

RAZVOJNA USMERJENOST DRŽAVNIH POMOČI V PREDELOVALNI INDUSTRIJI

dr. Ana Murn, Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana

JEL: H290, H810, L600, L880

UDK: 338.45 (497.4)

Povzetek

Državne pomoči in pomoči majhnega obsega predelovalni industriji v obdobju 2011–2013, dodeljene v višini 437,7 mio. evrov, niso sledile cilju izrazitejšega pospeševanja razvoja podjetij s tehnološkimi in proizvodnimi prednostmi. Med leti naraščajoče pomoči, v letu 2013 so bile kar za dobro polovico višje kot leta 2011, so okrepile predvsem izvozne panoge, ki pa nimajo tudi tehnoloških razvojnih prednosti, zato so lahko učinki povečanih pomoči zgolj kratkotrajni. Pomoči je prejelo tudi izjemno veliko gospodarskih družb v predelovalni industriji (skoraj slaba tretjina vseh družb, ki so zaposlovale kar 77,9 % vseh zaposlenih), kar kaže bolj na razdeljevanje razpoložljivih sredstev kakor pa na načrtno politiko pospeševanja globalne konkurenčnosti. Podobni rezultati so bili ugotovljeni tudi v predhodnih analizah, ki so ocenjevale učinkovitost dodeljenih državnih pomoči do leta 2010. Slovenska politika torej z instrumentom državnih pomoči še vedno sledi kratkoročnim ciljem, ne prispeva pa k dolgoročnemu razvojnemu prestrukturiranju predelovalne industrije za zagotavljanje trajnejših tehnoloških in proizvodnih prednosti pred svetovnimi konkurenti.

Ključne besede: državne pomoči, predelovalne dejavnosti

Abstract

State aid and aid granted under the de minimis rule that was allocated to the manufacturing sector in 2011–2013 (in the amount of EUR 437.7 m), did not pursue the goal of accelerating development in enterprises with technological and production advantages. State aid, which has been rapidly increasing over the years and was 50 percent higher in 2013 than in 2011, invigorated export industries in particular, i.e. those that do not have technological development advantages. The effects of increased aid can therefore only be short-lived. Furthermore, aid was also granted to a large number of enterprises in the manufacturing sector (almost a third of all enterprises, which accounted for 77.9% of all employees in the sector), which is a redistribution of the available assets rather than a carefully planned policy to increase global competitiveness. Similar results were also found by previous analyses, which evaluated the effectiveness of state aid up to 2010. Slovenian state aid policy is thus still pursuing only short-term goals and does not contribute to the long-term development restructuring of the manufacturing sector, which would ensure a sustainable competitive advantage of enterprises over their global competitors.

Key words: state aid, manufacturing sector

1. UVOD

Državne pomoči izhajajo iz ureditve v Evropski uniji in predstavljajo ukrepe države, ki posegajo v njene tekoče in investicijske izdatke (subvencije, kapitalski transferji), prihodke (znižana plačila davkov in prispevkov), financiranje (ugodna posojila), dolg (garancije), rezidenčnim proizvajalcem in ki vplivajo na enotni notranji trg Evropske unije. Vpliv na enotni trg Evropske unije je določen arbitrarno s pravili, ki jih sprejemajo njene institucije. Zaradi tega določila se med državnimi pomočmi ne izkazuje del pomoči, ki pomenijo ukrepe, dodeljene na podlagi skupne evropske politike. Po vsebini državne pomoči predstavljajo tudi večji del selektivnih ukrepov industrijske politike.

Državne pomoči (brez pomoči finančnemu sektorju in železnicam) so v Sloveniji v primerjavi z državami Evropske unije izrazito visoke. Po njihovem deležu v bruto domačem proizvodu se je Slovenija med članicami Evropske unije v letu 2013 skupaj z Grčijo in Madžarsko uvrstila na drugo mesto (1,6 %), prvega je zasedla Malta, vse štiri države pa močno presegajo povprečje vseh članic, ki zadnja tri leta stagnira na višini 0,5 % bruto domačega proizvoda. Dosedanje kompleksnejše analize učinkovitosti dodeljevanja državnih pomoči so pokazale, da so državne pomoči pri nas manj učinkovite ali povsem neučinkovite, kar izhaja predvsem iz njihove zgolj kratkoročne usmerjenosti v reševanje tekočih izzivov (Rojec, 2008; Rojec, 2010). Vzroke za neučinkovitost lahko iščemo tudi v: (i) njihovi

razdrobljenosti (veliko različnih dajalcev pomoči, ki se pri oblikovanju programov pomoči in dodeljevanju pomoči prejemnikom med seboj ne usklajujejo; veliko prejemnikov pomoči, ki prejema izjemno nizke zneske pomoči), (ii) slabi izbiri prejemnikov in njihovih programov ter projektov pri večjih zneskih dodeljenih pomoči in (iii) neupoštevanju merila dodatnosti pri dodeljevanju pomoči, zaradi česar pomoči prejmejo prejemniki, ki jih dejansko ne potrebujejo, saj lahko projekt izvedejo z lastnimi sredstvi, hkrati pa pomoči dobijo tudi taki prejemniki, ki lastnih sredstev za izvedbo projekta nimajo dovolj, dodeljene pomoči pa so premajhne, da bi bil lahko njihov program ali projekt izveden v potrebnih kakovosti, obsegu in razumnem času; (iv) odsotnosti kompleksnega ocenjevanja učinkovitosti dodeljevanja državnih pomoči. Če tako ocenjevanje obstaja na ravni posameznih dajalcev pomoči, je njihova ocena praviloma subjektivna in zelo nepopolna, saj veliko prejemnikov pomoči kumulira iz več različnih virov (instrumentov) in tudi z različnimi dajalci, zato so lahko ocene učinkovitosti kumuliranih pomoči povsem drugačne kakor po posameznih dajalcih. Žal pa takega kompleksnega ocenjevanja učinkovitosti dodeljevanja pomoči na ravni države nimamo. Verjetni vzrok za to je, da Slovenija od vstopa v Evropsko unijo, to je dobro desetletje, nima vizije razvoja države in operativne industrijske politike. Zato tudi ne presenečajo neučinkoviti odzivi na krizo, saj je v letih 2009 in 2010 zelo povečala obseg državnih pomoči, ni pa spremenila sistema njihovega načina dodeljevanja (Burger, 2012).

Vzroke, da Slovenija po vstopu v Evropsko unijo ni oblikovala svoje razvojne vizije, sprejela pa je Strategijo razvoja Slovenije, ki pa je po dveh letih veljavnosti ni operacionalizirala z jasnimi cilji in aktivnostmi za njihovo doseganje ter odgovarjajočo industrijsko politiko, vidimo v dejstvu, da se je zadovoljila z od Evropske unije prevzetim pravnim redom, z njim pa tudi vizijo in posamezne politike, vključno z industrijsko. Z lizbonsko strategijo postavljena vizija razvoja Evropske unije, sprejeta leta 2000, se je v teh letih pokazala kot anemična, politike pa zbirokratizirane. Evropska komisija jih je med leti neuspešno popravljala in dopolnjevala, po letu 2010 pa začela pripravljati nove razvojne dokumente za novo finančno perspektivo 2014–2020. Sprejeta je bila nova razvojna vizija, ki jo je ubesedila v dokumentu Evropa 2020: Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast. Čeprav bi morali slovenski nacionalni dokumenti za pridobivanje sredstev iz evropskih skladov za novo finančno perspektivo izhajati tudi iz nove slovenske razvojne strategije, poskus priprave takega razvojnega dokumenta ni bil uspešen. Še najdlje je pripravljena Strategija pametne specializacije, ki ima po svoji zgradbi elemente industrijske politike, s katero naj bi opredelili tiste gospodarske panoge, ki so za razvoj Slovenije prednostnega pomena.

Pričujoči prispevek preučuje razporejanje državnih pomoči in pomoči majhnega obsega po panogah

predelovalne industrije. Osredotoča se na obdobje 2011–2013 in na tiste posebej oblikovane skupine panog, ki imajo po predhodno pripravljenih raziskavah Kotnikove (2013) ter Burgerja in Kotnikove (2014) tehnološke in proizvodne prednosti. Obe raziskavi sta služili tudi kot podlagi za izbor prednostnih panog v Strategiji pametne specializacije. Za identifikacijo tehnoloških primerjalnih prednosti sta raziskovalca uporabila informacije o razvojno-raziskovalni intenzivnosti in podatke o 7. OP za obdobje 2007–2013, ki naj bi odražala raziskovalno odličnost. Pri ocenjevanju intenzivnosti posamezne panoge sta rezultate za Slovenijo primerjala s povprečjem razvojno-raziskovalne intenzivnosti iste panoge v petih državah članicah Evropske unije. Raziskovalca sta upoštevala število projektov in število podjetij, sodelujočih v teh programih. Posebno merilo, ki sta ga raziskovalca uporabila, je bila primerjava dodane vrednosti podjetij, ki so bila vključena v 7. OP s celotno dodano vrednostjo, ustvarjeno v njihovi panogi. Za določitev proizvodnih primerjalnih prednosti sta uporabila analizo razkritih primerjalnih prednosti, ki izhaja iz teze, da sektorji, v katerih gospodarstvo uživa primerjalne prednosti glede na tujino, ustvarjajo nadpovprečen delež izvoza. Na podlagi njunih razporeditev panog predelovalne industrije v dve skupini (panoge s tehnološkimi in proizvodnimi primerjalnimi prednostmi ter panoge s proizvodnimi prednostmi in v obdobju 2008–2012 pozitivno realno rastjo produktivnosti in izvoza) ter v raziskavi razčlenjenih elementov primerjalnih prednosti smo oblikovali še tri skupine panog (panoge, ki imajo proizvodne primerjalne prednosti, ne pa tudi pozitivne realne rasti produktivnosti in izvoza; panoge, ki ne izkazujejo proizvodnih prednosti, vendar imajo v obdobju 2008–2012 pozitivno realno rast produktivnosti in izvoza, ter panoge, ki nimajo tehnoloških in proizvodnih prednosti). Vsem petim skupinam panog smo dodali podatke o dodeljenih državnih pomočeh in pomočeh majhnega obsega v obdobju 2011–2013 ter podatke zaključnih računov gospodarskih družb za leto 2013.

Prispevek je namenjen razjasnitvi treh vprašanj: (i) ali in koliko so bile državne pomoči in pomoči majhnega obsega v obdobju 2011–2013 usmerjene v panoge s tehnološkimi in proizvodnimi prednostmi; (ii) ali so pomoči prejele gospodarske družbe z boljšimi poslovnimi rezultati kot tiste, ki pomoči niso prejele, in (iii) ali pomoči dejansko pomagajo gospodarskim družbam pri njihovem hitrejšem razvoju ali še vedno prvenstveno rešujejo njihove težave pri poslovanju. Prispevek predstavlja novost pri ocenjevanju vloge države v gospodarskem razvoju oziroma natančneje pri tem, kako država neposredno pomaga pri pospeševanju razvoja gospodarskih družb s tehnološkimi in proizvodnimi prednostmi, kar vodi k povečevanju razmeroma nizke dodane vrednosti slovenske predelovalne industrije in njene produktivnosti.

Prispevek poleg uvoda in sklepa sestavlja dve vsebinski poglavji. V prvem poglavju predstavljamo razvojne vizije in industrijske politike Evropske unije in Slovenije, opredeljene v različnih dokumentih. V drugem poglavju pa analiziramo razvojno usmerjenost državnih pomoči in pomoči majhnega obsega, ki jih je Slovenija v obdobju 2011–2013 dodelila predelovalni industriji. To poglavje se potem deli na več podpoglavij, v katerih pojasnujemo: (i) metodološki pristop, (ii) primernost razdelitve panog predelovalne industrije na pet skupin, (iii) prikaz celotnega obsega državnih pomoči in pomoči majhnega obsega predelovalni industriji, (iv) državne pomoči in pomoči majhnega obsega gospodarskim družbam predelovalne industrije in (v) državne pomoči in pomoči majhnega obsega njenim najperspektivnejšim gospodarskim družbam. Najobsežnejši sta četrto in peto podpoglavje, saj z dodatno uporabo rezultatov poslovanja v letu 2013 poskušamo najti odgovore na predhodno zastavljena vprašanja.

