

© DELOVNI ZVEZKI
URADA ZA MAKROEKONOMSKE ANALIZE IN RAZVOJ

št. 2/letnik XI/2002

Industrijska politika in državne
pomoči v Evropski uniji
in v Sloveniji

mag. Ana MURN

Ljubljana, 2002

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

Št. 2/letnik X/2002

Izdajatelj:

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

Telefon: 1/478 10 12

Fax: 1/478 10 70

Elektronska pošta: gp.umar@gov.si

<http://www.sigov.si/zmar/publicis/dz.html>

Urednica zbirke: Ana TRŠELIČ SELAN

Tehnična urednica: Tina KOPITAR

Prevod povzetka: Marko GERMOVŠEK

Lektoriranje: Julijana ČUFER

Naslovnica, oblikovna zasnova: Sandi RADOVAN, Studio DVA

Distribucija: Simona ZRIM

Tisk: SOLOS, Ljubljana

Odgovorna oseba: dr. Janez ŠUŠTERŠIČ, direktor

Naklada: 200 izvodov

Pisna naročila za zbirko ali posamezno publikacijo sprejemamo na naslov izdajatelja.

Ključne besede: industrijska politika, politika konkurence, državne pomoči, strukturne pomoči.

Keywords: industrial policy, competitiveness policy, state aid, structural aid.

Kazalo

| | |
|---|----|
| Povzetek/Summary | 5 |
| 1. Uvod | 7 |
| 2. Industrijska politika | 9 |
| 2.1. Opredelitev industrijske politike v ekonomski teoriji | 9 |
| 2.2. Industrijska politika v razvitih zahodnih državah in v Evropski uniji | 11 |
| 2.3. Industrijska politika v državah v tranziciji in v Sloveniji | 13 |
| 3. Industrijska politika EU in Slovenije, merjena z državnimi pomočmi | 21 |
| 3.1. Teoretična opredelitev državnih pomoči v okviru industrijske in zunanjetrgovinske politike ter politike konkurence | 22 |
| 3.2. Izhodišča, na katerih temelji evropski sistem državnih pomoči | 25 |
| 3.2.1. Izhodišča državnih pomoči z vidika politike konkurence | 26 |
| 3.2.2. Izhodišča državnih pomoči z vidika industrijske politike | 28 |
| 3.3. Industrijska politika Evropske unije in Slovenije, merjena z državnimi pomočmi | 29 |
| 3.3.1. Metodološka izhodišča pravil državnih pomoči | 30 |
| 3.3.2. Obseg in struktura državnih pomoči v EU in v Sloveniji z vidika pravil državnih pomoči | 33 |
| 3.3.2.1. <i>Celotni obseg in dinamika državnih pomoči</i> | 33 |
| 3.3.2.2. <i>Sektorska struktura državnih pomoči</i> | 36 |
| 3.3.2.3. <i>Pomoči posebnim sektorjem v EU in v Sloveniji</i> | 37 |
| 3.3.2.4. <i>Pomoči preostalim sektorjem industrije v EU in v Sloveniji</i> | 40 |
| 3.3.3. Opredelitev značajev industrijskih politik EU in Slovenije | 45 |
| 3.3.3.1. <i>Aktivnost nacionalnih industrijskih politik držav EU</i> | 45 |
| 3.3.3.2. <i>Aktivnost strukturnih in nacionalnih industrijskih politik držav EU</i> | 47 |
| 3.3.3.3. <i>Označitev značajev industrijskih politik držav EU</i> | 48 |
| 3.3.3.4. <i>Značaj industrijske politike v Sloveniji</i> | 50 |
| 4. Instrumenti državnih pomoči v EU in v Sloveniji | 51 |
| 5. Kritični pogled na industrijsko politiko EU in Slovenije | 55 |
| 6. Zaključek | 56 |
| Literatura in viri | 61 |

Seznam kratic

OECD - Organisation for Economic Cooperation and Development

WTO - World Trade Organization (Svetovna trgovinska organizacija)

GATT - The General Agreement on Tariffs and Trade

ZDA - Združene države Amerike

ECSC Treaty - Pogodba Evropske skupnosti za jeklo in premog

PID - Pooblaščen investicijska družba

SGRS - Strategija gospodarskega razvoja Slovenije

ESPJ - Evropska skupnost za premog in jeklo

NUTS - Klasifikacija teritorialnih enot za statistiko (Nomenclature des Unites Territoriale pour Statistique)

EBRD - The European Bank for Reconstruction and Development

Povzetek

V prispevku smo poskusili analizirati aktivnosti in značaje industrijskih politik Evropske unije, njenih članic in Slovenije na podlagi razpoložljivih podatkov o državnih pomočeh. Analiza je pokazala, da države članice z nacionalnimi in Evropska unija z nadsacionalnimi ukrepi vodijo aktivno industrijsko politiko, pri tem pa bolj uporabljajo tiste, ki jih je teorija industrijske politike definirala kot ukrepe ustvarjanja trga in opredelila za manj zaželjene ukrepe industrijske politike. Ukrepi, ki naj bi bili usmerjeni k podpori trga, so, z izjemo v posameznih državah članicah, sorazmerno slabo zastopani. Močno zastopani pa so ukrepi pospeševanja razvoja manj razvitih regij, ki so dovoljeni tudi v okviru politike konkurence, vendar se znotraj pravil spet pojavljajo nameni ukrepov, ki se pretežno nagibajo v smeri ustvarjanja trga (začetne investicije, zaposlovanje, redno poslovanje), ne pa podpore trgu.

Slovenija bi kot država, ki je prešla proces tranzicije, tudi po teoretičnih predpostavkah primerne industrijske politike lahko omejeno obdobje izvajala aktivnejšo industrijsko politiko, usmerjeno tudi v ustvarjanje trga. Empirični podatki o državnih pomočeh pa kažejo, da Slovenija vodi manj aktivno industrijsko politiko kot precej držav članic Evropske unije (merjeno z državnimi in strukturnimi pomočmi) in z ukrepi, bolj usmerjenimi k podpori trga. K takšni politiki Slovenijo nedvomno prisiljuje tudi Evropska komisija s predpristopnimi procesi, ki za kandidatke za vstop uporablja precej strožja merila kot za države članice.

Summary

This paper aims to analyse the nature and activity of the industrial policies of the EU, its member-states, and Slovenia on the basis of data available on state aid. The analysis shows that member-states take national and the EU supra-national measures to conduct an active industrial policy. Measures taken more frequently are those that aim to create the market, however, industrial policy has identified these measures as being less recommendable. Measures aimed at supporting the market are relatively scarce, except in some member-states. Measures oriented towards stepping-up the development of backward regions are more common. They are also permitted by competition policy, however, competition rules again allow the introduction of measures aimed more at creating than supporting the market (start-up aid, employment, regular operation etc).

According to industrial policy's theoretical assumptions, Slovenia, a country that has gone through the process of transition, could conduct a more active industrial policy aimed at creating the market for a limited period of time. Empirical evidence on state aid shows that Slovenia is pursuing a less active industrial policy than most EU member-states (measured by state aid and structural aid) and is taking more measures oriented to supporting the market. One of the elements forcing Slovenia to conduct such a policy is the pre-accession process run by the European Commission, which applies much stricter criteria for applicant-countries than existing member-states.

1. Uvod

V strokovni literaturi je verjetno težko najti temo, ki bi bila spornejša, kot sta temi industrijska politika in vloga države v gospodarstvu. Kljub obsežnim teoretičnim razpravam, v katerih **teoretiki večinoma zagovarjajo prosto delovanje trga in tržnih zakonitosti ter minimiziranje vloge države** le na zagotavljanje ustreznega poslovnega okolja, je povsem nesporno, da se je prav v tem stoletju vloga države v gospodarstvu bistveno povečala. Današnje države neposredno odločajo o visokem deležu proizvedenih dobrin in storitev ter o prerazdelitvi dohodka, kar se odraža v naraščanju deleža bruto domačega proizvoda, ki se razporeja na transferje, na subvencije in na neposredne izdatke javnega sektorja. **Naraščanje vloge države v gospodarstvu** seveda ne pomeni, da ta proces nima negativnih posledic, in sicer tako zaradi pretirane kot tudi zaradi pomanjkljive in neustrezne vloge. Najočitnejše posledice pretiranega delovanja države so v izjemno visokih stroških in cenah, ob pogostih izgubah v javnih podjetjih, v neučinkovitosti premalo financiranih investicijskih in drugih projektih, v negativnih vplivih na razmestitev proizvodnih virov ter tudi v posrednih vplivih na obnašanje varčevalcev in na razmestitev privatnih institucij. V osemdesetih letih preteklega stoletja je večina razvitih gospodarstev pod vplivom politike, pa tudi zaradi posledic pomanjkljivosti javnega sektorja, poskušala zmanjšati vlogo države v gospodarstvu, vendar ti poskusi niso bistveno zmanjšali njenega dejanskega pomena. V zadnjem desetletju se ti procesi nadaljujejo predvsem z liberalizacijami in privatizacijami javnih podjetij ter redefiniranjem vloge države v industrijski politiki.

