiki razvoja Slovenije (in poslovanje gospodarskih družb v letu 2000), Janja Pečar
- št. 7. Povezava med realnim deviznim tečajem in razlikami med realnimi obrestnimi merami (SIT in DEM ter USD), mag. Boštjan Vasle
- št. 8. Analiza obnašanja gospodinjstev v Sloveniji v obdobju 1997–2000 (na podlagi podatkov APG), Ana Tršelič
- št. 9. Razvoj informacijske družbe v Evropi in Sloveniji, mag. Rotija Kmet.
- št. 10. Razvoj analize in diagnoze nacionalne konkurenčne sposobnosti Slovenije, Pavle Gmeiner et al.

*Indeks izdanih Delovnih zvezkov je v celoti dosegljiv na UMAR-jevi spletni strani.

Letnik XI, leto 2002

- št. 1. Turistična politika in analiza slovenskega turizma v obdobju 1995–2001, Mojca Koprivnikar Šušteršič
- št. 2. Industrijska politika in državne pomoči v Evropski uniji in v Sloveniji, mag. Ana Murn
- št. 3. Primarna dejavnost - Politika in stanje v Sloveniji v primerjavi z EU, Mateja Kovač
- št. 4. Sektorska analiza poslovanja gospodarskih družb v obdobju 1995–2001, mag. Rotija Kmet, Gorazd Kovačič, Mojca Koprivnikar Šušteršič, Jure Povšnar, Eva Zver, Mateja Kovač, Janez Kušar, mag. Brigita Lipovšek
- št. 5. Poslovanje gospodarskih družb v letu 2001, Judita Mirjana Novak
- št. 6. Celovit pristop k razumevanju in zajemanju mednarodne menjave storitev, dr. Metka Stare
- št. 7. Regionalni vidiki razvoja Slovenije (in poslovanje gospodarskih družb v letu 2001), Janja Pečar
- št. 8. Industrijska politika v Sloveniji, merjena z državnimi pomočmi in javnofinančnimi odhodki, mag. Ana Murn
- št. 9. Dejavnost raziskovanja in razvoja v Sloveniji, mag. Ana Vidrih
- št. 10. Dejavnosti slovenskega gospodarstva v luči poslovanja gospodarskih družb v letih 2001 in 2002, mag. Rotija Kmet Zupančič, Gorazd Kovačič, Jure Povšnar, Andreja Poje, Eva Zver, Mateja Kovač, Janez Kušar

Letnik XII, leto 2003

- št. 1. Poslovanje gospodarskih družb v letu 2002, J.M. Novak
- št. 2. Strukturne spremembe v predelovalnih dejavnostih v Sloveniji, G. Kovačič, mag. R. Kmet Zupančič, J. Kušar
- št. 3. Poslovanje in finančni viri javnih zavodov v letih 2001 in 2002, E. Zver
- št. 4. Kultura kot razvojni dejavnik države in regij, mag. B. Lipovšek
- št. 5. Izbrani socio-ekonomski kazalniki po regijah, J. Pečar

Letnik XIII, leto 2004

- št. 1. Productivity growth and functional upgrading in foreign subsidiaries in the slovenian manufacturing sector, M. Rojec, B. Majcen, A. Jaklič, S. Radošević
- št. 2. Dejavnosti slovenskega gospodarstva v luči poslovanja gospodarskih družb v letih 2002 in 2003, mag. R. Kmet Zupančič, M. Koprivnikar Šušteršič, M. Kovač, G. Kovačič, J. Kušar, J. Povšnar, E. Zver
- št. 3. An Analysis of Past and Future GDP Growth in Slovenia, E.L.W. Jongen / (izšlo skupaj z DZ št. 4/2004)
- št. 4. Future GDP Growth in Slovenia: Looking for Room for Improvement, E.L.W. Jongen / (izšlo skupaj z DZ št. 3/2004)
- št. 5. On the Possibility of Negative Effects of EU Entry on Output, Employment, Wages and Inflation in Slovenia, A. Brezigar
- št. 6. Razvoj malih in srednje velikih podjetij v Sloveniji in Evropski uniji, L. Žakelj

Letnik XIV, leto 2005

- št. 1. Poslovanje gospodarskih družb v letu 2003, J. M. Novak
- št. 2. Značilnosti finančnih ukrepov industrijske politike v Sloveniji, dr. A. Murn