2. RAZVOJNE VIZIJE IN INDUSTRIJSKE POLITIKE V EVROPSKI UNIJI IN SLOVENIJI

Vsaka uspešna država ima svojo vizijo razvoja, pri čemer pa se poti njenega uresničevanja med državami razlikujejo. Čeprav v teoriji in empiriji ni enotnega stališča, kakšno vlogo naj bi država kot institucija imela v razvoju, nekatere zagovarjajo šibko državo, pri tem pa izhajajo iz ideologije, da trg učinkoviteje uravnava razmerja med akterji, druge spet močno, ker izhajajo iz nasprotne ideologije, ki temelji na nepopolnostih pri delovanju trga (Musgrawe, 1990; Tanzi, 1999; Walser, 1999). V obeh primerih se namreč pojavljajo neučinkovitosti, bodisi da izhajajo iz nepravilnosti, ki jih povzroča država s svojimi napačnimi odločitvami in neracionalnim delovanjem, ali iz delovanja tržnih nepravilnosti, saj tudi trg ni popoln (tržne eksternalije) (Dunning, 1992; Meiklejohn, 1999; Anand in Sen, 2002; Khan in Mushtaq, 2014). Razvojne vizije se izvajajo s politikami. Izbira števila politik je v tesni povezavi z glavnimi cilji, ki izhajajo iz razvojne vizije. Politike so, razen makroekonomske, parcialne, vse pa se med seboj tudi prekrivajo, zato so pri izvajanju uspešnejše države, ki poskrbijo, da so njene politike med seboj usklajene.

Poseganje v delovanje podjetij na trgu države izvajajo z industrijskimi politikami. Definicije industrijske politike v literaturi niso enotne, v bistvu pa so avtorji poenoteni v tem, da je namen političnih aktivnosti vplivati na alokacijo proizvodnih dejavnikov ali virov med proizvodnimi sektorji (Nicolaidis, 1993; Wren, 2001; Geroski, 1995; Benner, 2013). Industrijska politika praviloma obsega predelovalno industrijo in z njo povezane storitve, pri čemer je povsem izključeno le kmetijstvo. Izvaja se z ukrepi, ki so med podjetji neselektivno usmerjeni k podpori delovanja trga, ali pa

selektivno podpirajo določene panoge ali posamezna podjetja z namenom, da se zagotovijo določene strukturne transformacije, ki privedejo do hitrejši rasti (Rodrik, 2013). Selektivni ukrepi industrijske politike se delno ujemajo tudi z definicijo državnih pomoči. Žal pa državne pomoči ne zajemajo vseh ukrepov industrijske politike, saj so ukrepi, ki podpirajo skupne cilje Evropske unije, iz državnih pomoči izločeni.

2.1 Razvojne vizije in industrijske politike Evropske unije

Po letu 1992 je Evropska unija vodila politike, ki so bile močno povezane z vizijo ustanovitve enotnega notranjega trga, čeprav ideja o njegovem oblikovanju ni bila nikoli ekonomska, pač pa politična. Enotni notranji trg pomeni integriranje trgov in reorganizacijo industrij tako, da bodo dosežene konvergenca v cenah na celotnem trgu z naravno selekcijo med dobrimi in slabimi podjetji. Izhodišča za oblikovanje politik so bila podana v Pogodbi o Evropski uniji (Treaty on European Union, 1992), v kateri so bili v štirih ciljih definirani potrebni pogoji za obstoj konkurenčnosti evropske industrije: (i) pospešitev strukturnih sprememb v industriji, (ii) razvoj okolja, ki zagotavlja pogoje za pospešeno začetno rast podjetij, posebno za razvoj malih in srednje velikih podjetij, (iii) razvoj okolja za medsebojno sodelovanje podjetij in (iv) boljše izkoriščanje izsledkov inovacij, raziskav in tehnološkega razvoja. Kako naj bi pogoje izpolnili, je bilo pozneje zapisano v številnih dokumentih, kjer je Evropska unija cilje razširila in jih vsebinsko medsebojno združila (Buigues, Sapir, 1993, str. 23) na tri temeljne: izboljšanje delovanja enotnega notranjega trga, izboljšanje delovanja svetovnega trga ter izgradnja boljšega ekonomskega okolja za zasebne pobude in investicije. Za njihovo realizacijo je oblikovala industrijsko politiko z ukrepi, ki so bili usmerjeni pretežno v pospeševanje konkurenčnosti, še naprej pa samostojno podpirala tudi dva predhodna, vendar za industrijsko politiko ključna dokumenta za gospodarsko rast, konkurenčnost in zaposlovanje (Resolution of the European Council on Growth, Competitiveness and Employment, 1997) ter stabilizacijo makroekonomskega okolja (Resolution of the European Council on the Stability Pact, 1997).

V letu 2000 si je Evropska unija zastavila cilj, da v desetih letih postane najbolj konkurenčno in dinamično gospodarstvo, temelječe na znanju, z uravnoteženo gospodarsko rastjo, s številnejšimi in boljšimi zaposlitvami ter večjo socialno kohezijo (Lisbon European Council : Presidency Conclusions, 2000 ali tudi lizbonska strategija). Natančnejša operacionalizacija cilja je bila postavljena tri leta pozneje in je zajemala obdobje 2003–2005 (Broad Guidelines of the Economic Policies of the Member States and the Community, 2003). S to operacionalizacijo je strategija prerasla v pretirano zapleteno strukturo s številnimi cilji ter nejasno razmejitvijo obveznosti in nalog, zlasti med

Evropsko unijo in nacionalnimi ravni, ki ni prinesla zelenih rezultatov. Zato je bila leta 2005 uvedena prenovljena lizbonska strategija, ki se je osredotočila na dve ključni prednostni področji: rast in delovna mesta. Evropska komisija je v letu 2010 s posebnim poročilom ocenila, da je lizbonska strategija pozitivno vplivala na razvoj Evropske unije, čeprav njeni cilji niso bili doseženi (Ocena lizbonske strategije, 2010). Evropska unija ni postala najbolj konkurenčno in dinamično gospodarstvo na svetu, v primerjavi z nekaterimi hitrorastočimi gospodarstvi se je konkurenčnost njenega gospodarstva še poslabšala. Gospodarska struktura Evropske unije tudi ni bila dovolj robustna, da bi lahko hitreje prebrodila gospodarsko krizo, ki je izbruhnila leta 2008.

Spremembo evropskih politik predstavlja v letu 2010 sprejeta Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast – Evropa 2020, s katero naj bi postavila vizijo socialno tržnega gospodarstva Evrope za 21. stoletje. V ospredju so tri prednostne prvine: (i) razvoj gospodarstva, ki temelji na znanju in inovacijah, (ii) spodbujanje konkurenčnega in zelenega gospodarstva, ki gospodarneje izkorišča vire, in (iii) utrjevanje gospodarstva z visoko stopnjo zaposlenosti, ki krepi socialno in teritorialno kohezijo (Evropa 2020, 2010). Med sedmimi vodilnimi pobudami je tudi industrijska politika za dobo globalizacije, s katero naj bi izboljšali poslovno okolje zlasti za majhna in srednje velika podjetja ter nudili podporo ponovni industrializaciji in razvoju močne in vzdržne industrijske osnove, s katero bo mogoče konkurirati na svetovnih trgih.

Politike Evropske unije so zasnovane na dveh ravneh. Na prvi ravni je njena vloga nadzorna. Evropska komisija prek vzpostavljenih institucij, vključno z Evropskim sodiščem, nadzira posamezne države članice, kako uresničujejo skupne cilje enotnega notranjega trga in sprejete strategije. Pravila državnih pomoči so tipični primer preseka med izvajanjem industrijske politike in hkrati zagotavljanjem enotnega notranjega trga. Na drugi ravni pa prek samostojnega proračuna Evropske unije in drugih institucij (bank in skladov) sodeluje pri financiranju izvedbenih projektov držav članic, pri čemer daje prednost projektom, ki upoštevajo cilje evropske razvojne vizije in njenih politik.

Za potrebe koriščenja sredstev iz skladov Evropske unije za novo finančno perspektivo 2014–2020 je Evropska komisija predvidela, da vsaka država pripravi svojo razvojno strategijo ter še posebno strategijo pametne specializacije. Pametna specializacija je usmerjena v krepitve inovacijskih sposobnosti in diverzifikacijo obstoječe industrije ter rast novih in hitrorastočih podjetij. S to odločitvijo se spet vrača poudarek predelovalni industriji, kar izhaja iz spoznanja o njeni pomembnosti za razvoj, saj vsako četrto delovno mesto izhaja iz industrije, vsaj eno iz storitvenih dejavnosti pa se nanjo navezuje. Iz industrije izhaja tudi kar 80 %

raziskav in razvoja v zasebnem sektorju ter več kot 80 % izvoza (Evropska komisija, 2014). Te cilje naj bi dosegli predvsem (i) z boljšo usklajenostjo med izobraževanjem in raziskovanjem ter razvojem in (ii) s sodelovanjem med znanostjo, tehnologijami in inovacijami, pri čemer se je Evropska komisija v svojih dokumentih opredelila tudi do ključnih tehnologij, ki so pomembne za njen razvoj.

2.2 Razvojne vizije in industrijske politike Slovenije

Sredi devetdesetih let je Slovenija sprejela prvo Strategijo gospodarskega razvoja (1995), s katero je postavila temeljne razvojne usmeritve države, sprejeta je bila tudi industrijska politika. Do leta 2000 je bil dosežen postopen gospodarski napredek, merjen z rastjo bruto domačega proizvoda, ki pa ni pripeljal do znatnih strukturnih preobrazb gospodarstva. Gospodarstvo je v primerjavi z drugimi evropskimi državami še vedno močno zaostajalo po doseženi bruto dodani vrednosti na zaposlenega, podjetniško vrzel so dokaj hitro zapolnjevala nova majhna podjetja, ki pa niso preraščala v srednje velika, srednje velika pa ne v velika, kar je običajno v razvitih gospodarstvih. Da do teh procesov ni prišlo, ima znatno vlogo tudi država, ki s svojim instrumentarijem ni načrtno in usmerjeno podpirala razvoja podjetniškega sektorja. Državne pomoči je v večini usmerjala v velika, pretežno slabše stoječa podjetja, in jih s tem ohranjala pri življenju, saj je s tako politiko reševala tudi socialne probleme zaposlenih. Po letu 2000 sta sledili še dve Strategiji razvoja Slovenije (2000 in 2005), ki sta pokrivali obdobji 2001–2005 in 2007–2013, industrijska politika pa je bila na načelni ravni, brez operacionaliziranih ukrepov, sprejeta šele leta 2013. Po letu 2000 so bili ukrepi industrijske politike razdrobljeni v večjem številu dokumentov. Ukrepe so izvajale različne službe v okviru ministrstev in različni skladi z dokaj visoko stopnjo avtonomije, med seboj pa niso bili ustrezno usklajevani. Za predelovalno industrijo je bil najpomembnejši Program ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti, ki je z dvema dokumentoma pokrival obdobje 2002–2006 in 2007–2013. Čeprav je država pri izvajanju ukrepov delno že po letu 2000, v celoti pa po vstopu Slovenije v Evropsko unijo (2004), morala upoštevati evropska pravila o konkurenci in državnih pomočeh, so njeni ukrepi še vedno neselektivno podpirali stara industrijska jedra na robu preživetja, zato niso mogli dvigniti nizke dodane vrednosti v predelovalni industriji. Z gospodarsko krizo, ki je izbruhnila leta 2008, je veliko starih podjetij propadlo, in za seboj potegnili še dobršen del majhnih podjetij kot njihovih podizvajalcev. V predelovalni industriji so propadla predvsem podjetja v nizkotehnoloških intenzivnih panogah, saj jih tudi visoke državne pomoči niso mogle več ohranjati pri življenju. S to selekcijo se je povprečna dodana vrednost slovenske predelovalne industrije nekoliko povečala, še vedno pa po podatkih Evrostata ostaja na ravni 62,7 % evropskega povprečja.