Vloga države v gospodarstvu se izvaja preko različnih politik. Med njimi je bila vse do sredine sedemdesetih let dvajsetega stoletja industrijska politika teoretično in praktično najmanj priznana, vendar v praksi pogosto uporabljena. V drugi polovici osemdesetih in v devetdesetih letih je industrijska politika postala vse bolj priznana. Če je industrijska politika pojmovana kot državno sprejemanje in usklajevanje ukrepov za povečanje produktivnosti in konkurenčnosti celotnega gospodarstva ter posameznih sektorjev v njem in za zagotovitev ugodnih pogojev za realizacijo visoke rasti gospodarskih in zaposlitvenih potencialov, nedvomno obstajajo tudi ustrezni vzroki za njeno vodenje.

Teoretično najbolj razširjena **vzroka za vodenje industrijske politike sta dva.** Prvi vzrok tiči v dejstvu, da tržni mehanizmi ne morejo učinkovito koordinirati vseh ekonomskih aktivnosti, kar je ugotovil že oče tradicionalne klasične ekonomije, Adam Smith. Iz njegovih spoznanj in spoznanj kasnejših teoretikov izhaja potreba po bolj ali manj aktivni obliki vodenja ustrezne industrijske politike za doseganje čim višje gospodarske rasti, ki vodi v doseganje višje ravni gospodarske razvitosti, kar se v končni fazi odraža v dvigu življenjske ravni. Drugi vzrok izhaja iz mednarodne trgovine. Sodobni ekonomski teoretiki opozarjajo, da teorija primerjalnih prednosti in razpoložljivost proizvodnih faktorjev na prehodu v 21. stoletje ne držita in da je z ustrezno industrijsko politiko mogoče vplivati na mednarodne trgovinske tokove in konkurenčne prednosti. V ospredju sodobnega pristopa sta inovativnost in podjetniška povezanost, ki poskuša pozitivno vplivati na poslovno okolje podjetij in njihovo strateško upravljanje.

V pričujočem **prispevku** poskušamo na podlagi razpoložljivih podatkov o državnih pomočeh predstaviti stopnjo aktivnosti in oblike industrijske politike v Evropski uniji in nekaterih državah članicah ter v Sloveniji. V drugem poglavju se osredotočamo na industrijsko politiko in sicer na teoretična izhodišča ter praktične izkušnje pri njenem vodenju v Evropski uniji ter v drugih razvitih industrijskih državah. Na koncu

Vloga države v gospodarstvu

Različne politike

Industrijska politika

poglavja predstavljamo teoretična izhodišča za vodenje industrijske politike v državah v tranziciji ter praktične izkušnje Slovenije v luči procesov, ki jih je izvajala v prvem obdobju tranzicije (1990-1995), v drugem obdobju tranzicije (1996-2000) in v prvem letu novega tisočletja. V tretjem poglavju opredeljujemo različne ukrepe in instrumente industrijske politike, med katere sodijo tudi državne pomoči. Definicija državnih pomoči ne zajema vseh ukrepov in instrumentov industrijske politike, vendar je, izmed vseh definicij, ki opredeljujejo na eni strani neposredne finančne koristi za posamezna podjetja, na drugi pa stroške za državo, najširša. Širina definicije omogoča dokaj jasen vpogled v industrijsko politiko posamezne države. Žal pa se podatki o državnih pomočeh zbirajo le za potrebe politike konkurence kar bistveno omejuje njihovo uporabo za analitične potrebe industrijske politike. Zaradi te poglobitve omejenosti podatkov ocenjujemo državne pomoči v Evropski uniji in v Sloveniji z dveh vidikov. Prvi vidik ocenjevanja je usmerjen preko pravil konkurence in državnih pomoči (politike konkurence), drugi pa preko industrijske politike. V četrtem poglavju obravnavamo industrijsko politiko v Evropski uniji in v Sloveniji tudi z vidika instrumentov državnih pomoči, kar pomeni, da se preko instrumentov industrijska politika sooča tudi z javnofinančno politiko. V zadnjem, petem poglavju podajamo na podlagi ugotovitev iz predhodnih točk kritični pogled na obstoječo industrijsko politiko Evropske unije in Slovenije.

2. Industrijska politika

V zadnjih dveh desetletjih se pojavlja vrsta ekonomskih doktrin, ki osvetljujejo vlogo države in tržnega mehanizma z drugih vidikov in pomenijo odmik od osrednje neoliberalistične misli, ki zagovarja tržne zakonitosti ter minimalno vlogo države v gospodarstvu. Te nove ekonomske doktrine izhajajo iz gospodarske stvarnosti, kjer najdemo številne primere hitro razvijajočih se držav, v katerih je država s svojo industrijsko politiko odigrala aktivno in izrazito pozitivno vlogo v smislu vzpodbujanja gospodarskega razvoja. V prvo skupino lahko uvrstimo Nemčijo in Japonsko kot najuspešnejši gospodarstvi v obdobju po drugi svetovni vojni. V drugo skupino sodijo »azijski tigri« (Singapur, Tajvan, Hong Kong, Južna Koreja), ki so uspešno prodrli na svetovne trge in zmanjšali razvojni zaostanek za najbolj razvitimi gospodarstvi. Tretja skupina pa obsega nekatere manjše evropske države, ki so se na svoji uspešni razvojni poti naslonile na ekonomsko bolj razvite sosede (Avstrija, Irska) ali pa svoj razvoj bazirale na ustanavljanju oziroma vključevanju v evropske integracijske združbe (države Beneluxa, vstop Danske v Evropsko unijo). Vsem omenjenim državam je uspel razvojni preboj s pomočjo strateškega usmerjanja gospodarstva, znotraj katerega je ključno vlogo odigrala aktivna industrijska politika.

Navkljub povsem drugačni dejanski stvarnosti zavzema industrijska politika v ekonomski teoriji še vedno obrobno mesto, v praksi pa je pod različnimi nazivi in oblikami prisotna tudi v najbolj liberalnih gospodarstvih. **Industrijsko politiko vodi tudi Evropska unija**, ki jo izvaja preko usmeritev notranjega trga in s posebnim naborom strukturnih in drugih instrumentov. Posebno mesto v ekonomski teoriji so našle tudi razprave o vlogi države v gospodarstvu in industrijski politiki ob tranziciji nekdanjih socialističnih gospodarstev v tržna. V praksi so **tranzicijske države** izbrale različne poti, v prispevku pa prikazujemo prikazali pot, ki jo je izbrala s svojo industrijsko politiko **Slovenija**.

2.1. Opredelitev industrijske politike v ekonomski teoriji

Industrijska politika je bila vse do sredine sedemdesetih let dvajsetega stoletja v akademskih krogih anglosaških držav obravnavana kot nepomemben koncept, ki so ga razvijale zlasti obrobne struje v ekonomiji. V prvi polovici osemdesetih let so številne ugledne ustanove organizirale posvetovanja na temo industrijske politike, izšla pa je tudi vrsta publikacij uglednih ekonomistov. S študijami posameznih držav so ekonomisti dokazovali, da sta hitra gospodarska rast in razvoj nekaterih držav rezultat preišljene ter usmerjene državne politike v posameznih sektorjih. Po letu 1985 so publikacije evropskih in ameriških ekonomistov s področja industrijske politike redke. Industrijska politika je v znanstvenih krogih postala aktualna po letu 1990 s pričetkom procesa tranzicije nekdanjih netržnih gospodarstev socialističnih držav v tržno ekonomijo.

Teorija še vedno ni razrešila dileme, **ali je industrijska politika potrebna ali ne**. Izkušnje uspešnih držav kažejo, da je strategija uravnavanja gospodarstva ob upoštevanju razmer in omejitev lahko uspešna. Zgodovinsko se je prisotnost aktivne industrijske politike v posameznih državah povečala ob nastanku posebnih okoliščin. V času dolgoročne recesije so se praktično v vseh državah, tudi zelo liberalno usmerjenih, posluževali najrazličnejših ukrepov industrijske politike, da bi spodbudili gospodarsko rast. Seveda pa nam zgodovina na drugi strani lahko postreže tudi z zgrešenimi primeri industrijskih politik (Audretsch D. B., 1993, str. 92). Ena izmed

*Industrijska
politika - da ali
ne*

Opredelitev industrijske politike

njih je napačno usmerjeni razvoj industrijske tehnologije v ZDA v prvi dekadi po drugi svetovni vojni. Drugi zgrešeni primer industrijske politike pa je industrijski razvoj v Vzhodni Evropi po drugi svetovni vojni.