Druge publikacije UMAR	Zbirka Delovni zvezek	UMAR
	številka 2/2005	

Zbirka Delovni zvezki letnik 2004	<p>1/2004: Productivity growth and functional upgrading in foreign subsidiaries in the slovenian manufacturing sector, M. Rojec, B. Majcen, A. Jaklič, S. Radošević</p> <p>2/2004: Dejavnosti slovenskega gospodarstva v luči poslovanja gospodarskih družb v letih 2002 in 2003, R. Kmet Zupančič, M. Koprivnikar Šušteršič, M. Kovač, G. Kovačič, J. Kušar, J. Povšnar, E. Zver</p> <p>3/2004: An analysis of past and future GDP growth in Slovenia, E.L.W. Jongen</p> <p>4/2004: Future GDP growth in Slovenia: Looking for room for improvement, E.L.W. Jongen</p> <p>5/2004: On the possibility of negative effects of EU entry on output, employment, wages and inflation in Slovenia, A. Brezigar</p> <p>6/2004: Razvoj malih in srednje velikih podjetij v Sloveniji in Evropski uniji, L. Žakelj</p>
letnik 2005	<p>1/2005: Poslovanje gospodarskih družb v letu 2003, J.M. Novak</p> <p>2/2005: Značilnosti finančnih ukrepov industrijske politike v Sloveniji, A. Murn</p>
Pomladansko / Jesensko poročilo	<p>Pomladansko poročilo 2004</p> <p>Jesensko poročilo 2004</p>
Zbirka Analize, raziskave in razvoj	<p>Poročilo o razvoju 2004</p> <p>Slovenia – On the Way to the Information Society, 2004</p> <p>Slovenija v novem desetletju: trajnost, konkurenčnost, članstvo v EU – povzetek</p> <p>Slovenia in the New Decade: Sustainability, Competitiveness, Membership in the EU – summary</p> <p>Slovenija v novem desetletju: trajnost, konkurenčnost, članstvo v EU (SGRS 2001–2006)</p> <p>Slovenia in the New Decade: Sustainability, Competitiveness, Membership in the EU</p>
IB revija	<p>IB revija 4/2004</p> <p>VSEBINA: <i>Bojan Radej:</i> K trajnostni obravnavi ekonomske multifunkcionalnosti; <i>Anton Komat:</i> Triplet, ki kodira današnji svet; <i>Iztok Ostan:</i> Znanje in razredna struktura kot dejavnika trajnostnega razvoja v Sloveniji; <i>Marjan Ravbar:</i> Razpotja naselbinskega omrežja v Sloveniji: težnje, razvojne dileme in možni scenariji; <i>Branka Hlad, Renata Slabe Erker:</i> Ekonomski razvoj in ohranjanje biotske raznovrstnosti; <i>Art Kovačič:</i> Trajnostni izzivi slovenske konkurenčnosti po vključitvi v Evropsko unijo; <i>Miroslav Verbič:</i> Razkrivanje preferenc kot pristop k ekonomskemu vrednotenju okoljskih vrednot ter naravne in kulturne dediščine: analiza predpostavk in uporaba ekonometričnih tehnik; <i>Matej Matija Grobelšek:</i> Zasebni sektor ni panacea za težave prestrukturiranja vodopreskrbe; <i>Tjaša Bole:</i> Trajnostni razvoj in pristno varčevanje; <i>Aleksandra Murks:</i> Trgovanje z emisijami in uresničevanje toplogrednega protokola; <i>Renata Slabe Erker, Bojan Radej:</i> Eksperimentalna identifikacija okoljskega implementacijskega deficita v Sloveniji s pomočjo indeksa okoljske trajnosti Svetovnega ekonomskega foruma; <i>Janez Filipič:</i> Okoljska regulacija in konkurenčnost države. PREDSTAVITVE (pripravil Bojan Radej):</p> <p><i>Juan Martinez-Alier in Klaus Schlüpmann:</i> Uvod k ekološki ekonomiji: energija, okolje in družba; <i>Richard B. Norgaard:</i> Za metodološki pluralizem; <i>Smith Gerald Alonzo:</i> Teleološki pogled na bogastvo: zgodovinski oris; <i>Dung Tran Huu:</i> Poraba, produkcija in tehnološki napredek: enoten entropični pristop.</p>
Journal for Institutional Innovation, Development and Transition	<p>IB Review, Vol. 7/2003</p> <p><i>Ansgar Belke, Ralph Setzer:</i> On the Benefits of a Stable Exchange Rate for the EU Accession Countries; <i>Thomas Dufhues:</i> Transformation of the Financial System in Vietnam and its Implications for the Rural Financial Market - an update; <i>Bruno S. Frey:</i> Direct Democracy for Transition Countries; <i>Maurizio Bovi:</i> The Nature of the Underground Economy - some Evidence from OECD Countries; <i>Dennis C. Mueller, Helmut Dietl, Evgeni Peev:</i> Ownership, Control and Performance in Large Bulgarian Firms.</p> <p>Summaries.</p>
Internet	http://www.gov.si/umar