Čeprav je gospodarska kriza slovensko gospodarstvo tako prizadela, da cilji in usmeritve Strategije razvoja Slovenije za obdobje 2007–2013 niso bili več dosegljivi in smiselni, so vsi poskusi, da bi pripravili novo vizijo in strategijo razvoja Slovenije, propadli. Leta 2010 smo sprejeli evropsko strategijo Evropa 2020, ne da bi jo predhodno prevrednotili z vidika naših razvojnih vizij in razvojnih usmeritev. Brez nacionalne vizije in razvojnih usmeritev smo začeli pripravljati tudi potrebne dokumente za novo finančno perspektivo 2014–2020, na podlagi katerih bomo lahko črpali sredstva iz evropskih skladov. Danes smo v položaju, ko nimamo nobenega nacionalnega razvojnega dokumenta, tudi Strategije pametne specializacije še nismo sprejeli, imamo pa skoraj v celoti potrjene izvedbene operative programe za črpanje sredstev iz evropskih strukturnih skladov.

Doslej pripravljeni osnutek Strategija pametne specializacije temelji na konceptu dveh stebrov. Prvi steber, ki se nanaša na podjetniško-inovacijski ekosistem, je v pretežnem delu horizontalen, njegovo poslanstvo temelji v generiranju in spodbujanju novih zamisli, ki naj bi jih razvijali s podjetniško pobudo. Drugi steber se nanaša na iskanje nišnih produktov in storitev, ki so sposobni za globalni preboj na trgu (Strategija pametne specializacije, 2014). Drugi steber pomeni odmik od dosedanje horizontalne politike pospeševanja razvoja vsekakor načrtnemu usmerjanju razpoložljivih sredstev države v izbrane dejavnosti in panoge s konkurenčnimi prednostmi. Taka politika je lahko učinkovitejša z vidika doseganja ciljev, ki jih uresničuje, in z vidika racionalne porabe javnofinančnih sredstev.

Izbor gospodarskih panog drugega stebra je bil v Sloveniji narejen na podlagi dveh študij (Kotnik, 2013 ter Burger in Kotnik, 2014). Na podlagi ugotovljenih tehnoloških ali izvoznih primerjalnih prednosti so bile izbrane naslednje panoge (Strategija pametne specializacije, 2014): kemična industrija, farmacija in medicinska oprema, proizvodnja kovin in kovinskih izdelkov, elektronska in elektroindustrija, IKT, strojegradnja, avtomobilska in navtična industrija. Tem panogam so bili dodani še dinamični deli panog tekstila, lesa, reciklaže, kreativnih industrij, logistike, gradbeništva in gradnje hiš ter turizma.

3. ANALIZA RAZVOJNE USMERJENOSTI DRŽAVNIH POMOČI V PREDLOVALNI INDUSTRIJI V OBDOBJU 2011–2013

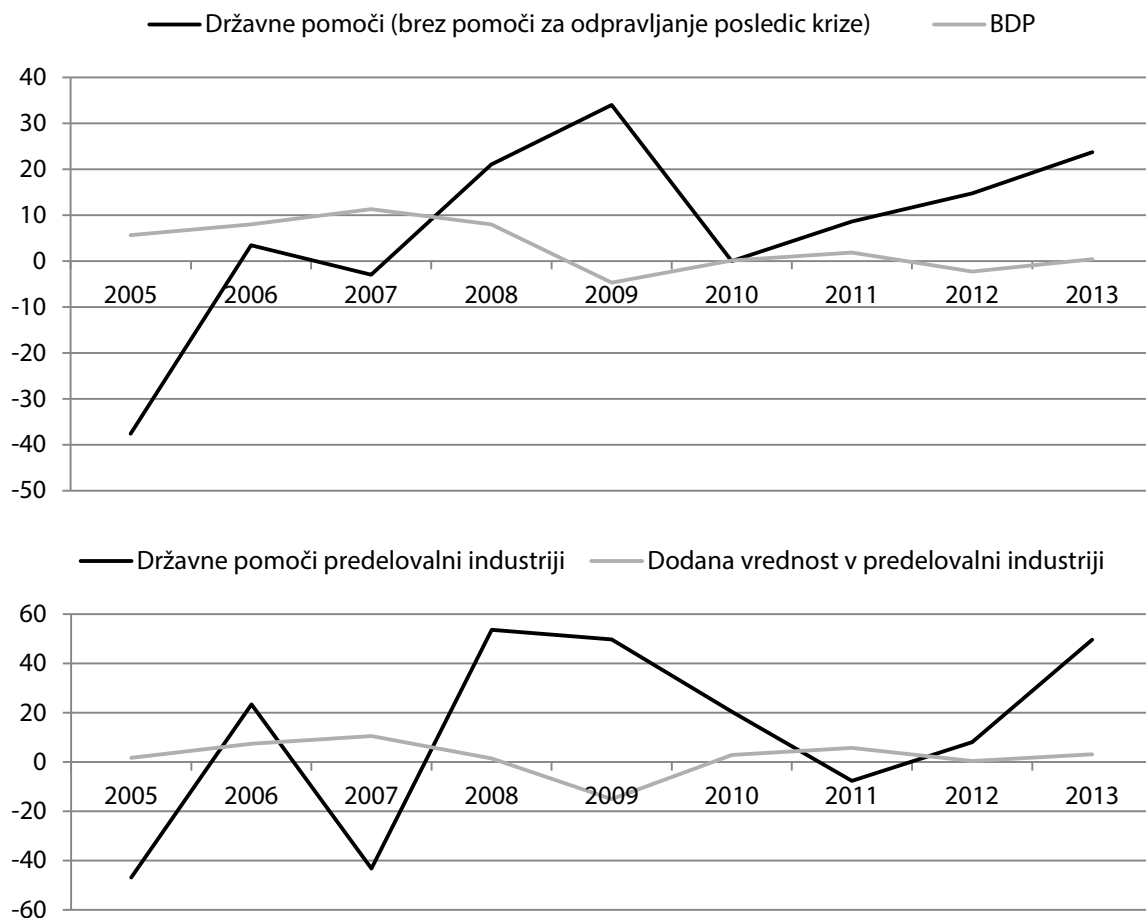
Ocenjevanje učinkovitosti industrijske politike na področju predelovalne industrije v obdobju 2011–2013 je težavno iz dveh temeljnih razlogov. Prvi je nedvomno ta, da v analiziranem obdobju industrijske politike nismo imeli, zato tudi ne moremo ugotavljati, kako smo uresničevali zastavljene cilje in usmeritve. Drugi razlog je v pomanjkanju podatkov o izvedenih

finančnih ukrepih. Čeprav je bila že v letu 2007 v Uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti predvidena priprava enotne evidence, v kateri naj bi zbirali »finančne podatke po programih in projektih, ki obsegajo podatke o financerjih (virih financiranja), prejemnikih, namenih, javnofinančnih instrumentih, višini porabljenih finančnih in javnofinančnih sredstev ter druge attribute, ki omogočajo, da osrednja evidenca služi potrebam različnih oblik poročanja (investicije, državne pomoči, strukturne pomoči ipd.) ter za statistične in analitične namene«, do nje še nismo prišli. Še najpopolnejše podatke o finančnih ukrepih industrijske politike vsebuje evidenca državnih pomoči. Podatki o državnih pomočeh zajemajo večino finančnih ukrepov industrijske politike, ne pa vseh zaradi določila, da se med državne pomoči ne uvrščajo ukrepi, ki so del skupne politike Evropske unije. Podatki o državnih pomočeh so zbrani po pravilih Evropske komisije, ki veljajo za državne pomoči, zato jih je treba za ocenjevanje industrijske politike preurediti in nato smiselno uporabljati.

Malenkostno odstopanje obsega državnih pomoči od povprečja članic Evropske unije se je po letu 2008 v Sloveniji zelo povečalo, saj so bili naši posebni ukrepi za blažitev posledic krize (brez pomoči finančnemu sektorju) precej izdatnejši. V letu 2010 so bili ti posebni ukrepi umaknjeni, sprejeti pa so bili novi, zato je raven državnih pomoči ostala skoraj nespremenjena. V naslednjih letih so državne pomoči ponovno začele strmo naraščati, najbolj so se povečale v letu 2013. Po deležu državnih pomoči v bruto domačem proizvodu (BDP) se je Slovenija med članicami EU v letu 2013 skupaj z Grčijo in Madžarsko uvrstila na drugo mesto, prvega je zasedla Malta, vse štiri države pa močno presegajo povprečje vseh članic, ki zadnja tri leta stagnira (State Aid Scoreboard). Še izrazitejše trende rasti kažejo pomoči, ki so usmerjene predelovalni industriji (slika 1). Če je bilo povečanje državnih pomoči še smiselno zaradi odpravljanja posledic gospodarske krize, je njihova hitra rast po letu 2010 povsem nenačrtna in se ni odrazila v rasti bruto dodane vrednosti predelovalne industrije.

V nadaljevanju prispevka ocenjujemo kakovost razporeditve državnih pomoči predelovalni industriji po letu 2010. Analiza, kakšne panoge predelovalne industrije je Slovenija podpirala in v kakšnem obsegu, temelji na: (i) določitvi panog s primerjalnimi prednostmi, (ii) podatkih o državnih pomočeh in pomočeh majhnega obsega, ki so bile dodeljene v obdobju 2011–2013, (iii) poslovnih rezultatih gospodarskih družb, ki izhajajo iz zaključnih računov za leto 2013, ter (iv) podatkih o poslovnih subjektih, prejemnikih pomoči, ki so v poslovnem registru.

Slika 1: Državne pomoči, BDP in dodane vrednosti skupaj in v predelovalni industriji, 2005–2013, tekoče cene, rasti v %



Vir: BDP in dodana vrednost v predelovalni industriji: SURS; državne pomoči 2004–2012: MF, redna letna poročila o državnih pomočeh, 2013: MF, evidenca državnih pomoči. Avtoričini preračuni.

Opomba: Za leto 2013 je ocena.

3.1 Metodološki pristop

Panoge predelovalne industrije smo določili na podlagi raziskave Burgerja in Kotnikove (2014), ki je služila za določitev panog s primerjalnimi prednostmi pri oblikovanju Strategije pametne specializacije v Sloveniji. Raziskava je panoge predelovalne industrije razvrstila v dve skupini: (i) na panoge z izraženimi tehnološkimi primerjalnimi prednostmi in (ii) na panoge s proizvodnimi primerjalnimi prednostmi.

Za identifikacijo tehnoloških primerjalnih prednosti sta raziskovalca uporabila informacije o razvojno-raziskovalni intenzivnosti in podatke o 7. OP za obdobje 2007–2013. Pri ocenjevanju intenzivnosti posamezne panoge sta rezultate za Slovenijo primerjala s povprečjem razvojno-raziskovalne intenzivnosti

iste panoge v petih državah članicah Evropske unije z največjimi izdatki za to dejavnost (Finska, Švedska, Danska, Nemčija in Avstrija). Udeležba v projektih 7. OP naj bi odražala raziskovalno odličnost. Raziskovalca sta upoštevala število projektov in število podjetij, ki so v teh programih sodelovala. Posebno merilo, ki sta ga raziskovalca uporabila, je bila primerjava dodane vrednosti podjetij, ki so bila vključena v 7. OP, s celotno dodano vrednostjo, ustvarjeno v njihovi panogi.