Večina teoretikov dandanes ne vprašuje več, industrijska politika da ali ne, temveč **kakšen tip industrijske politike naj bi države imele, da bi lahko zagotavljale uspešnost svojih gospodarstev**. Posebna teorija konkurenčnih prednosti (Porter M. E., 1990, str. 7) skuša pojasniti, kako je moč dvigniti kvaliteto proizvodnih faktorjev v narodnem gospodarstvu, njihovo produktivnost z novimi načini poslovanja podjetij. Dosedanja spoznanja poudarjajo, da mora biti vloga države usmerjena k ustvarjanju okolja, ki uspešnim podjetjem omogoča sinergijske poslovne učinke in predstavlja temeljne vzvode konkurenčnih prednosti celotnega gospodarskega sistema. Ker je gonilna sila razvoja organizacijska in tehnološka inovacijska dejavnost, igra država v okviru svoje industrijske politike pomembno vlogo, ki mora biti poleg premagovanja tržnih neučinkovitosti sposobna zasledovati cilje hitrega in učinkovitega doseganja institucionalno-organizacijskih in razvojnih sprememb.

Kaj sploh je industrijska politika in po čem se ločuje od drugih politik, teoretično še vedno ni povsem jasno. Dmitrovičeva (Dmitrović T., 1998, str. 11-12) je v doktorski disertaciji ugotovila, da industrijska politika v literaturi ni enotno opredeljena, prav tako tudi ni soglasja o področju, ki ga uravnava, in o instrumentih, ki jih pri tem uporablja. Termin "industrijska politika" je prevod angleškega termina "industrial policy", ki 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. Ugotovitev Dmitrovičeve potrjujejo tudi mnenja drugih teoretikov. Nicolaides (Nicolaides P., 1993, str. 3) opisuje industrijsko politiko kot poskus države realocirati vire, ki pospešujejo gospodarsko rast. Zaradi tega industrijska politika ni nevtralna, če bi bila, ne bi bila industrijska. Audretsch (Audretsch D. B., 1993, str. 68) opredeljuje industrijsko politiko kot pomoč in koordinacijo države za dvig produktivnosti in konkurenčnosti celotnega gospodarstva in posameznih sektorjev. Geroski (Geroski P. A., 1995, str. 21) izraz industrijska politika uporablja za opisovanje široko razpredenih in mikroekonomsko zasnovanih državnih vzpodbud, temelječih na ponudbeni strani, ki naj bi izboljšale tržno delovanje na različne načine. V literaturi obstaja še precej različnih definicij. Dmitrovičeva (Dmitrović T., 1998, str. 16-17) uvršča med splošne definicije industrijske politike definicijo, da industrijska politika obsega politične aktivnosti, katerih namen je vplivati na splošne mehanizme alokacije produkcijskih faktorjev ali na dejansko alokacijo virov med proizvodnimi sektorji in jih ne moremo šteti med ukrepe monetarne in fiskalne politike. Ker je preširoka definicija ukrepov neoperativna, preozka pa nekoristna; je po mnenju Dmitrovičeve srednja definicija sledeča: **država vodi industrijsko politiko, usmerjeno na posamezne sektorje in podjetja, ki jih sestavljajo, da bi dosegla rezultate, za katere meni, da povečujejo učinkovitost na narodnogospodarski ravni**. V praksi industrijska politika zajema zelo različne instrumente in ukrepe. Le-ti so lahko usmerjeni k "ustvarjanju trga" ali, "podpori trga" (Bregar L., Dmitrović T., 2000, str. 5). Ukrepi, namenjeni podpori trga doživljajo večjo naklonjenost analitikov. Zagovarja jih tudi Evropska unija, priznava pa tudi Svetovna banka, ki je doslej zagovarjala popolno liberalizacijo.

Problem razmejitev industrijske politike od drugih vrst politik so nekateri avtorji poskusili razrešiti s preoblikovanjem definicije industrijske politike. Glede na stopnjo agregiranosti ločimo tri ravni industrijske politike: (a) makroekonomsko z neselektivnimi ukrepi, (b) raven sektorske politike, ki je selektivna in namenjena posameznim sektorjem, in (c) mikroekonomsko, ki je usmerjena k posameznim

podjetjem. Prepletanje različnih politik se kaže v skupnih instrumentih, pri čemer uporaba instrumenta v okviru ene politike neposredno vpliva na učinke in delovanje druge (Dmitrović T., 1998, str. 20). Presek med monetarno in industrijsko politiko predstavlja področje uravnavanja deviznega tečaja in obrestnih mer. Presek med fiskalno in industrijsko politiko predstavljajo različne oblike subvencioniranja, finančnih transferjev, zmanjšanja davčnih obveznosti in drugih ukrepov, ki vplivajo na prihodke in odhodke proračuna. Presek med monetarno in fiskalno politiko nima neposrednega vpliva na industrijsko politiko.

2.2. Industrijska politika v razvitih zahodnih državah in v Evropski uniji

V praksi vodijo države različne industrijske politike. Izbira industrijske politike je močno odvisna od tega, kako je država organizirana in ali je njena struktura močna ali šibka, gleda na njeno politično ureditev (Atkinson M. M., Coleman W. D., str. 60-61). Šibke države (Amerika, Kanada, Velika Britanija, Avstralija), ki imajo visoko stopnjo demokracije, vodijo reaktivno industrijsko politiko, ki zasleduje interese osrednjih potreb specifičnih podjetij. V teh državah je industrijska politika izpostavljena političnim pritiskom posameznih 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.

Vodenje industrijske politike je zelo odvisno tudi od stopnje decentralizacije. Najbolj decentralizirana razvita država na svetu, ZDA, vodi industrijsko politiko na ravni posameznih držav in na lokalnih ravneh. Svetovna trgovinska organizacija in OECD, ki običajno zbirata podatke o ukrepih in instrumentih industrijske politike na centralni, federalni ravni, podatkov o ukrepih za ZDA nimata, ker jih država na tej ravni dejansko tudi ne izvaja. Večina ostalih razvitih držav vodi bolj centralizirano industrijsko politiko.

V zadnjem času, ko so z vidika politike konkurence ukrepi industrijske politike čedalje bolj omejevani, **države skrbno izbirajo bolj prikrite ukrepe in instrumente industrijske politike**, zato jih je veliko težje odkriti od običajnih subvencij. ZDA izvajajo industrijsko politiko, predvsem pospeševanje raziskovanja in razvoja preko izdatkov za obrambo, pospeševanje drugih aktivnosti, pa tudi z ukrepi pomoči revnejšim prebivalcem (dotacije in ugodna posojila za nakup stanovanj, s katerimi stimulirajo stanovanjsko gradnjo in panogo gradbeništva) ali preko pomoči revnejšim območjem (razvoj javnih služb in privatnih podjetij). Podobni primeri se dogajajo tudi v drugih državah, ne nazadnje tudi v državah Evropske unije, **zato je o stopnji aktivnosti industrijske politike posamezne države težko govoriti**, če istočasno ne poznamo dobro tudi njene fiskalne (in tudi drugih) politike na vseh ravneh.

Čeprav sodijo ekonomisti iz Evropskih držav med največje zagovornike liberalnih idej, **je bila v Evropi industrijska politika ves čas prisotna**, vendar ima danes precej drugačen koncept, kot ga je imela pred dvajsetimi in tridesetimi leti. V šestdesetih in sedemdesetih letih preteklega stoletja so v Evropi teoretično verjeli, da industrijska politika in druge oblike protekcionalizma uporabljajo diskriminatorna pravila in da samo svobodna trgovina lahko nudi največje učinke tako v ponudbi kot v povpraševanju. Kljub temu je Evropa v sedemdesetih letih sprejela obsežne ukrepe neposrednih podpor ladjedelništvu, rudarstvu, tekstilni in avtomobilski

Industrijska politika v razvitih državah

Značilnosti industrijske politike Evropske unije

industriji, da bi ustavila njihovo nazadovanje (Nicolaidis P., 1993, str. 1). Ukrepi so bili protekcionistične narave, saj so bili sprejeti da zaščitijo domača podjetja pred tujo konkurenco, kar naj bi omogočilo višjo stopnjo gospodarske rasti. Neuspešnost takšne politike je vodila k odvrnitvi od ukrepov industrijske politike (Bregar L., Dmitrović T., 2000, str. 8-9), ki je trajala do devetdesetih let dvajsetega stoletja.