Naročilnica	Zbirka Delovni zvezek	UMAR
	številka 2/2005	

Ime, priimek, podpis			
Naslov naročnika			
ID št. za DDV	Zavezanec za DDV <input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	Datum:	
Označiti z X	<i>Periodika</i>		SIT
	Pomladansko/Jesensko poročilo. Letna naročilna za eno publikacijo 2.500 SIT. Analiza gospodarskih gibanj v Sloveniji s ciljno projekcijo razvoja v prihodnjih letih, ocenami nacionalnih računov in obsežno dokumentacijo.		5.000
	Spring/Autumn Report. Letna naročilna za eno publikacijo 3.500 SIT.		7.000
	Poročilo o razvoju. Prikaz in ocena usmeritev ciljnih aktivnosti SGRS 2001-2006 s pomočjo izbranih krovnih indikatorjev.		3.000
	Development Report		3.000
	Info UMAR/IMAD Info. 1 izvod brezplačno. Koristne informacije o UMAR. Slovensko, angleško.		
	Delovni zvezki. Objave detaljnih rezultatov analiz, podatkovnih serij in metodoloških razprav.		2.200
	IB revija. Štiri številke letno (vključuje mednarodno IB Review). Revija za strokovna in metodološka vprašanja gospodarskega, prostorskega in socialnega razvoja. Enojna št. 3.000 SIT.		13.000
	IB Review (Journal for Institutional Innovation, Development, and Transition)		3.500
	Ekonomsko ogledalo. 12 številik letno. Cena za en izvod 1.500 SIT.		16.000
	Slovenian Economic Mirror. 12 številik letno. Cena za en izvod 1.500 SIT.		16.000
	<i>Knjižne izdaje</i>		SIT
	M. Stare, R. Kmet Zupančič, M. Bučar: Slovenia – On the Way to the Information Society , 2004		4.600
	Poročilo o človekovem razvoju Slovenija 2002–2003 (knjiga in CD).		2.500
	Poročilo o človekovem razvoju Slovenija 2002–2003 (knjiga ali CD).		1.900
	Human Development Report Slovenia 2002–2003 (knjiga in CD).		5.000
	Human Development Report Slovenia 2002–2003 (knjiga ali CD).		4.300
	Slovenija v novem desetletju: trajnost, konkurenčnost, članstvo v EU (SGRS 2001–2006) – povzetek		1.000
	Slovenija in the New Decade: Sustainability, Competitiveness, Membership in the EU – summary		1.500
	Slovenija v novem desetletju: trajnost, konkurenčnost, članstvo v EU (SGRS 2001-2006)		3.500
	Slovenija in the New Decade: Sustainability, Competitiveness, Membership in the EU		7.000
	B. Radej, A. Pirc Velkavrh, L. Globevnik: Indikatorji o okolju in razvoju / Indicators on environment and development , 1999, 216 str.		1.880
	J. Seljak: Kazalec uravnovešenega razvoja / Sustainable Development Indicators , 2001		3.000
	Matija Rojec: Prestrukturiranje z neposrednimi tujimi investicijami: Slovenija/Restructuring with foreign direct investment: The Case of Slovenia , 1998.		2.000
	Strategija R Slovenije za vključitev v Evropsko unijo , ekonomski in socialni del, 1998.		2.500
	J. Potočnik, B. Majcen: Slovenija in EU , 1996, 290 str. Koristi in stroški približevanja EU, tudi na panožni ravni. Izračuni z modelom splošnega ravnotežja.		2.500
	F. Cimperman, A. Kožar, F. Kuzmin, L. Pfajfar, B. Plešec, M. Simončič, I. Strmšnik, A. Strojani: Kvartalni ekonometrični model slovenskega gospodarstva , 1996, 164 str.		1.900
	Strategija gospodarskega razvoja (SGRS) , 1995.		12.500
	Zbirka sedmih knjig (knjige je možno naročiti tudi posamezno).		
	B. Radej: Onesnaženje napredaj , 1994, 166 str.		1.900
Davek	8,5 % DDV v ceno še ni vključen.		
Popusti	Na količino – po dogovoru (pri naročilu večjega števila izvodov ene publikacije do 25%).		
Naročilo in informacije	UMAR, Gregorčičeva 27, 1000 Ljubljana; telefon 01-478-1043; fax 01-478-1070. E-mail: gp.umar@gov.si. Naročene publikacije in račun vam bomo poslali po pošti.		
Obnavljanje	Naročilo se avtomatično obnavlja za naslednje leto.		
Odpoved	Pisna odpoved naročilnice velja po izteku leta, za katero je bila naročilnica obnovljena.		