Za določitev proizvodnih primerjalnih prednosti sta uporabila analizo razkritih primerjalnih prednosti (RCA: revealed comparative advantage), ki izhaja iz teze, da sektorji, v katerih gospodarstvo uživa primerjalne prednosti glede na tujino, ustvarjajo nadpovprečen delež izvoza. Za izračun sta uporabila dva vira podatkov, ki sta jih kombinirala še s podatki o neposrednih tujih

investicijah, saj primerjalne prednosti posamezne dejavnosti največkrat močno korelirajo s prisotnostjo tujih neposrednih investicij v panogi. Analizo sta dopolnila tudi z identifikacijo rastočih dejavnosti, pri čemer sta rastoče dejavnosti definirala kot tiste, ki so v obdobju 2008–2012 izkazovale pozitivno realno rast produktivnosti in izvoza.

Do drugih panog se avtorja omenjene analize nista opredeljevala, čeprav so nekatere panoge izkazovale pri posameznih merilih ugodne rezultate, ki pa niso zadostovali za uvrstitev med panoge, ki imajo tehnološke in proizvodne prednosti, in panoge, ki imajo proizvodne prednosti ter v obdobju 2008–2012 pozitivno realno rast produktivnosti in izvoza. Iz teh posamičnih ugodnih rezultatov, ki so v raziskavi predstavljeni, smo za potrebe naše analize oblikovali še dve skupini panog, in sicer panoge, ki imajo proizvodne primerjalne prednosti, ne pa tudi realne rasti produktivnosti in izvoza, in panoge, ki ne izkazujejo proizvodnih prednosti, vendar imajo v obdobju 2008–2012 realno rast produktivnosti in izvoza. Nerazporejene panoge v te štiri skupine smo uvrstili v peto skupino in jo poimenovali panoge, ki nimajo tehnoloških in proizvodnih prednosti. Razporeditev panog, ki jo uporabljamo v tem prispevku, je torej naslednja:

- prva skupina (panoge, ki imajo tehnološke in proizvodne primerjalne prednosti)¹: SKD: 16.1, 16.2, 21.1, 21.2, 24.1, 24.3, 24.4, 25.1, 25.2, 25.7, 25.9, 26.3, 30.1, 31.0 in 32.5;
- druga skupina (panoge, ki imajo proizvodne prednosti in v obdobju 2008–2012 pozitivno realno rast produktivnosti in izvoza)²: SKD 13.1, 18.1, 20.3, 20.4, 20.6, 26.4, 27.1, 27.2, 28.3, 29.3, 32.3 in 33.1;
- tretja skupina (panoge, ki imajo proizvodne primerjalne prednosti, ne pa tudi pozitivne realne

rasti produktivnosti in izvoza)³: SKD 10.5, 13.9, 17.1, 17.2, 22.1, 22.2, 23.1, 23.3, 23.4, 23.6, 26.1, 27.5, 28.1, 28.2, 28.9, 29.1, 29.2, 30.9, 32.4, 33.2;

- četrta skupina (panoge, ki ne izkazujejo proizvodnih prednosti, vendar imajo v obdobju 2008–2012 pozitivno realno rast produktivnosti in izvoza)⁴: SKD 10.8, 10.9, 18.2, 23.2, 23.9, 25.6, 26.5, 30.3, 32.1, 32.9;
- peta skupina (panoge, ki nimajo tehnoloških in proizvodnih prednosti)⁵: SKD 10.1, 10.2, 10.3, 10.4, 10.6, 10.7, 11.0, 13.2, 13.3, 14.1, 14.3, 15.1, 15.2, 19.2, 20.1, 20.2, 20.5, 23.5, 23.7, 24.5, 25.3, 25.4, 25.5, 26.2, 26.6, 26.7, 27.3, 27.4, 27.9, 28.4, 30.2, 32.2.

Podatki o državnih pomočeh so zbrani v posebni evidenci državnih pomoči. Poleg državnih pomoči država dodeljuje tudi pomoči majhnega obsega, podatki o teh ukrepih pa se zbirajo v posebni evidenci pomoči majhnega obsega. Državne pomoči izhajajo iz posebnih

³ Standardna klasifikacija dejavnosti SKD: 10.5 – predelava mleka, 13.9 – proizvodnja drugih tekstilij, 17.1 – proizvodnja vlaknin, papirja in kartona, 17.2 – proizvodnja izdelkov iz papirja in kartona, 22.1 – proizvodnja izdelkov iz gume, 22.2 – proizvodnja plastičnih izdelkov, 23.1 – proizvodnja stekla in steklenih izdelkov, 23.3 – proizvodnja neogrnjevdružne keramike, 23.4 – proizvodnja drugih izdelkov iz keramike in porcelana, 23.6 – proizvodnja izdelkov iz betona, cementa, mavca, 26.1 – proizvodnja elektronskih komponent in plošč, 27.5 – proizvodnja gospodinskih naprav, 28.1 – proizvodnja strojev za splošne namene, 28.2 – proizvodnja drugih naprav za splošne namene, 28.9 – proizvodnja drugih strojev za posebne namene, 29.1 – proizvodnja motornih vozil, 29.2 – proizvodnja karoserij za vozila; proizvodnja prikolic, polprikolic, 30.9 – proizvodnja drugih vozil, 32.4 – proizvodnja igračk in rekvizitov za igre in zabavo, 33.2 – montaža industrijskih strojev in naprav.

⁴ Standardna klasifikacija dejavnosti SKD: 10.8 – proizvodnja drugih prehrabnih izdelkov, 10.9 – proizvodnja krmil in hrane za hišne živali, 18.2 – razmnoževanje posnetih nosilcev zapisa, 23.2 – proizvodnja ognjevdružne keramike, 23.9 – proizvodnja brusnih sredstev in drugih nekovinskih mineralnih izdelkov, 25.6 – površinska obdelava in prekrivanje kovin; mehanska obdelava kovin, 26.5 – proizvodnja merilnih, preizkuševalnih, navigacijskih instrumentov in naprav; proizvodnja ur, 30.3 – proizvodnja zračnih in vesoljskih plovil, 32.1 – proizvodnja nakita, bižuterije in podobnih izdelkov, 32.9 – druge predelovalne dejavnosti.

⁵ Standardna klasifikacija dejavnosti SKD: 10.1 – proizvodnja mesa in mesnih izdelkov, 10.2 – predelava in konzerviranje rib, rakov in mehkužcev, 10.3 – predelava in konzerviranje sadja in zelenjave, 10.4 – proizvodnja rastlinskih in živalskih olj in maščob, 10.6 – mlinarstvo, proizvodnja škroba in škrobnih izdelkov, 10.7 – proizvodnja pekarskih izdelkov in testenin, 11.0 – proizvodnja pijač, 13.2 – tkanje tekstilij, 13.3 – dodelava tekstilij, 14.1 – proizvodnja oblačil, razen krznenih, 14.3 – proizvodnja pletenih in kvačkanih oblačil, 15.1 – strojenje in dodelava usnja in krzna; proizvodnja potovalne galanterije in sedlarskih izdelkov, 15.2 – proizvodnja obutve, 19.2 – proizvodnja naftnih derivatov, 20.1 – proizvodnja osnovnih kemikalij, gnojil in dušikovih spojin, plastičnih mas in sintetičnega kavčuka v primarni obliki, 20.2 – proizvodnja razkužil, pesticidov in drugih agrokemičnih izdelkov, 20.5 – proizvodnja razstreliv, lepil, eteričnih olj in drugih kemičnih izdelkov, 23.5 – proizvodnja cementa, apna, mavca, 23.7 – obdelava naravnega kamna, 24.5 – livarstvo, 25.3 – proizvodnja parnih kotlov, kotlov za centralno ogrevanje, 25.4 – proizvodnja orožja in streliva, 25.5 – kovanje, stiskanje, vtiskovanje in valjanje kovin; prašna metalurgija, 26.2 – proizvodnja računalnikov in perifernih naprav, 26.6 – proizvodnja sevalnih, elektroterapevtskih naprav, 26.7 – proizvodnja optičnih instrumentov in fotografske opreme, 27.3 – proizvodnja oploščenih vodnikov in naprav za ožičenje, 27.4 – proizvodnja naprav in opreme za razsvetljavo, 27.9 – proizvodnja drugih električnih naprav, 28.4 – proizvodnja obdelovalnih strojev, 30.2 – proizvodnja železniških in drugih tirnih vozil, 32.2 – proizvodnja glasbil.

¹ Standardna klasifikacija dejavnosti SKD: 16.1 – žaganje, skobljanje in impregniranje lesa, 16.2 – proizvodnja lesenih, plutovinastih, pletarskih izdelkov, 21.1 – proizvodnja farmacevtskih surovin, 21.2 – proizvodnja farmacevtskih preparatov, 24.1 – proizvodnja surovega železa, jekla, ferozlitin, 24.3 – druga primarna predelava železa in jekla, 24.4 – proizvodnja plemenitih in drugih neželeznih kovin, 25.1 – proizvodnja gradbenih kovinskih izdelkov, 25.2 – proizvodnja kotlov za centralno ogrevanje, kovinskih rezervoarjev in cistern, 25.7 – proizvodnja jedilnega pribora, ključavnic, okovja, orodja, 25.9 – proizvodnja drugih kovinskih izdelkov, 26.3 – proizvodnja komunikacijskih naprav, 30.1 – gradnja ladij in čolnov, 31.0 – proizvodnja pohištva in 32.5 – proizvodnja medicinskih instrumentov, naprav in pripomočkov.

² Standardna klasifikacija dejavnosti SKD: 13.1 – priprava in predenje tekstilnih vlaken, 18.1 – tiskarstvo in z njim povezane storitve, 20.3 – proizvodnja barv, lakov in podobnih premazov, tiskarskih barv in kitov, 20.4 – proizvodnja mil in pralnih sredstev, čistilnih in polirnih sredstev, parfumov in toaletnih sredstev, 20.6 – proizvodnja umetnih vlaken, 26.4 – proizvodnja elektronskih naprav za široko rabo, 27.1 – proizvodnja elektromotorjev, generatorjev, transformatorjev ter naprav za distribucijo in krmiljenje elektrike, 27.2 – proizvodnja baterij in akumulatorjev, 28.3 – proizvodnja kmetijskih in gozdarskih strojev, 29.3 – proizvodnja delov in opreme za motorna vozila, 32.3 – proizvodnja športne opreme in 33.1 – popravila kovinskih izdelkov, strojev in naprav.

pravil in definicij, sprejetih na ravni institucij Evropske unije, in predstavljajo ukrepe države, ki se izkazujejo na strani njenih izdatkov (subvencije, kapitalski transferji), na strani prihodkov (znižani prihodki države), v finančnih računih (posojila), potencialnega dolga (garancije). Dodeljujejo se z različnimi instrumenti (dotacije, davčne oprostitve in olajšave, ugodna posojila, garancije ipd.) gospodarskim subjektom, pri čemer njihovi učinki vplivajo na enotni notranji trg Evropske unije. Vpliv na notranji trg Evropske unije je določen arbitrarno s pravili, ki opredeljujejo, pod kakšnimi nameni in pogoji se državne pomoči lahko dodelijo izbranim prejemnikom, izvedba dodelitve pa mora biti predhodno priglasena Evropski komisiji bodisi v obliki sheme pomoči ali v obliki individualne priglasitve. Pomoči majhnega obsega, imenovane tudi pomoči »de minimis«, so pomoči, ki so premajhne, da bi lahko vplivale na notranji trg Evropske unije, zato je državam članicam omogočeno, da jih lahko zelo hitro dodelijo brez priglasitve Evropski komisiji in brez kakršnega koli upravnega postopka. Pravilo temelji na predpostavki, da velika večina pomoči v majhnih zneskih nima učinka na trgovino in konkurenco med državami članicami. Višina pomoči majhnega obsega je omejena na največ dvesto tisoč evrov na prejemnika v katerem koli obdobju treh proračunskih let.