Industrijska politika Evropske unije je po letu 1992 močno povezana z vizijo ustanovitve enotnega notranjega trga (Single European Act, 1992). Ideja o oblikovanju enotnega notranjega trga ni bila nikoli ekonomska, pač pa politična (Davis E., 1993, stran 40). Enotni notranji trg predstavlja integriranje trgov in reorganizacijo industrij tako, da bodo dosežene konvergence v cenah na celotnem evropskem trgu z (Davis E., 1993, str. 43): (1) naravno selekcijo med dobrimi in slabimi podjetji, (2) konkurenčnimi podporami za vzpostavitev produktivnega obnašanja, (3) oblikovanjem ekonomij obsega, ki dovoljuje prestrukturiranje podjetij v smeri večje učinkovitosti.

Evropska industrijska politika se odziva tudi na svetovne procese globalizacije ekonomskih odnosov. Osrednje vprašanje industrijske politike Evropske unije danes je, kaj potrebuje podjetništvo in industrija za konkurenčnost na globalnem trgu. Osnovna industrijska politika Evropske unije je osredotočena v pogodbi »Treaty on European Union« (november 1993), v kateri so definirana osnovna vprašanja pogojev, potrebnih za obstoj konkurenčnosti evropske industrije na svetovnih trgih v smeri štirih ciljev: (1) pospešitev strukturnih sprememb; (2) razvoj okolja, v katerem bodo dani pogoji pospešene začetne rasti podjetij, posebno razvoja in rasti malih in srednje velikih podjetij; (3) razvoj okolja za podjetniško sodelovanje in (4) boljše izkoriščanje rezultatov inovacij, raziskav in tehnološkega razvoja. V dokumentu z naslovom "White Paper on growth, competitiveness and employment (december 1993) je Evropska komisija predlagala tudi rešitve za dinamični razvoj, zasnovane na kreiranju novih delovnih mest in razvoju informacijske infrastrukture.

V ospredje Evropske industrijske politike je postavljena konkurenčnost. Aktivnosti za promocijo konkurenčnosti evropske industrije obsegajo sklop različnih ukrepov za oblikovanje ustreznega okolja, v katerem lahko industrija izkorišča priložnosti, ki se ji na ta način odpirajo. Ukrepe lahko razdelimo v dve skupini: na ukrepe, ki so povezani z delovanjem trga, vključno z regulacijami na trgu, trgovinsko politiko in politiko konkurence, in na ukrepe, ki so povezane s faktorji, ki vplivajo na industrijske kapacitete in njihove spremembe. V drugo skupino sodijo tudi ukrepi za stabilizacijo makroekonomskega okolja ter nematerialne investicije na področju tehnologije in usposabljanja.

Industrijska politika Evropske unije je zasnovana na dveh ravneh. Na prvi ravni je njena vloga nadzorna. Evropska komisija preko vzpostavljenih institucij, vključno z Evropskim sodiščem, nadzira posamezne države članice, kako uresničujejo skupne cilje enotnega notranjega trga in industrijske politike. Na drugi ravni pa preko samostojnega proračuna Evropske unije in drugih institucij (bank in skladov) dodeljuje različne oblike pomoči državam članicam in posameznim podjetjem iz držav članic. Slednjo nalogo izvaja preko t.i. strukturnih in nestrukturnih politik in pomoči. Med nestrukturne politike in pomoči sodijo (Hall R., 1996, str.6-8): (1) kmetijstvo in ribištvo; (2) enotni trg in konkurenčnost (ki se izvajajo preko politik: enotni trg in trgovina, pravila konkurence za poslovni sektor, raziskovanje in tehnološki razvoj ter mala in srednje velika podjetja); (3) omrežja (transport, telekomunikacije in energetska infrastruktura) in (4) kvaliteta življenja (socialna politika in politika uravnoteženega ekonomskega ter okoljskega razvoja). Med strukturne pomoči se

*Dve ravni
industrijske
politike
Evropske unije*

pogosto uvršča politika uravnoteženega regionalnega razvoja. V sami praksi Evropske unije pa delitev med strukturno in nestrukturno pomočjo ni tako dosledna, saj njena politika za vse glavne sklade pogosto uporablja kar termin strukturna in kohezijska politika.

Glavni cilj **strukturne in kohezijske politike** Evropske unije je vodenje skupne kmetijske in ribiške politike in zmanjšanje ekonomskih in socialnih razlik med posameznimi državami članicami. V tem smislu Evropska komisija podpira poleg skupne politike notranjega trga, ki je definirana predvsem na področju kmetijstva in ribištva, še nacionalno in regionalno politiko, ki sta usmerjeni k odpravljanju regionalnih razvojnih zaostalosti in uravnoteževanju trga dela (Murn A., 2000, str. 19). S sredstvi strukturnih skladov sodeluje Evropska unija pri financiranju izvedbenih projektov držav članic, pri čemer daje prednost projektom, ki upoštevajo (s strani Evropske komisije) določene prioritete s širšo, evropsko (ne zgolj nacionalno) dimenzijo kot promocijo evropske ekonomske in socialne kohezije (European Commission, 1999, Guidelines for programmes in the period 2000-2006).

Strukturne pomoči Evropske unije, pri čemer upoštevamo pomoči iz strukturnih skladov, kohezijskega sklada, sheme raziskovanja in tehnološkega razvoja in ECSC pomoči, so predstavljale v letu 1997 0.85% BDP vseh držav članic Evropske unije, v letu 1998 pa 0.81%, kar pomeni, da obseg pomoči ni zanemarljiv. Medletna gibanja kažejo, da se obseg pomoči postopno povečuje. Največje povečanje je bilo v obdobju od leta 1992 do leta 1996. V letu 1998 so bile pomoči za 35.9% večje kot leta 1992 in za 22.8% večje kot leta 1995. Med ostalimi viri evropskih pomoči so uvrščene še pomoči Evropske investicijske banke, Evropskega investicijskega sklada in pomoči ECSC. V letu 1992 so te pomoči znašale 17,552 mio EURov ali 38.7% vseh strukturnih pomoči, v letu 1998 pa že 27,735.5 mio EURov ali že slabo polovico vseh strukturnih pomoči (44%).

Zaključimo lahko z ugotovitvijo (Geroski, 1995, str. 27), da je Evropska industrijska politika v glavnem usmerjena na povečevanje konkurenčnosti evropskih podjetij in na odprtost notranjega evropskega trga za odstranjevanje različnih ovir med posameznimi državami članicami.

2.3. Industrijska politika v državah v tranziciji in v Sloveniji

Za izbiro ustrezne strategije industrijske politike je bistvenega pomena stopnja izhodiščne gospodarske razvitosti države. Države v tranziciji, vključno s Slovenijo, ki se pripravljajo na vstop v Evropsko unijo, močno zaostajajo za povprečjem sedanje razvitosti držav članic, zato je nujno potrebna ne le transformacija sistema, temveč tudi hitro povečanje stopnje gospodarskega razvoja.

Povsem nesporno je, da gospodarski razvoj na dolgi rok nujno temelji na povečanju konkurenčnih sposobnosti. Pri državah v tranziciji naj bi država prvenstveno zagotovila konkurenčno poslovno okolje podjetij, vendar bi morala hkrati tudi spodbuditi dejansko prestrukturiranje na ravni celotnega narodnega gospodarstva z ukrepi industrijske politike, naravnanimi v povečevanje konkurenčnosti. Pri tem naloge države (Dmitrović T., 1998, str. 206-227) lahko presegajo neoklasični okvir, ki ga zagovarja struja ekonomistov, ki se zavzema za prehod "s šokom", in mednarodne finančne institucije. Svetovna banka, zagovornica neoklasičnih teorij, funkcije države razdeljuje na tri ravni: osnovne (minimalne), vmesne in aktivistične. Za države v tranziciji dovoljuje v določeni meri tudi aktivistično politiko, ki je še vedno opredeljena kot odprava tržnih neučinkovitosti, vendar pregled ukrepov kaže,

*Teoretična
izhodišča
industrijske
politike v
državah v
tranziciji*

da gre za aktivno industrijsko politiko, ki poleg pobud za mreženje in ukrepov za podporo trgov v primerih, ko ti ne omogočajo optimalne koordinacije ekonomskih aktivnosti, vključuje tudi usmerjanje investicij ter izbiro “zmagovalcev”.