Za analizo državnih pomoči in pomoči majhnega obsega potrebujemo podatke po prejemnikih, ki so navedeni v že omenjenih evidencah državnih pomoči in pomoči majhnega obsega. Evidenci obsegata zbirke podatkov o: prejemnikih, kategorijah in namenih pomoči, instrumentih, s katerimi so bile dodeljene, zneskih bruto in neto pomoči, pravnih podlagah ipd. Ker se državna pomoč in pomoč majhnega obsega ugotavljata prek koristi, ki jih prejemnik s pomočjo prejme, se pri pomočeh, dodeljenih predvsem z instrumentoma ugodna posojila in garancije, ugotavljajo elementi teh koristi. Bruto pomoč je celoten transferiran znesek, neto pomoč pa je dejanska korist, ki jo z dodelitvijo pomoči prejemnik pridobi. Pri večini instrumentov pomoči sta bruto in neto vrednosti pomoči enaki. Ker je z vidika koristi za prejemnika vseeno, ali prejme državno pomoč ali pomoč majhnega obsega, pogosto pa prejemnik prejema pomoči iz obeh virov, smo obe vrsti pomoči združili. Hkrati smo analizirali pomoči, ki so jih prejemniki prejeli v zadnjih treh letih 2011–2013. Za združitev pomoči v triletnem obdobju smo se odločili iz dveh razlogov. Prvi je ta, da je za pomoči majhnega obsega upravičenost dodeljevanja postavljena za triletno obdobje. Drugi razlog pa je, da nekateri prejemniki prejema pomoči vsako leto, nekateri pa s časovnimi presledki. Različna je tudi količina prejetih pomoči po posameznih letih, zato bi bila analiza dodelitve obeh vrst pomoči zgolj v enem letu in zaključki, ki bi iz nje sledili, lahko povsem zavajajoči.

Ker evidenci državnih pomoči in pomoči majhnega obsega ne vsebujeta vseh potrebnih podatkov za analizo, smo dodatno potrebne podatke dobili s Poslovnim

registrom Slovenije za leto 2013 (Ajpes, 2014). Iz tega vira smo pridobili podatke o registraciji pretežne dejavnosti prejemnika po Standardni klasifikaciji dejavnosti, njegovi organizacijski obliki (npr. delniška družba, podjetje z neomejeno ali omejeno odgovornostjo, samostojni podjetnik posameznik, dopolnilna dejavnost v kmetijstvu ipd.), velikosti prejemnika (velik, srednje velik, majhen, mikro), datumu vpisa v register, aktivnosti in druge podatke. Prejemniki pomoči, ki niso več vpisani v poslovni register, ne poslujejo več. Med tistimi, ki so še vpisani, smo našli tudi take, ki so bili v času pridobitve državne pomoči v stečaju ali pa brez zaposlenih. Zaradi izbrisa iz poslovnega registra ali neposlovanja prejemnika pomoči zajetje v analizo ni povsem popolno, vendar tako blizu popolnosti, da ne ogroža verodostojnosti ugotovitev.

Za ugotavljanje uspešnosti poslovanja slovenske predelovalne industrije smo uporabili individualne podatke iz zaključnih računov gospodarskih družb za leto 2013, ki izkazujejo poslovanje delniških družb, družb z neomejeno in omejeno odgovornostjo ter komanditnih družb (Ajpes, 2014). Za potrebe analize smo se osredotočili na podatke iz izkaza poslovnega izida: kosmati donos iz poslovanja (AOP 126), čisti prihodki od prodaje na trgu EU (AOP 115), čisti prihodki od prodaje na trgu zunaj EU (AOP 118), bruto dodana vrednost (AOP 126 – 129 – 130 – 134 – 150), dobiček iz poslovanja (AOP 151), izguba iz poslovanja (AOP 152), razlika med obema postavkama je neto dobiček iz poslovanja (AOP 151 – AOP 152), celotni dobiček (AOP 182), celotna izguba (AOP 183), razlika med obema postavkama je neto celotni dobiček (AOP 182 – AOP 183) in povprečno število zaposlenih na podlagi delovnih ur v obračunskem obdobju (AOP 188).

3.2 Primernost razdelitve panog predelovalne industrije na pet skupin

Primernost razdelitve panog v pet skupin smo preverili tudi s poslovnimi rezultati gospodarskih družb za leto 2013. Ugotovili smo, da je taka razdelitev smiselna (tabela 1). Najboljše poslovne rezultate je dosegla prva skupina panog (panoge s tehnološkimi in proizvodnimi primerjalnimi prednostmi), saj je izkazovala nadpovprečno ugodne rezultate poslovanja pri bruto dodani vrednosti na zaposlenega in neto dobičku iz poslovanja na zaposlenega (za 18,4 % oziroma za 68,0 %) in nekoliko nižje, a še vedno višje od povprečja predelovalne industrije tudi pri neto celotnem dobičku ter pri deležu prihodkov iz izvoza v prihodkih iz poslovanja.

V drugi skupini panog (panoge s proizvodnimi prednostmi in pozitivno realno rastjo produktivnosti in izvoza) in četrti skupini (panoge brez proizvodnih prednosti, a s pozitivno realno rastjo produktivnosti in izvoza) je bila v letu 2013 dosežena bruto dodana vrednost na zaposlenega na ravni povprečja

predelovalne industrije. Med skupinama panog pa so obstajale razlike. Druga skupina panog je dosegala 7 % višji delež izvoza v prihodkih iz poslovanja kakor predelovalna industrija v povprečju in 8 % višji neto dobiček iz poslovanja na zaposlenega. Precej nižji od povprečja pa je bil dosežen neto celotni dobiček, kar pomeni, da je poslovanje panog v skupini močno obremenjeno z odhodki od financiranja in drugimi odhodki. Četrta skupina panog je dosegla kar 40 % višji neto dobiček iz poslovanja, še znatno višji pa je bil neto celotni dobiček, oba v primerjavi s številom zaposlenih, delež izvoza v prihodkih iz poslovanja pa je bil nižji od povprečja predelovalne industrije.

Tretja skupina panog (panoge s proizvodnimi primerjalnimi prednostmi, ne pa tudi s pozitivno realno rastjo produktivnosti in izvoza) je leta 2013 z 71,6 odstotka dosegala najvišji delež izvoza v prihodkih iz poslovanja, po uspešnosti poslovanja (bruto dodana vrednost, neto dobiček iz poslovanja in neto celotni dobiček) pa je bila precej skromnejša od povprečja predelovalne industrije.

Panoge, združene v peto skupino (ostale panoge brez tehnoloških in proizvodnih prednosti), so v letu

2013 prihodek iz poslovanja dosegale predvsem na domačem trgu. Njihovi rezultati poslovanja (bruto dodana vrednost, neto dobički iz poslovanja, neto celotna izguba) so bili precej skromnejši od povprečja predelovalne industrije. Panoge v tej skupini se pretežno uvrščajo med nizkotehnološke intenzivne dejavnosti.

Za razvoj slovenske predelovalne industrije je najpomembnejša prva skupina panog, kjer pa je bila v letu 2013 zaposlena le četrtnina vseh zaposlenih v tej dejavnosti. Zelo pomembna je tudi četrta skupina, v kateri prevladujejo panoge z manjšimi gospodarskimi družbami (v povprečju družba zaposluje le 12,6 delavca), ki pa je manjša in zaposluje le 6,9 % delavcev predelovalne industrije. Z vidika izvoza sta pomembni še druga in tretja skupina panog, ki zaposlujeta skoraj polovico vseh zaposlenih v predelovalni industriji, obe skupini pa se srečujeta s težavami pri poslovanju. Peta skupina panog zaposluje petino delavcev predelovalne industrije, dosega skromne poslovne rezultate in ima večje težave pri poslovanju, zato lahko brez korenitejših sprememb še naprej pričakujemo postopno propadanje družb iz te skupine.

Tabela 1: Poslovni rezultati gospodarskih družb po skupinah primerjalnih prednosti, leto 2013, v mio. evrih in v %

Kazalniki	1. skupina	2. skupina	3. skupina	4. skupina	5. skupina	SKUPAJ
Kosmati donos iz poslovanja	5.813,6 (25,2)	4.467,4 (19,4)	7.131,9 (31,0)	1.360,5 (5,9)	4.254,8 (18,5)	23.028,2 (100,0)
Čisti prihodki od izvoza	4.121,9 (27,1)	3.153,7 (20,7)	5.103,7 (33,6)	770,2 (5,1)	2.049,4 (13,5)	15.198,9 (100,0)
Bruto dodana vrednost	1.837,4 (29,8)	1.136,8 (18,4)	1.769,6 (28,7)	419,7 (6,8)	1.008,3 (16,3)	6.171,8 (100,0)
Neto dobiček iz poslovanja	390,7 (42,2)	182,4 (19,7)	174,4 (18,9)	89,7 (9,7)	87,5 (9,4)	924,7 (100,0)
Neto celotni dobiček	281,7 (70,7)	10,5 (2,6)	93,7 (23,5)	72,1 (18,1)	-59,6 (-15,0)	398,4 (100,0)
Število zaposlenih	40.279 (25,2)	29.281 (18,3)	48.271 (30,1)	11.084 (6,9)	31.238 (19,5)	160.153 (100,0)
Število gospodarskih družb	2.127 (28,6)	1.244 (16,7)	1.769 (23,8)	878 (11,8)	1.316 (17,7)	7.434 (100,0)
Delež izvoza v kosmatem donosu iz poslovanja, v %	70,8	70,6	71,6	56,6	48,2	66,0
Bruto dodana vrednost na zaposlenega, v evrih	45.617	38.825	36.659	37.863	32.277	38.536
Neto dobiček iz poslovanja na zaposlenega, v evrih	9.698,9	6.228	3.612	8.089	2.802	5.773
Število zaposlenih na gospodarsko družbo	18,9	23,5	27,3	12,6	23,7	21,5

Vir podatkov: Zaključni računi gospodarskih družb 2013, AJPEŠ.

Legenda: 1. skupina = panoge s tehnološkimi in proizvodnimi primerjalnimi prednostmi, 2. skupina = panoge s proizvodnimi prednostmi in pozitivno realno rastjo produktivnosti in izvoza, 3. skupina = panoge s proizvodnimi primerjalnimi prednostmi, ne pa tudi s pozitivno realno rastjo produktivnosti in izvoza, 4. skupina = panoge brez proizvodnih prednosti, a s pozitivno realno rastjo produktivnosti in izvoza, in 5. skupina = ostale panoge brez tehnoloških in proizvodnih prednosti.