Če se še pomudimo pri **teoretičnih izhodiščih industrijske politike v državah v tranziciji**, potem se ponovno srečamo z dvema osnovnima oblikama industrijske politike: strategijo “ustvarjanja trga” in strategijo “podpore trga”. Industrijska politika naj bi bila na splošno usmerjena k “podpori trga”, vendar države v tranziciji potrebujejo industrijsko politiko, ki jim bo pomagala “ustvariti trge”, saj bivši socialistični sistem ni priznaval delovanja trga in tržnih zakonitosti. Ali kot pravi Walser (Walser C. D., 1999, str. 19): “Tranzicija Centralne in Vzhodne Evrope je proces revolucionarnih in vseobsežnih sprememb, ki bodo zajele vse ravni socialno-ekonomskega sistema. Njihov post-socialistični sistem se bo spremenil v tržni tip ekonomije, konstituirale se bodo demokratične države s pluralistično demokracijo in civilno družbo.”

Nedvomno, o tem **so si teoretiki, ki se ukvarjajo s tranzicijo, skoraj soglasni, da v okviru industrijske politike države v tranziciji najbolj potrebujejo makroekonomski ukrep, to je izgradnjo ustreznih institucij**. Ovin (Ovin R., 2001, str. 3) vidi težavo, ker za razliko od tržne ekonomije institucionalni okvir v državi v tranziciji ne vsebuje učinkovitih pravil za zamenjavo institucij, saj imajo tudi teorije in koncepti omejeno vlogo kot dejavniki sprememb v naprednih tranzicijskih državah. **Pri ostalih, predvsem mikroekonomskih ukrepih, pa si ekonomisti precej nasprotujejo**. Dmitrovičeva (Dmitrović T., 1988, str. 123) meni, da je za države Srednje Evrope primernejša strategija “podpore trga”. Država ne “izbira zmagovalcev”, temveč podpira predvsem sektorje, ki so sposobni doseči konkurenčne prednosti, to pa niso tisti, ki jih izbere politika, temveč tisti, ki so svojo konkurenčno sposobnost že dokazali na svetovnem trgu. Uresničevanje aktivne industrijske politike ne pomeni, da mora država intervenirati v vsakem trenutku. Na jakost intervencije vplivajo zunanji in notranji dejavniki, med katerimi sta tudi cikličnost in strukturna naskladja. Walser (Walser C. D., 1999, str. 53-55) se ogreva za posebno strategijo industrijske politike, ki je lahko v tranzicijskih državah most med novim in starim (socialističnim) sistemom. Pri tem pa opozarja, da mora biti tranzicijski element industrijske politike omejen na obdobje sistematične transformacije ali natančneje na drugo fazo tranzicijskega procesa oziroma prestrukturiranje. Strategija mora biti povezana tudi s kriznim upravljanjem podjetij v državnem lastništvu, privatizacijo in institucionalnimi reformami. Brabant (Brabant J. M. van, 1998, str. 343-378) neposredno ne opredeljuje, kakšno industrijsko politiko naj ima država v tranziciji, poudarja pa, da je računanje na spontano delovanje tržnih mehanizmov ideologija. Da bi države v tranziciji lahko upravljale s transformacijskimi spremembami v gospodarstvu morajo definirati, izvajati in spremljati spremembe po postavljenem terminskem načrtu in pri tem upoštevati možnost delovanja tako tržnih kot državnih nepravilnosti.

Kakšno obliko industrijske politike bodo (so) države v tranziciji izbrale, je odvisno tudi od tega, kako so velike in kako odprto je njihovo gospodarstvo. Z vidika velikosti držav imajo teoretično velike in majhne države na voljo enake instrumente, vendar so okoliščine njihove uporabe različne. Majhne države so praviloma prisiljene hitreje opustiti zaščito domače industrije, saj je raznovrstnost panog, ki naj bi jih ščitile, zaradi omejitev v kapitalu in delu manjša. Prav tako pa majhne države pri uresničevanju ukrepov industrijske politike hitreje naletijo na proračunske omejitve, ki pogojujejo izbiro instrumentov. Rastoči pomen ekonomij obsega in v zadnjem času zlasti ekonomij skupne proizvodnje in razdelitve narekujejo internacionalizacijo podjetij iz majhnih držav, ki takšnih ekonomij ne morejo dosegati

na domačem trgu. Gre za dejavnosti, pri katerih je minimalni prag učinkovitosti iznad obsega domačega gospodarstva. Tako (Svetličič, 1995, str. 2) skušajo presegati omejitve, ki izhajajo iz majhnosti domačega trga oziroma nemožnost izkoriščanja ekonomij obsega ter ekonomij skupne proizvodnje in razdelitve, skratka dosegati minimalni prag učinkovitosti.

Pred nekaterimi državami v tranziciji je izziv tudi bližajoči se vstop na enotni notranji trg Evropske unije. Gospodarstva držav članic Evropske unije so znatno konkurenčnejša od gospodarstev tranzicijskih držav. Vstop na notranji trg Evropske unije pomeni na eni strani priložnost hitre prilagoditve, na drugi pa nevarnost množičnih stečajev podjetij, ker se nekatera (predvsem velika podjetja) ne bodo sposobna hitro prilagoditi. Pravila industrijske politike in politike konkurence Evropske unije so (bodo) obvezna za vse – sedanje in nove članice Evropske unije, ne glede na stopnje dejanske prilagojenosti gospodarskih struktur in konkurenčnosti. Še več. Ob pogajanjih z Evropsko komisijo se je namreč pokazalo, da zahteva od bodočih novih članic striktno upoštevanje evropskih normativov, standardov in politik ne glede na njihovo stopnjo razvitosti in prilagojenosti, na drugi strani pa so poznani neredki primeri ostopanj najbogatejših držav članic.

Države v tranziciji so pri prehodu ekonomij iz socialistične ureditve v tržno ubirale različne poti in izvajale različne industrijske politike. Če desetletno prehojeno pot gledamo skozi oči teoretikov, **Slovenija** ni sledila teorijam neoklasikov in izvedla prehoda s »šok terapijo«, temveč »gradualistom«, ki so zagovarjali postopni prehod. V praksi, tudi na primeru Slovenije, so se pokazale dobre in slabe strani obeh prehodov. Slaba stran postopnega prehoda je predvsem prepočasnost nekaterih reform, ki dušijo sicer uspešno izvedeno tranzicijo in zmanjšujejo potencialno gospodarsko rast.

Za industrijsko politiko Slovenije so značilna tri obdobja. Prvo je trajalo od leta 1991 do leta 1995, ko je Slovenija reševala velika podjetja pred propadom z »ad hoc« ukrepi in z njimi dokaj uspešno prebrodila krizo prehoda in velike izgube trgov v državah nekdanje Jugoslavije. V tem obdobju je v okviru industrijske politike uporabljala strategijo »ustvarjanja trga«. Drugo, ki je trajalo od leta 1995 do leta 2000, lahko označimo kot obdobje parcialnih in netransparentnih sektorskih politik, ki je pripeljalo do prevelikih javnofinančnih obveznosti, ki jih država ni mogla izpolnjevati. Z vidika teorije je za drugo obdobje značilno, da je bila industrijska politika še vedno prvenstveno usmerjena k »ustvarjanju trga«. Po letu 2000 pa se s Strategijo gospodarskega razvoja Slovenije in z Državnim razvojnim programom oblikuje celovita, med seboj usklajena in transparentna industrijska politika, usmerjena pretežno k »podpori trga«.

Za prvo obdobje tranzicije, ki je trajalo do leta 1995, so značilni procesi privatizacije tržnih podjetij, preusmeritev izvoznih tokov z nekdanjih jugoslovanskih trgov na zahodne trge in defenzivno prestrukturiranje velikih podjetij. Država je uvedla novo valuto, borila pa se je tudi z visoko inflacijo in nezaposlenostjo.