3.3 Državne pomoči in pomoči majhnega obsega predelovalni industriji

V predelovalno industrijo je država obdobju 2011–2013 z državnimi pomočmi in pomočmi majhnega obsega usmerila skoraj pol milijarde (437,7 mio.) evrov. Večina sredstev je bila dodeljena po pravilih, ki veljajo za državne pomoči, manjši del pa po pravilih, ki veljajo za pomoči majhnega obsega. Po večjem povečanju obeh vrst pomoči v letu 2009 zaradi sprejetih ukrepov za blažitev posledic gospodarske krize so se pomoči predelovalni industriji tudi v naslednjih letih, ko je bila večina protikriznih ukrepov umaknjena, obdržale na visoki ravni, po letu 2011 pa spet začele naraščati, kar je delno posledica ponovne recesije, ki je bruto dodano vrednost dejavnosti v letu 2012 znižala realno za 2,9 %, naslednje leto pa še za 0,5 %. Veliko povečanje pomoči je bilo zabeleženo leta 2013, ko so se v primerjavi s predhodnim letom povečale kar za 44,2 % (2011: 121,5 mio.; 2012: 129,5 in 2013: 186,7 mio. evrov). Povečan obseg pomoči v letu 2013 je bil usmerjen v drugo in tretjo skupino panog (slika 2). Trend alociranja pomoči je bil z razvojnega vidika v tem letu relativno neugoden, saj se je obseg pomoči prvi skupini panog, to je panogam s tehnološkimi in proizvodnimi primerjalnimi prednostmi, celo zmanjšal, zelo pa se je povečal drugi in tretji skupini panog, ki so sicer izvozno usmerjene, vendar izkazujejo bistveno slabše razvojne potenciale, obe skupini panog pa se srečujeta z večjimi težavami pri poslovanju. S tako alokacijo pomoči je država nadaljevala dosedanji trend reševanja slabih podjetij, čeprav se je po opravljenih

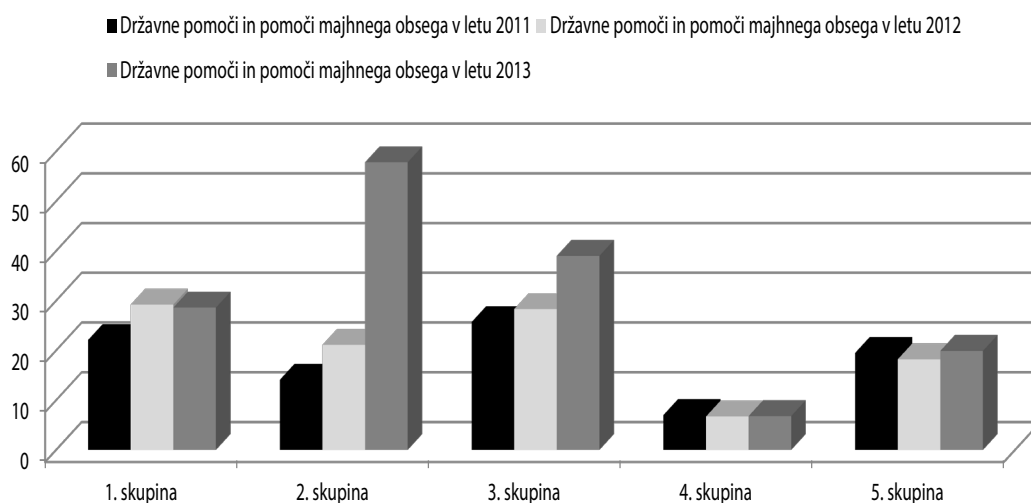
analizah izkazal kot neučinkovit (Rojec, 2008, Rojec, 2010, Burger, 2012).

Že od začetka spremljanja državnih pomoči in pomoči majhnega obsega ugotavljamo, da Slovenija dodeljuje pomoči zelo velikemu številu prejemnikov, pri čemer večina prejemnikov prejme zelo majhne zneske pomoči (Rojec, 2008, Rojec, 2010). Število prejemnikov se je v obdobju 2011–2013 povzpelo na 4.115, pri čemer je kar 80 % prejemnikov prejelo le 7 % vseh pomoči, dodeljenih v tem obdobju. Hkrati je deset odstotkov prejemnikov (411) prejelo več kot 84 % vseh pomoči (tabela 2). Nad milijon evrov pomoči je prejelo 67 prejemnikov, več kot deset milijonov pa trije.

Tolikšna razdrobljenost je delno posledica tudi velikosti prejemnikov pomoči. Dobra polovica prejemnikov pomoči (67,8 %) se namreč uvršča med mikropodjetja, višina pomoči pa je bolj ali manj prilagojena velikosti prejemnika. V analiziranem obdobju 2011–2013 so mikropodjetja v povprečju prejela 28,7 tisoč evrov na prejemnika, majhna 132,1 tisoč evrov, srednja 401,7 tisoč evrov, velika podjetja pa 1,1 mio. evrov na prejemnika. Tako je le 182 velikih podjetij prejelo 45 % vseh dodeljenih pomoči.

Pregled povprečnih zneskov pomoči na prejemnika v obdobju 2011–2013 po oblikovanih petih skupinah panog kaže, da so bili najvišji zneski s 128.245 evri na prejemnika dodeljeni tretji skupini panog, v drugih štirih skupinah pa so se gibali pod 100.000 mio. evrov na

Slika 2: Državne pomoči in pomoči majhnega obsega v obdobju 2011–2013, v mio. evrih



Legenda: 1. skupina = panoge s tehnološkimi in proizvodnimi primerjalnimi prednostmi, 2. skupina = panoge s proizvodnimi prednostmi in pozitivno realno rastjo produktivnosti in izvoza, 3. skupina = panoge s proizvodnimi primerjalnimi prednostmi, ne pa tudi s pozitivno realno rastjo produktivnosti in izvoza, 4. skupina = panoge brez proizvodnih prednosti, a s pozitivno realno rastjo produktivnosti in izvoza, in 5. skupina = ostale panoge brez tehnoloških in proizvodnih prednosti.

Tabela 2: Razdelitev državnih pomoči in pomoči majhnega obsega po decilnih razredih v obdobju 2011–2013

Lestvica	Število prejemnikov	Znesek pomoči v mio. evrih	Decili
1	4.115	437,7	1,000
0,9	3.702	68,6	0,157
0,8	3.290	30,8	0,070
0,7	2.878	17,5	0,040
0,6	2.466	11,6	0,027
0,5	2.055	8,1	0,019
0,4	1.644	5,7	0,013
0,3	1.233	3,8	0,009
0,2	822	2,1	0,005
0,1	411	0,5	0,001

Vir: Evidenca državnih pomoči in evidenca pomoči majhnega obsega, Ministrstvo za finance.

prejemnika, pri čemer je bil povprečni znesek dodeljene pomoči na prejemnika v prvi skupini panog celo nižji kot v peti skupini, v kateri so združene panoge brez razvojnih prednosti. Iz navedenega lahko ponovno sklepamo, da industrijska politika z državnimi pomočmi ni posebej podpirala panog z največjimi razvojnimi primerjalnimi prednostmi, temveč je bila še vedno zgolj sanacijska.

Višina pomoči posameznim panogam je različna tudi znotraj oblikovanih skupin panog. Brez vidnejših podpor posamezni panogi je samo četrta skupina panog. V prvi skupini panog izraziteje izstopa proizvodnja surovega železa, jekla, ferozlitin (SKD 24.1), v kateri je triletna pomoč znašala 1,3 mio. evrov na prejemnika, v drugi sta nad milijonom evrov na prejemnika prejeli dve panogi, in sicer proizvodnja umetnih vlaken (SKD 20.6) ter proizvodnja delov in opreme za motorna vozila (SKD 29.3). V tretji skupini je bila pomoči v povprečni višini več kot milijon evrov na prejemnika deležna panoga proizvodnja gospodinjskih naprav (SKD 27.5), v peti pa tkanje tekstilij (13.2).

Pomoči so bile usmerjene prejemnikom, ki so registrirani v različnih organizacijskih oblikah. V vseh treh analiziranih letih je bilo največ sredstev usmerjenih v delniške družbe (120,7 mio.), sledijo družbe z omejeno odgovornostjo (290,5 mio. evrov) in samostojni podjetniki posamezniki (22,8 mio. evrov). Te tri organizacijske oblike prejemnikov so prejele večino pomoči. Predvsem prek programa razvoja podeželja so bili pomoči predelovalni industriji deležni tudi nosilci dopolnilnih dejavnosti na kmetiji (1,3 mio.), prek drugih različnih programov pa tudi zadruge, zavodi in prejemniki z različnimi samostojnimi poklici. Prejemnikov pomoči, ki niso gospodarske družbe, je bilo zelo veliko (skoraj 1.900), namenjeno pa jim je bilo le nekaj več kot 30 mio. evrov pomoči. Med prejemniki so prevladovali samostojni podjetniki posamezniki.

3.4 Državne pomoči in pomoči majhnega obsega gospodarskim družbam predelovalne industrije

Večina državnih pomoči in pomoči majhnega obsega je v obdobju 2011–2013 (404,7 mio. evrov; 92,5 %) država usmerila v 2.220 gospodarskih družb, ki so registrirane kot delniške družbe, komanditne družbe in družbe z neomejeno in omejeno odgovornostjo. V povprečju so gospodarske družbe prejele 182.314 evrov pomoči na prejemnico. Veliko število prejemnic pomoči, ki dosegajo skoraj devetdeset odstotkov bruto dodane vrednosti, kaže na razdeljevanje razpoložljivih sredstev, ne pa na načrtno pospeševanje razvoja perspektivnih gospodarskih družb. V obdobju 2011–2013 je pomoči prejelo skoraj 30 % vseh gospodarskih družb, ustvarile pa so kar 87,7 % kosmatega donosa iz poslovanja, enak odstotek pa tudi bruto dodane vrednosti, deleži čistih prihodkov od izvoza, neto dobička iz poslovanja in neto celotnega dobička pa so presegli 90 %. Prejemnice pomoči so zaposlovale 84,2 % zaposlenih na podlagi delovnih ur. Brez pomoči so ostale le majhne družbe, ki so v povprečju zaposlovale le 4,9 zaposlenega.

Zneskovno so glede na velikost skupin največ pomoči prejele gospodarske družbe iz prvih treh skupin panog, povprečni znesek pomoči na prejemnico pa je bil najvišji v drugi skupini (377.577 evrov), skoraj polovico manjši v prvi, tretji in peti skupini, v četrti skupini panog pa je dosegel le nekaj nad sto tisoč evrov. Ker je v predelovalni industriji velikih gospodarskih družb relativno malo, večja količina pomoči samo eni družbi lahko tudi bistveno poveča količino pomoči v panogi in v skupini panog. Tako je v drugo skupino uvrščena panoga proizvodnja delov in opreme za motorna vozila (SKD 29.3), kjer je država predvsem v letu 2013 z visokimi pomočmi reševala zelo veliko in pomembno gospodarsko družbo iz te panoge in s tem bistveno povečala povprečno višino pomoči na prejemnico v tej skupini panog.

Po deležu prejetih pomoči v obdobju 2011–2013 v primerjavi z doseženimi bruto dodanimi vrednostmi leta 2013 je prednjačila druga skupina panog (tabela 3). Z vidika doseženih dodanih vrednosti v letu 2013 so bile najvišje pomoči v obravnavanih letih dodeljene gospodarskim družbam v drugi skupini, delno tudi četrti, najnižje pa v prvi skupini panog, na kar so vplivale tudi višine doseženih bruto dodanih vrednosti, ki so v prvi skupine najvišje. Pri primerjavah s številom zaposlenih so bile zaradi večjega števila zaposlenih pomoči nekoliko nižje v tretji in peti skupini panog. Primerjava med državnimi pomočmi in pomočmi majhnega obsega še z drugimi rezultati poslovanja kaže, da so pomoči nadpovprečno visoke v drugi, tretji in peti skupini panog, v prvih dveh zaradi razmeroma visokih pomoči, v peti skupini pa pretežno zaradi slabih poslovnih rezultatov.

Tabela 3: Državne pomoči in pomoči majhnega obsega 2011–2013 v primerjavi z doseženimi bruto dodanimi vrednostmi in številom zaposlenih pri prejemnicah in v vseh gospodarskih družbah v letu 2013

Skupina podjetij	Državne pomoči in pomoči majhnega obsega 2011–2013 v primerjavi z bruto dodano vrednostjo v letu 2013, v %		Državne pomoči in pomoči majhnega obsega 2011–2013 v primerjavi s številom zaposlenih v letu 2013, v evrih	
	GD, prejemnice pomoči	Vse GD	GD, prejemnice pomoči	Vse GD
1. skupina	6,1	5,5	3.018	2.512
2. skupina	10,2	8,7	3.897	3.378
3. skupina	7,0	6,2	2.657	2.262
4. skupina	8,4	6,6	3.589	2.517
5. skupina	7,5	6,7	2.498	2.160
SKUPAJ	7,5	6,6	3.003	2.526

Vir podatkov: Evidenca državnih pomoči in pomoči majhnega obsega, Ministrstvo za finance in AJPEs: Zaključni računi gospodarskih družb, 2013.

Opomba: GD = gospodarska družba

Legenda: 1. skupina = panoge s tehnološkimi in proizvodnimi primerjalnimi prednostmi, 2. skupina = panoge s proizvodnimi prednostmi in pozitivno realno rastjo produktivnosti in izvoza, 3. skupina = panoge s proizvodnimi primerjalnimi prednostmi, ne pa tudi s pozitivno realno rastjo produktivnosti in izvoza, 4. skupina = panoge brez proizvodnih prednosti, a s pozitivno realno rastjo produktivnosti in izvoza, in 5. skupina = ostale panoge brez tehnoloških in proizvodnih prednosti.

Prejemnice državnih pomoči in pomoči majhnega obsega izkazujejo po kazalnikih bruto dodana vrednost na zaposlenega in neto dobiček iz poslovanja na zaposlenega ugodnejše rezultate kot gospodarske družbe, ki pomoči niso prejele po štirih skupinah, izjema so le panoge, razporejene v drugo skupino. Prejemnice iz druge skupine panog dosegajo slabše rezultate po obeh kazalnikih kot neprejemnice pomoči. V vseh petih skupinah pa prejemnice pomoči dosegajo višje deleže izvoza v kosmatem donosu iz poslovanja kot neprejemnice.

Zaradi razdrobljenosti državnih pomoči in pomoči majhnega obsega (veliko število prejemnic z zelo nizkimi zneski pomoči) in hkratne koncentracije (majhno število prejemnic z zelo visokimi zneski pomoči) smo gospodarske družbe razdelili še na tiste, ki so: (i) prejele večje zneske pomoči (nad 200.000 evrov v treh letih), (ii) prejemnice majhnih zneskov pomoči (pod 200.000 evrov v treh letih) in (iii) neprejemnice pomoči. Pri izboru merila 200.000 evrov smo izhajali iz predpisov Evropske unije za pomoči majhnega obsega, kot tistem znesku pomoči v triletnem obdobju, za katerega ni treba ugotavljati škodljivih vplivov na evropski notranji trg. Seveda pa predvsem v manjših gospodarskih družbah tudi manjši zneski pomoči lahko ugodno vplivajo na povečanje konkurenčnosti. Med gospodarskimi družbami, prejemnicami pomoči, je velika večina gospodarskih družb (85 %) v obdobju 2011–2013 prejela zelo majhne zneske pomoči (skupaj le 60,6 mio. evrov pomoči ali 31,8 tisoč evrov na prejemnico). Več kot 200.000 evrov na prejemnico je prejelo 314 gospodarskih družb, skupni znesek pomoči, usmerjen v te družbe, je znašal kar 344,1 mio. evrov, povprečni znesek na prejemnico je bil posledično visok in je znašal kar 1.095.860 evrov.

Bruto dodane vrednosti na zaposlenega in neto dobički iz poslovanja na zaposlenega so bili v letu 2013 najvišji v gospodarskih družbah, ki so prejele državne pomoči in

pomoči majhnega obsega nad 200.000 evrov, nekoliko nižji pri družbah, ki so prejele nižje zneske pomoči, in najnižji pri neprejemnicah pomoči (tabela 4). V povprečju je država dodeljevala pomoči gospodarskim družbam, ki dosegajo boljše poslovne rezultate. Po izbranih skupinah gospodarskih družb se splošna ugotovitev potrdi v štirih skupinah, predvsem pa v prvi, četrti in peti skupini. V tretji skupini so poslovni rezultati pri prejemnicah pomoči ugodnejši pri bruto dodani vrednosti na zaposlenega, ne pa tudi pri neto dobičku iz poslovanja na zaposlenega. Velika izjema je druga skupina, pri kateri so najugodnejši rezultati poslovanja po obeh kazalnikih pri gospodarskih družbah, ki v letih 2011–2013 pomoči niso prejele.

Pregled posameznih gospodarskih družb, ki so v obdobju 2011–2013 prejele nad 1 milijon evrov pomoči, kaže, da je bila še vedno več kot polovica vseh pomoči gospodarskim družbam (233,7 mio. evrov) usmerjena le 67 gospodarskim družbam, ki so v letu 2013 zaposlovale 38.716 delavcev na podlagi delovnih ur. Njihovi poslovni rezultati za leto 2013 kažejo, da so izrazite dovoznice (84,1 % prihodkov iz poslovanja iz izvoza), dosežena bruto dodana vrednost na zaposlenega je bila povprečju nekoliko nižja, doseženi dobiček iz poslovanja na zaposlenega pa nekoliko višji kot pri družbah, ki so prejele pomoči od 200.000 do mio. evrov. Izjema so panoge v prvi skupini, kjer dosegajo prejemnice teh visokih pomoči izrazito ugodnejše poslovne rezultate od vseh predhodnih prikazov, pri čemer se postavlja vprašanje, ali tem družbam lastna sredstva zadoščajo za izvedbo projektov in pomoči države sploh ne potrebujejo. Žal pa družbe v prvi in ostalih štirih skupinah dosegajo neto celotno izgubo, kar je posledica visokih stroškov obresti in drugih odhodkov. Zato lahko z gotovostjo trdimo, da prejemnice s prejetimi državnimi pomočmi in pomočmi majhnega obsega vsaj delno rešujejo tudi težave s prezadolženostjo.

Tabela 4: Bruto dodana vrednost in neto dobiček iz poslovanja glede na velikost prejetih pomoči v obdobju 2011–2013, v evrih

	Bruto dodana vrednost na zaposlenega			Neto dobiček iz poslovanja na zaposlenega		
	Prejemnice pomoči nad 200.000 evrov	Prejemnice pomoči pod 200.000 evrov	Neprejemnice pomoči	Prejemnice pomoči nad 200.000 evrov	Prejemnice pomoči pod 200.000 evrov	Neprejemnice pomoči
1. skupina	61.965	30.560	26.251	16.999	2.851	1.304
2. skupina	37.684	38.705	43.750	5.285	5.199	12.576
3. skupina	39.828	35.305	30.178	2.699	5.414	1.851
4. skupina	49.906	37.815	26.276	15.283	6.853	2.839
5. skupina	35.065	31.633	25.296	4.100	3.100	-2.345
SKUPAJ	44.870	34.149	29.900	7.857	4.393	2.786

Vir podatkov: AJPES: Zaključni računi gospodarskih družb, 2013.

Legenda: 1. skupina = panoge s tehnološkimi in proizvodnimi primerjalnimi prednostmi, 2. skupina = panoge s proizvodnimi prednostmi in pozitivno realno rastjo produktivnosti in izvoza, 3. skupina = panoge s proizvodnimi primerjalnimi prednostmi, ne pa tudi s pozitivno realno rastjo produktivnosti in izvoza, 4. skupina = panoge brez proizvodnih prednosti, a s pozitivno realno rastjo produktivnosti in izvoza, in 5. skupina = ostale panoge brez tehnoloških in proizvodnih prednosti.

Dobra četrtina gospodarskih družb (26,7 %) je v obdobju 2011–2013 prejela zelo majhne zneske državnih pomoči in pomoči majhnega obsega (do vključno 5.000 evrov). Dosežena bruto dodana vrednost na zaposlenega in neto dobiček iz poslovanja na zaposlenega sta bila v letu 2013 nižja kot pri gospodarskih družbah, ki pomoči niso prejele. Okoli petina prejemnic tako majhnih količin pomoči je bila ustanovljena v zadnjih treh letih, verjetno kot izhod v sili pred naraščajočo brezposelnostjo.

Rezultat horizontalnega dodeljevanja državnih pomoči in pomoči majhnega obsega je, da je v triletnem obdobju 2011–2013 pomoči prejelo veliko gospodarskih družb, med njimi skoraj vse velike družbe, ki so še vedno tudi nosilke predelovalne industrije. Majhne in srednje velike družbe ter mikrodružbe so sicer celotno obdobje prejemale pomoči, a jim kljub temu ni uspelo prerasti v večje organizacijske oblike in izboljšati rezultatov poslovanja. V letu 2013 so majhne in srednje velike družbe v povprečju dosegle za tretjino manjšo bruto dodano vrednost na zaposlenega kot velike gospodarske družbe, v mikrodružbah pa za več kot polovico. Druga pomembna značilnost je, da država v analiziranih treh letih ni izdatneje podpirala panog, ki imajo tehnološke in proizvodne primerjalne prednosti, znatneje so bile podrte panoge, ki so močno vpete v prodaje na tuje trge (iz druge in tretje skupine), ki se po poslovnih rezultatih za leto 2013 sodeč spoprijemajo z različnimi poslovnimi težavami, med katerimi so v ospredju težave s prezadolženostjo, ki se v poslovnem izidu izkazujejo prek stroškov financiranja, ki močno bremenijo sicer relativno ugodne neto dobičke iz poslovanja. S težavo visokih stroškov financiranja se srečujejo tudi nekatere velike družbe iz panog s tehnološkimi in proizvodnimi prednostmi, ki so v obdobju 2011–2013 prejele visoke pomoči (nad 1 milijon evrov). Še najboljše razvojne perspektive lahko zasledimo pri gospodarskih družbah iz prve (panoge s tehnološkimi in proizvodnimi prednostmi) in četrte

skupine panog (panoge brez proizvodnih prednosti, a s pozitivno realno rastjo produktivnosti in izvoza), ki so v obdobju prejele državne pomoči v višini med 200.000 in enim milijonom evrov. Z dokaj veliko gotovostjo lahko zaključimo, da so te družbe prejele pomoči, ki so jih dejansko usmerile v tehnološki razvoj.

3.5 Državne pomoči in pomoči majhnega obsega najperspektivnejšim gospodarskim družbam

Gospodarske družbe, ki so registrirane v perspektivnih panogah slovenske predelovalne industrije, niso tudi enako uspešne. V že omenjeni študiji (Burger, Kotnik, 2014) sta avtorja med panogami s tehnološkimi in proizvodnimi primerjalnimi prednostmi (prva skupina) ter panogami s proizvodnimi prednostmi in pozitivno realno rastjo produktivnosti in izvoza (druga skupina) določila tudi najbolj razvojno perspektivne gospodarske družbe. Pri razvrščanju sta uporabila naslednja merila: (i) velikost družbe po obsegu prodaje, (ii) velikost družbe po obsegu izvoza, (iii) produktivnost družbe glede na dodano vrednost na zaposlenega, (iv) letno rast dodane vrednosti, (v) letno rast dodane vrednosti na zaposlenega in (vi) letno rast izvoza. Zaradi problematičnosti izračuna produktivnosti pri majhnih gospodarskih družbah sta avtorja v izbor vključila le tiste družbe, ki imajo deset ali več zaposlenih.

Od 3.371 gospodarskih družb v letu 2013, ki pretežno poslujejo v panogah, ki so v naši analizi uvrščene v prvo in drugo skupino, sta ob upoštevanju kriterijev izbrala 240 (141 iz prve in 99 iz druge skupine) gospodarskih družb z najboljšimi razvojnimi potenciali. V obdobju 2011–2013 je med temi izbranimi družbami državne pomoči in pomoči majhnega obsega prejelo 151 družb v višini 131,1 mio. evrov. Povprečna višina pomoči na prejemnico je znašala 868.259 evrov.

Tabela 5: Rezultati poslovanja izbranih gospodarskih družb v letu 2013, prejemnic državnih pomoči in pomoči majhnega obsega v letih 2011–2013

Kazalniki	1. skupina panog	2. skupina panog	SKUPAJ
Delež izvoza v kosmatem donosu iz poslovanja, v %	82,0	73,1	78,1
Bruto dodana vrednost na zaposlenega, v evrih	65.476	39.119	52.405
Neto dobiček iz poslovanja na zaposlenega, v evrih	18.963	4.972	12.024
Število zaposlenih na gospodarsko družbo	222	289	251
Delež pomoči 2011–2013 v primerjavi s kosmatim donosom iz poslovanja v letu 2013, v %	1,2	2,7	1,9
Delež pomoči 2011–2013 v primerjavi z bruto dodano vrednostjo v letu 2013, v %	3,9	11,1	6,6
Delež pomoči 2011–2013 v primerjavi z neto dobičkom iz poslovanja v letu 2013, v %	13,5	87,7	28,7

Vir podatkov: Evidenca državnih pomoči in pomoči majhnega obsega, Ministrstvo za finance in AJPEs: Zaključni računi gospodarskih družb, 2013.