Pri **procesu privatizacije** je Slovenija uporabila (podobno kot Češka) tako imenovano "razdelitveno privatizacijo", ki se je močno razlikovala od privatizacije npr. na Madžarskem in v drugih državah v tranziciji. Posledica takšne privatizacije, ki se je okvirno končala leta 1994, je dolgotrajnost in prehod velikega dela lastnine k državi. S privatizacijo so se oblikovale tri tipične skupine podjetij (Poročilo o razvoju, 2002, str. 34): javna podjetja ter dve skupini nejavnih podjetij: notranja in zunanja. Javna so bila podjetja s pretežnim lastništvom države; notranja nejavna podjetja, kjer so bili pretežni lastniki delavci, vključno z menedžmentom podjetja in

Tranzicijske države in vstop na enotni notranji trg Evropske unije

Značilnosti industrijske politike v Sloveniji

Prvo obdobje (do leta 1995)

bivšimi zaposlenimi; zunanja nejavna podjetja pa so bila tista, kjer zaposleni in tudi država, vključno z državnimi skladi, niso dobili večinskega deleža. Deleži skupin lastnikov v posameznih skupinah podjetij po zaključku primarne privatizacije nazorno prikazujejo osnovne **značilnosti razdelitvene privatizacije**. Država in paradržavni skladi so skupaj obdržali približno 30-odstotni delež (8% je imela država neposredno, 22% pa posredno preko Kapitalskega in Odškodninskega sklada). Glavni skupini lastnikov (notranji in zunanji) sta v povprečju dobili enak delež, le da so v notranjih podjetjih prevladali notranji lastniki, v zunanjih pa skladi skupaj z državo. Notranje lastnike so sestavljali bivši zaposleni (11%), zaposleni (29%) in menedžment podjetja (4%). Drugi lastniki so imeli minimalne deleže: delež strateških lastnikov po privatizaciji je bil minimalen (2%); tuji (finančni in strateški) lastniki so bili iz razdelitvene privatizacije (0.3%) praktično izključeni.

V prvem obdobju tranzicije se je Slovenija soočila razen s tranzicijskimi problemi tudi s problemom **razpada bivše skupne države in s tem z razpadom trgov**, kar je bilo bolj zaradi večletne vojne v nekaterih novonastalih državah in različnih trgovinskih blokad, kot pa dejanskih ekonomskih odločitev. Leta 1989 je njen tržni delež zunaj Jugoslavije dosegel komaj 39%. Razpad jugoslovanskega trga je pripeljal do velikih težav podjetij, ki jih je Slovenija dokaj hitro prebrodila in že leta 1993 preusmerila 83.5% izvoza v države zunaj nekdanje Jugoslavije. Njen izvozni prodor je bil usmerjen predvsem na evropski trg, kjer je v letu 1996 dosegla kar 64.6% tržni delež.

Procesi **defenzivnega prestrukturiranja** so se pričeli že v začetku devetdesetih let, nadaljevali pa tudi po opravljeni primarni privatizaciji. Največje probleme je na svoja pleča prevzela država s sanacijo in (ali) prevzemom najakutnejših in največjih izgubarskih podjetij ter podjetij, ki so v fazi primarne privatizacije ostala neprivatizirana.

V tem obdobju je bila **vloga države v gospodarstvu** v Sloveniji usmerjena predvsem v reševanje makroekonomskih problemov (stabilizacija nove valute, reševanje visoke inflacije in nezaposlenosti). **Industrijska politika** je bila, kot smo že predhodno navedli, usmerjena k "ustvarjanju trgov" in reševanju akutnih

Tabela 1: **Javnofinančni odhodki v Sloveniji v obdobju 1992–1995**

v 000 SIT, tekoče cene

| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|------------|-----------|-----------|-----------|
| Bruto domači proizvod | 1,017,965 | 1,435,095 | 1,852,997 | 2,221,459 |
| Odhodki globalne bilance javnega financiranja | 428,524 | 628,363 | 803,355 | 957,273 |
| Odhodki državnega proračuna | 217,410 | 319,320 | 409,326 | 500,333 |
| Subvencije | 29,784 | 37,575 | 36,154 | 41,747 |
| Državni dolg (stanje 31.12.) | Ni podatka | 303,020 | 342,982 | 418,121 |
| Državno garantirani dolg | Ni podatka | 52,565 | 57,979 | 80,216 |
| DELEŽI V BDP (v %) | | | | |
| Bruto domači proizvod | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Odhodki globalne bilance javnega financiranja | 42.1 | 43.8 | 43.3 | 43.1 |
| Odhodki državnega proračuna | 21.4 | 22.2 | 22.1 | 22.5 |
| Subvencije | 2.3 | 2.6 | 1.9 | 1.9 |
| Državni dolg | | 21.1 | 18.5 | 18.8 |
| Državno garantirani dolg | | 3.7 | 3.1 | 3.6 |

Vir podatkov: Konsolidirana globalna bilanca javnega financiranja, 2002, Bilten javnih financ, Ministrstvo za finance, Ljubljana, št. 7-8(IV).

problemov, preusmerjanje izvoza iz trgov držav nekdanje Jugoslavije na trge razvitih, predvsem evropskih držav ter defenzivnemu prestrukturiranju. Že na začetku devetdesetih let je prevzela obveznosti za sanacijo stotih največjih slovenskih podjetij, ki so prišla na tedanji Sklad za razvoj in odobrila veliko sredstev za pomoč izvoznikom. Kmalu zatem je na svoja pleča prevzela tudi saniranje posameznih podjetij (Slovenske železarne, TAM in AM Bus, Papirnica Radeče, Slovenske železnice, Splošna plovba Piran), saniranje bančnega in podjetniškega sistema preko dveh največjih bank ter reševanje drugih odprtih problemov, od katerih so imela koristi pretežno podjetja. Industrijska politika, ki je temeljila na reševanju podjetniškega sektorja, je bila izrazito kratkoročna («ad hoc»), saj se je izvajala na podlagi sprejetja posebnih zakonov. Posledice sprejetih ukrepov so se odrazile tudi na odhodkih javnega financiranja, državnem dolgu in državno garantiranem dolgu (tabela 1).

Odhodki javnega financiranja so od leta 1992 do leta 1995 (za predhodna leta podatki niso razpoložljivi) rasli hitreje od rasti bruto domačega proizvoda in so bili leta 1995 za eno odstotno točko BDP višji kot leta 1992 (1992: 42.1% BDP; 1995: 43.1% BDP). Pri tem so odhodki državnega proračuna rasli še hitreje in v treh letih porasli za 1.1% BDP (1992: 21.4%; 1995: 22.5% BDP). Industrijska politika se je izvajala predvsem z instrumenti subvencij, prevzemom dolga in garancijami. Subvencije, ki so bile v letih 1992 in 1993 izrazito visoke, so se v naslednjih dveh letih znižale za 0.4% BDP (1992 2.3%; 1995: 1.9% BDP). Od leta 1993, ko je država prevzela na svoja pleča tudi precej podjetniškega in bančnega dolga in državno garantiranega dolga, do leta 1995 se je dolg države znižal (od 21.1% v letu 1993 na 18.8% BDP v letu 1995), znižal pa se je tudi državno garantirani dolg (od 3.7% v letu 1993 na 3.6% BDP v letu 1995).

Za *drugo obdobje tranzicije* od leta 1995 do leta 2000 je za Slovenijo značilna druga faza privatizacije podjetniškega sektorja, nadaljevanje defenzivnega in pričetek ofenzivnega prestrukturiranja ter vodenje industrijske politike, ki je bila še vedno usmerjena k »ustvarjanju trgov«. Proti koncu obdobja so na politiko močno vplivale tudi priprave Slovenije na vstop v Evropsko unijo in prilagajanje institucionalnih ureditev evropskim normativom, standardom in politikam.

V obdobju od leta 1994 do leta 1999 so nastopile **spremenbe lastniške strukture**, ki so posledica sekundarne privatizacije (Poročilo o razvoju, 2002, str. 35). Država in skladi so svoje deleže zmanjšali, notranji, finančni in strateški lastniki pa so jih povečali. Najbolj se je zmanjšal delež skladov (11 odstotnih točk), povečal pa delež strateških lastnikov (9 odstotnih točk). Notranji lastniki so svoj delež v povprečju povečali (3 odstotne točke), vendar obstajajo velike razlike med skupinami podjetij. Delež notranjih lastnikov se je pri javnih podjetjih znižal, v zunanjih podjetjih se je povečal, v notranjih podjetjih pa so notranji lastniki svoj delež celo zmanjšali, vendar so v povprečju ohranili večino. Finančni lastniki so vstopali predvsem v notranja in zunanja podjetja, kar je verjetno povezano z bojem za nadzor nad podjetjem.

V vlogi državnega agenta za **defenzivno prestrukturiranje podjetij** v težavah je nastopala Slovenska razvojna družba, ki je do konca leta 2000 v veliki večini tudi že opravila procese prestrukturiranja in privatizacije podjetij, zato je njena funkcija s koncem leta 2001 zamrla. Posebno sanacijo in prestrukturiranje je država desetletje vodila v Slovenskih železarnah. Konec leta 2001 jo je predvsem na zahtevo Evropske unije tudi končala.

Ofenzivno prestrukturiranje je potekalo različno, odvisno od lastniških struktur, ki so izhajale iz primarne privatizacije. Primarna privatizacija v Sloveniji je vzpostavila relativno koncentrirano lastniško strukturo. Tako je v povprečju za vsa podjetja

*Drugo obdobje
(od leta 1995
do leta 2000)*

Značilnosti vodenja industrijske politike

največjih pet delničarjev obvladovalo približno 50% kapitala, kar je v načelu ugodno za vzpostavitev učinkovitega obvladovanja podjetij. Po drugi strani pa med temi velikimi delničarji ni bilo nobenih strateških lastnikov, saj so kot veliki delničarji v podjetjih nastopali PID-i ter dva paradržavna sklada. Problem pri vzpostavitvi učinkovitega obvladovanja podjetij po primarni privatizaciji tako ni bil toliko v razpršenosti lastništva, ampak prej v koncentraciji lastništva po skupinah z nasprotnimi interesi (Poročilo o razvoju, 2002, str. 35). V podjetjih, kjer so bili interesi lastnikov kolikor toliko medsebojno usklajeni in usmerjeni v dolgoročni razvoj, je bilo prestrukturiranje že tudi opravljeno. V drugih podjetjih, kjer so bili interesi lastnikov kratkoročni (delitev dobičkov), prestrukturiranja ni bilo, zato se tu pojavljajo večji ali manjši problemi in potrebe po prestrukturiranju. Že nekaj let so evidentne potrebe po prestrukturiranju usnjarske in tekstilne industrije, ki se izvajajo tudi po posebnem državnem programu za ti dve panogi.

Procese privatizacije, prestrukturiranja in povečevanja konkurenčnosti je spremljala tudi vlada in z namenom vodenja **aktivne industrijske politike** oblikovala in sprejela številne strateške in operativne dokumente.

S »Strategijo gospodarskega razvoja Slovenije« (SGRS 95) je Slovenija dobila srednjeročni, petletni razvojni dokument, ki je opredeljeval njeno makroekonomsko in industrijsko politiko. SGRS 95 je bil dokument, ki je zajemal celotno narodno gospodarstvo in obsegal ključna makroekonomska področja, kjer je razvojna vloga države najpomembnejša. Opredeljeval je cilje, pogoje in dosego ciljev, dejavnike razvoja in načela in sredstva ter ukrepe za dosego ciljev. Omejeval se je na opredelitev vloge države v slovenskem gospodarskem razvoju in je kot tak predstavljal temeljni okvir za odločanje in delovanje drugih subjektov v gospodarskem pa tudi širšem družbenem razvoju Slovenije. SGRS 95 ni zavestno identificirala dejavnosti in panog, ki bi bile predmet selektivne državne podpore, in ni posebej izpostavljala konkurenčnih prednosti Slovenije.

Poleg splošne in celovite industrijske politike, ki jo je prinašala SGRS 95, sta vlada in parlament sprejemala tudi posamične sektorske dokumente. Prvi sektorski dokumenti so se pričeli sprejemati leta 1994, posebni razvojni zakoni pa po osamosvojitvi. Od osamosvojitve do konca decembra 1996 je bilo pripravljenih 29 nacionalnih programov, resolucij, strategij in drugih dokumentov; sprejetih (ali v postopku sprejemanja) je bilo tudi 77 posebnih razvojnih zakonov. Dokumenti so posegali na vsa področja razvoja, vsebinsko se niso usklajevali s SGRS 95, finančno pa ne z javnofinančnimi možnostmi. O nastali problematiki sta vlada in parlament večkrat razpravljala, vendar so se procesi sprejemanja teh dokumentov nadaljevali. V letu 1997 pa do sredine leta 1998 je bilo sprejetih ali v postopku sprejemanja še 14 novih sektorskih razvojnih dokumentov in 27 posebnih razvojnih zakonov. Po stanju 30.06.1998 (Murn A., 1998) je seštevek javnofinančnih obveznosti zaradi že sprejetih (in ovrednotenih) dokumentih in dokumentih v fazi sprejemanja presegal vse razumne meje. Samo seštevek obveznosti do državnega proračuna je znašal za leto 1998 8.96% BDP, 1999 8.40%, in za leto 2000 8.24% letnega BDP. Nekatere obveznosti so segale tudi preko leta 2000. Pri posameznih namenih so izstopale zahteve po intenzivnem intervencionizmu države na področju investicij, subvencij in drugih tekočih transferjev. Poleg zadolževanja za kritje letnega primanjkljaja proračunskih prihodkov nad odhodki se je država zadolževala tudi za realizacijo določenih nalog po sprejetih posebnih zakonih ali pa jamčila za zadolžitve drugih, predvsem institucij javnega sektorja. Obseg zadolžitve države je po sprejetih zakonih znašal 16.6% letnega BDP (za leto 1998), delež izdanih državnih garancij (upoštevaje celotne zneske) pa 12.3% letnega BDP (za leto 1998).

Povsem jasno je, da se sprejete obveznosti po nacionalnih programih in posebnih razvojnih zakonih niso mogle uresničevati, zato je bilo v vsakoletnem zakonu o izvrševanju proračuna Republike Slovenije opredeljeno, da se sredstva za realizacijo nacionalnih programov in zakonov, s katerimi je določeno posebno financiranje posameznih javnih potreb, zagotavljajo v zneskih, določenih s proračunom. Vsekakor pa je sprejemanje tovrstnih dokumentov vplivalo tudi na javnofinančno porabo, ki je v drugem obdobju skokovito naraščala (tabela 2).

Obseg javnega financiranja je od leta 1995 do leta 2000 drastično porasel (1996: 42.4%; 2000: 44.1% BDP) predvsem zaradi rasti državnega proračuna (1996: 23.3%; 2000: 25.5% BDP). Ukrepi industrijske politike so z instrumentom subvencije rasli do leta 1999, vendar je bil njihov delež v BDP precej nižji kot v prvem obdobju tranzicije. Državni dolg se je povzpел od 22.7% (1996) na 25.1% BDP (2000), državno garantirani dolg pa s 5% na 8% BDP v letu 2000. Rast državnega dolga je bila pogojena predvsem v prvih letih tega obdobja tudi s prevzemanjem slovenskega deleža nekdanj skupnega jugoslovanskega dolga, proti koncu obdobja pa tudi zaradi javnofinančnega primanjkljaja.

Za *tretje obdobje*, ki se je začelo z letom 2001, bodo značilni procesi nadaljevanja sprememb lastniških struktur v podjetjih, pospešeno ofenzivno prestrukturiranje gospodarstva in povečevanje konkurenčnosti, sprejem in implementacija pravnega reda Evropske unije ter oblikovanje industrijske politike, ki bo primerljiva politiki Evropske unije. Proti koncu obdobja (predvidoma v začetku leta 2004) pa bo Slovenija sprejeta v Evropsko unijo, kar bo povzročilo tudi določene spremembe v gospodarski strukturi, konkurenčnosti in v (omejeni) vlogi države v gospodarstvu.

Spremembe lastniških struktur se izvajajo in se bodo nadaljevale tudi v tretjem obdobju, saj obdobje sekundarne privatizacije še ni prineslo t.i. "želenih" struktur lastništva, kot izhaja iz opredelitev menedžmenta podjetij (Poročilo o razvoju, 2002, str. 35). Primerjava sprememb v lastniški strukturi podjetij v dosedanji prvi fazi sekundarne privatizacije (do leta 1999) in v drugi fazi sekundarne privatizacije (od leta 2000 do hipotetične vzpostavitve "želenih" struktur lastništva) kaže, da naj bi

*Tretje obdobje
(po letu 2000)*

Tabela 2: Javnofinančni odhodki v Sloveniji v obdobju 1996–2000

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| v 000 SIT, tekoče cene | | | | | |
| Bruto domači proizvod | 2,555,369 | 2,907,277 | 3,253,751 | 3,648,401 | 4,035,518 |
| Odhodki globalne bilance javnega financiranja | 1,083,586 | 1,256,668 | 1,423,494 | 1,613,314 | 1,781,444 |
| Odhodki državnega proračuna | 594,464 | 737,902 | 848,856 | 962,700 | 1,028,945 |
| Subvencije | 34,547 | 39,961 | 49,239 | 63,088 | 58,951 |
| Državni dolg (stanje 31.12.) | 580,698 | 673,276 | 771,296 | 893,293 | 1,013,353 |
| Državno garantirani dolg | 128,614 | 178,113 | 203,608 | 257,117 | 324,049 |
| DELEŽI V BDP (v %) | | | | | |
| Bruto domači proizvod | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Odhodki globalne bilance javnega financiranja | 42.4 | 43.2 | 43.7 | 44.2 | 44.1 |
| Odhodki državnega proračuna | 23.3 | 25.4 | 26.1 | 26.4 | 25.5 |
| Subvencije | 1.3 | 1.4 | 1.5 | 1.7 | 1.5 |
| Državni dolg | 22.7 | 23.2 | 23.7 | 24.5 | 25.1 |
| Državno garantirani dolg | 5.0 | 6.1 | 6.3 | 7.0 | 8.0 |

Vir podatkov: Konsolidirana globalna bilanca javnega financiranja, 2002, Bilten javnih financ, Ministrstvo za finance, Ljubljana, št. 7-8(IV).