Legenda: 1. skupina = panoge s tehnološkimi in proizvodnimi primerjalnimi prednostmi, 2. skupina = panoge s proizvodnimi prednostmi in pozitivno realno rastjo produktivnosti in izvoza.

Izbrane gospodarske družbe iz prve skupine panog so bile v letih 2011–2013 v povprečju deležne manjšega obsega državnih pomoči in pomoči majhnega obsega na prejemnico kot neizbrane družbe, rezultati poslovanja v letu 2013 pa so bili pri izbranih družbah občutno boljši (tabela 5). Izbrane družbe so dosegale višje deleže izvoza, bruto dodane vrednosti in čistega dobička kot neizbrane družbe, ki so tudi prejele državne pomoči in so bile razporejene v to skupino. Zaposlovale pa so nekoliko manj zaposlenih na podlagi delovnih ur. Povsem drugačen je položaj pri izbranih družbah, ki so bile razvrščene v drugo skupino. Izbrane družbe so prejele precej višje povprečne zneske pomoči na prejemnico kot neizbrane, a s pomočmi podprte družbe, njihovi poslovni rezultati v letu 2013 pa so bili nekoliko skromnejši. Te izbrane družbe so dosegle ugodnejšo samo bruto dodano vrednost na zaposlenega, po drugih kazalnikih pa je bilo njihovo poslovanje nekoliko slabše kot pri neizbranih prejemnicah pomoči, uvrščenih v to skupino. Povsem očitno je, da je država tudi v tem obdobju vsaj delno reševala nekoliko slabše gospodarske družbe. Kaže pa se tudi, da je poglavitno merilo pri dodeljevanju pomoči izvozna usmerjenost, ne pa tudi razvojna perspektivnost gospodarskih družb.

4. SKLEP

Dodeljevanje državnih pomoči in pomoči majhnega obsega v obdobju 2011–2013 kaže nekatere pozitivne znake prelamljanja s staro prakso, ko so bile pomoči namenjene pretežno reševanju gospodarskih družb, ki so zašle v težave. Razloga sta dva. Prvi in po našem mnenju najpomembnejši je ta, da je večina slabih gospodarskih družb predvsem iz delovno intenzivnih panog po letu 2008 propadla. Drug razlog pa kaže, da je v določeni meri v obdobju 2011–2013 država že začela podpirati perspektivne gospodarske družbe, čeprav se še vedno ni izognila sanacijski vlogi, kar kaže na izrazito

povečanje obsega pomoči v letu 2013 drugi (panoge s proizvodnimi prednostmi in pozitivno realno rastjo produktivnosti in izvoza) in tretji skupini panog (panoge s proizvodnimi primerjalnimi prednostmi, ne pa tudi s pozitivno realno rastjo produktivnosti in izvoza), pri čemer je bilo zelo verjetno pomembno merilo pri dodelitvi pomoči izvozna usmerjenost prejemnice pomoči, ne pa njeni dejanski razvojni potenciali.

Če poskušamo ugotoviti na v uvodu zastavljena vprašanja, potem na prvo vprašanje – ali in koliko so bile državne pomoči in pomoči majhnega obsega v obdobju 2011–2013 usmerjene v panoge s tehnološkimi in proizvodnimi prednostmi – lahko odgovorimo le delno pritrdilno, saj je od petih skupin panog, ki smo jih posebej preučevali, država manj sredstev namenila peti skupini panog, ki teh prednosti nima, predvsem v letu 2013 pa precej več drugi skupini panog, ki izkazuje proizvodne prednosti. Panoge, ki izkazujejo tako tehnološke kot proizvodne prednosti, niso bile deležne povečanih količin pomoči. Na drugo vprašanje – ali so pomoči prejele gospodarske družbe z boljšimi poslovnimi rezultati kot tiste, ki pomoči niso prejele – lahko odgovorimo pritrdilno, pomoči so prejele gospodarske družbe, ki izkazujejo boljše poslovne rezultate v letu 2013 od družb, ki pomoči niso prejele. Ob tej ugotovitvi moramo pripomniti, da je pomoči prejelo 30 % vseh gospodarskih družb, ki dosegajo med 70 in 80 % kosmatega donosa iz poslovanja, izvoza, bruto dodane vrednosti, neto dobička iz poslovanja. Med neprejemnicami pomoči so predvsem manjše družbe, ki pa v Sloveniji dosegajo precej nižje dodane vrednosti na zaposlenega kakor velike gospodarske družbe. Vsaj nekatere od teh družb imajo ugodne razvojne potenciale, le da jih razvijajo same brez vidnejše državne podpore. To ugotovitev potrjuje tudi poseben pregled državnih pomoči med izbranimi perspektivnimi gospodarskimi družbami, uvrščenimi v prvo in drugo skupino panog. Na tretje vprašanje – ali pomoči dejansko pomagajo

gospodarskim družbam pri njihovem hitrejšem razvoju ali še vedno rešujejo njihove težave pri poslovanju – ne moremo odgovoriti niti pritrdilno niti nikalno. Zdi se, da država gospodarskim družbam, uvrščenim v drugo in tretjo skupino, torej tistim, ki ima vsaj delne proizvodne prednosti, bolj pomaga reševati njihove poslovne težave, gospodarskim družbam iz prve in četrte skupine pa lahko pripišemo tudi pomoči, s katerimi gospodarske družbe krepijo razvojne potenciale. Seveda moramo biti pri tej oceni previdni, saj so posamezne družbe, katerim državam pomaga reševati tekoče težave s poslovanjem, v vseh petih skupinah. Slovensko gospodarstvo je zelo zadolženo, zato veliko sicer uspešnih gospodarskih družb, uvrščenih v panoge s tehnološkimi in proizvodnimi potenciali, zaradi visokih odhodkov iz financiranja izkazuje neto celotno izgubo.

Zaradi kompleksnosti razvoja države in družbe je sprejetje nacionalne vizije in strategije razvoja nujna, saj v Sloveniji obstajajo naravne in ustvarjene specifičnosti, različne pa so tudi poti njenega dosedanjega razvoja, zato je nekritično sprejemanje evropskih razvojnih modelov lahko v določenih segmentih za razvoj Slovenije škodljivo. Za gospodarski razvoj je treba sprejeti ustrezno industrijsko politiko. Slovenija razpolaga le z okoli sto velikimi gospodarskimi družbami, ki so gonilo njenega razvoja, manjše gospodarske družbe se razvijajo prepočasi, zato premalo izkoriščajo razvojne potenciale v zaposlitvi niš, ki jih na domačem in na globaliziranem trgu puščajo veliki proizvajalci. Industrijska politika mora vzpostaviti ustrezno ravnanje pri pospeševanju razvoja med velikimi, srednje velikimi in majhnimi gospodarskimi družbami, ki imajo tehnološke in proizvodne potenciale. Državne pomoči in pomoči majhnega obsega so v razumnih obsegih, preveliki obsegi povzročajo distorzije na trgu, lahko koristen mehanizem pospeševanja tega razvoja, vendar jih morajo prejeti prejemnice, ki lahko z njimi ustvarijo dolgoročno boljše poslovne rezultate, pri tem pa iz trgov ne izrivajo manjših gospodarskih družb, ki imajo tudi ugodne razvojne potenciale.

Literatura in viri:

Benner, M. (2013). Developing economies with industrial policy: Towards a toolbox for economic Growth. With case studies of Jordan and Egypt. Paper No. 43857. Muenchen: MPRA. Pridobljeno na: <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/43857/>.

Buigues, P. in Sapir, A. (1993). Community Industrial Policies. Nicolaides Phedon (ed.): Industrial Policy in the European Community. Maastricht: European Institute of Public Administration.

Burger, A. in Kotnik, P. (2014). Strokovna analiza kot podlaga za Strategijo pametne specializacije.

Pridobljeno na: <http://www.eu-skladi.si/ostalo/metodologija-za-sps>.

Burger in sodelavci (2012). Učinek vladnih protikriznih ukrepov na delovanje podjetij v pogojih gospodarske recesije, CRP V5-1005. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Dunning, J. H. (1992). The Global Economy, Domestic Governance, Strategies and Transnational Corporations: Interactions and Policy Implications, 1(1992)3. New York: Transnational Corporations.

Evidenca državnih pomoči za leta 2011, 2012 in 2013, (2014). Ljubljana: Ministrstvo za finance.

Evidenca pomoči majhnega obsega za leta 2011, 2012 in 2013, (2014). Ljubljana: Ministrstvo za finance.

Evropa 2020. Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast. (2010). Sporočilo Komisije COM (2010) 2020 konč. Bruselj: Evropska komisija.

Za oživitev evropske industrije. (2014). Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij. Bruselj: Evropska komisija.

Geroski, P. A. (1995). European Industrial Policy and Industrial Policy in Europe. Grant Wyn (ed.): Industrial Policy. The International Library of Comparative Public Policy Series. Alderhot: An Elgar Reference Collection.

Khan, M. (2014). The industrial policy governance challenge. Presentation 15 september. Bonn: Gernam development institute.

Kotnik, P. (2013). Analiza sektorjev in R&R dejavnosti za namen identifikacije področij pametne specializacije. Pridobljeno na: <http://www.spiritslovenia.si/resources/files/pdf/Analiza-sektorjev-in-RR-dejavnosti-za-namen-identifikacije-podrocij-pametne-specializacije.pdf>

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

Musgrave, R. A. (1990). A Brief History of Fiscal Doctrine. Auerbach Alan J., Feldstein Martin (eds.): Handbook of Public Economics. Volume I. Amsterdam: Elsevier Science Publishers B. V.

Nacionalni računi (2014). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

Nicolaides, P. (1993). Industrial Policy: The Problem of Reconciling Definitions, Intentions and Effects. Nicolaides Phedon (ed.): Industrial Policy in the

European Community. Maastricht: European Institute of Public Administration.

Pridobljeno na: <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk>.

Ocena lizbonske strategije (2010). Delovni dokument služb Komisije, SEC(2010) 114 konč. Bruselj: Evropska komisija.

Poročila o državnih pomočeh (enajsto, dvanajsto, trinajsto, štirinajsto, petnajsto). (2006–2013). Ljubljana: Ministrstvo za finance.

Poslovni register Slovenije za leto 2013 (2014). Ljubljana: AJPES.

Rodrik, D. (2013). Structural change, fundamentals, and growth: An overview. New Jersey: Institute for Advanced Study. Pridobljeno na: https://www.sss.ias.edu/files/pdfs/Rodrik/structural-Change-Fundamentals-and-Growth-An-Overview_revised.pdf.

Rojec, M., Murn, A., Burger, A., Jaklič, A. (2008). Kako do večje učinkovitosti javnofinančnih sredstev za povečanje konkurenčnosti gospodarstva: Analiza učinkovitosti državnih pomoči in predlogi za njeno izboljšanje. CRP V5-0201. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Novo mesto: Visoka šola za upravljanje in poslovanje.

Rojec, M., Murn, A., Burger, A., Jaklič, A., Svetličič, M. (2010). Kako do večje učinkovitosti razporejanja javnofinančnih sredstev: Analiza učinkov državnih pomoči na omejevanje konkurence. CRP V5-0408. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

State Aid Scoreboard 2014 (2014). Brussels: European Commission.

Strategija pametne specializacije (2014). Verzija 16. 07. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko.

Tanzi, V. (1999). The Changing Role of the State in the Economy. Fukasaku Kiichiro, De Mello Luiz R. Jr. (eds.): Fiscal Decentralization in Emerging Economies. Governance Issue. Paris: OECD.

Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti. Uradni list RS, št. 44/2007.

Zaključni računi gospodarskih družb za leto 2013, (2014): Ljubljana: AJPES.

Walser C. D. (1999). Industrial Policy in the Process of Transition. Bern: Verlag Paul Haupt.

Wren, C. (2001). The Industrial Policy of Competitiveness: A Review of Recent Developments in the UK. Danson M. W. (ed.): Debates and Surveys. Regional Studies, 35.9.