*Spremembe v
značaju
industrijske
politike*

se dosednji osnovni trendi nadaljevali: delež skladov naj bi se še naprej zmanjševal (za 18 odstotnih točk), predvsem na račun povečanega deleža strateških lastnikov (za 12 odstotnih točk) in menedžmenta podjetja (za 13 odstotnih točk). Podrobnejša primerjava pokaže nekaj pomembnih razlik med prvo in pričakovano drugo fazo sekundarne privatizacije: (i) med skladi so v prvi fazi izstopali iz podjetij predvsem paradržavni skladi, v drugi fazi naj bi se le-tem pridružili še PIDi; (ii) med notranjimi lastniki so v prvi fazi bivši zaposleni ohranjali svoj delež lastništva iz privatizacije, v drugi fazi pa naj bi se njihov delež zmanjšal; (iii) med strateškimi lastniki naj bi se v drugi fazi sekundarne privatizacije pojavili tudi tujci, vendar pa bi njihov delež (6%) ostal zelo nizek glede na primerljive tranzicijske države in še posebej glede na pomen neposrednih tujih investicij za modernizacijo slovenskih podjetij.

Sprememba lastniške strukture se že, še bolj pa se bo v naslednjih letih izvajala tudi v javnem sektorju. Leta 1995 je delež javnega sektorja v bruto domačem proizvodu predstavljal še 50% vrednosti, v letu 2000 pa še 35% (EBRD, Transition Report, 2001). Procesni zniževanja javnega sektorja se v Sloveniji izvajajo prepočasi. Leta 2000 je bila Slovenija izmed kandidatov za članstvo v EU poleg Latvije in Romunije država z največjim javnim sektorjem. V tretjem obdobju se bo javni sektor zniževal s procesi izstopanja države iz povsem tržnih podjetij in s privatizacijo javnih gospodarskih služb ter bančnega in zavarovalniškega sektorja.

S spremembami lastniških struktur, predvsem v podjetniškem sektorju, se bodo intenzivirali procesi **ofenzivnega prestrukturiranja** v smeri povečevanja konkurenčnosti gospodarstva. Pričakujemo lahko, da se bodo procesi prestrukturiranja povečali po vstopu v EU, ko se bodo podjetja, predvsem tista, ki doslej poslujejo na domačem trgu, prvič srečala s konkurenco na enotnem notranjem evropskem trgu.

Sprejemanje institucionalne izgradnje in pravil Evropske unije vplivajo tudi na oblikovanje **industrijske politike**. Industrijsko politiko drugega obdobja, ki jo je pokrivala SGRS 95, je v letu 2001 nadomestila nova Strategija gospodarskega razvoja Slovenije (SGRS 01), ki pokriva obdobje do leta 2006, to je pred in po vstopu Slovenije v Evropsko unijo in se vsebinsko deli na dva dela: na paradigmo in na strategijo. V paradigmi poudarja dolgoročno usmeritev Slovenije v trajnostni razvoj, ki predstavlja uravnoteženost vseh treh komponent razvoja: ekonomskega, socialnega in okoljskega. V strategiji pa podrobneje (z usmeritvami, cilji in ukrepi) opredeljuje samo gospodarski razvoj. Z novo strategijo slovenska industrijska politika spreminja značaj iz "ustvarjanja trgov" v "podporo trgu". S vsakoletnim poročanjem o doseženi stopnji razvoja in o uresničevanju ciljev odpravlja tudi slabost predhodne strategije (SGRS 95), ki letnega spremljanja ni predvidevala. Normativno je implementacija SGRS 01 predvidena tudi z Državnim razvojnim programom, ki naj bi po vnaprej določenih prioritetah razvoja vsebinsko (in javnofinančno) uskladil tudi sektorske razvojne dokumente.

Že v prvem letu tretjega obdobja se je **problem naraščanja javnega financiranja** še poglobil. Odhodki javnega financiranja so se v letu 2001 povečali na 44.4% BDP (v letu 2000: 44.1%), ponovno na račun povečanja odhodkov državnega proračuna (2000: 25.5%; 2001: 26.1% BDP). Predvsem pod pritiskom Evropske unije so se subvencije znižale še za 0.1% BDP. Javni dolg je narasel za 1.8% BDP in v letu 2001 znašal 26.9%. Državni, javno garantirani dolg pa se je v letu 2001 znižal z 8% BDP (2000) na 6.3% BDP.

3. Industrijska politika Evropske unije in Slovenije, merjena z državnimi pomočmi

Iz predhodnega poglavja izhajajo različne teoretične utemeljitve o aktivni industrijski politiki in proti njej. V večini teorij je opredeljeno, da je osrednja vloga industrijske politike ustvarjanje ustreznega okolja in regulativ, potrebnih za delovanje mikroekonomskih enot. Precej spornejša pa je prerazdeljevanje bruto domačega proizvoda v korist določenih panog ali skupin podjetij. Gre torej za segment finančnih (ali drugih) ukrepov industrijske politike, ki so neselektivne ali selektivne narave. O neselektivnih ukrepih v tem poglavju ne bomo govorili, ker veljajo za vse tržne proizvajalce enako. Selektivni ukrepi so lahko finančne ali nefinančne narave. Ker so nefinančni ukrepi težko merljivi, jih države, posebno pa mednarodne institucije (WTO, OECD, EU) ne spremljajo ali pa jih le normativno preverjajo. V poštev torej pridejo le finančni ukrepi, vendar še to le tisti, ki državi povzročajo stroške, posameznim prejemnikom pa koristi. To pomeni, da so iz skoraj vseh nadaljnjih analiz izključeni vsi tisti ukrepi, ki predstavljajo stroške za podjetja (npr. ekološki davki, carine in uvozne davščine ipd.) in koristi za državo, kakor tudi vsi ukrepi, ki so namenjeni revnejšim slojem prebivalstva, čeprav je njihov posredni cilj pospeševanje gospodarske rasti (npr. socialni transferji v naravi).

Kako naj bi se **finančni ukrepi industrijske politike sploh imenovali, ni enotne definicije**. V makroekonomiji se imenujejo subvencije in se v okviru nacionalnih računov tudi izkazujejo v dveh postavkah (subvencije na proizvode in subvencije na proizvodnjo). V javnofinančni politiki se imenujejo prav tako subvencije, vendar je njihova definicija nekoliko drugačna od definicije subvencij po nacionalnih računih, po ekonomski klasifikaciji odhodkov javnega financiranja pa se izkazujejo pod postavko subvencije. V okviru različnih trgovinskih sporazumov pa ukrepe imenujejo različno: subvencije (GATT in WTO), vendar je njihova definicija bistveno širša od prejšnjih definicij v makroekonomski in javnofinančni politiki, javne podpore (OECD), državne pomoči (EU), zasledimo pa tudi izraze kot so intervencije, vzpodbude, spodbude, podpore ipd., čeprav si definicije med seboj vsaj bistveno ne nasprotujejo. **Najširše se selektivni državni finančni ukrepi opredeljujejo kot tisti, ki omogočajo:**

1. korist podjetja ali skupine podjetij pred drugimi konkurenti na trgu,
2. lobiranje zanje, saj ukrepov niso deležni vsi udeleženci na trgu, temveč samo izbranci
3. in predstavljajo stroške za državo in njene agencije.

Najširše definicije, opredeljene v trgovinskih sporazumih, se ne omejujejo samo na odhodkovno stran javnih financ, temveč zajemajo široko paleto instrumentov, s katerimi lahko država zavestno podeli določenemu podjetju ali skupini podjetij korist. Najbolj klasični instrument so seveda dotacije (subvencije), sledijo pa še drugi, ki posegajo na prihodkovno stran javnih financ (selektivni davki, davčne oprostitve in olajšave), na bilanco zadolževanja (dajanje posojil pod ugodnimi pogoji), na bilanco stanja (prodaja državnega premoženja pod ceno). S težnjami po odpravi in omejevanju selektivnih ukrepov se države čedalje bolj poslužujejo bolj zavutih in manj transparentnih ukrepov, zato paleta instrumentov narašča.

Odločili smo se, da za vse **finančne ukrepe industrijske politike uporabljamo pojmovanje državne pomoči kot ga pozna Evropska unija**, čeprav je mogoče za spoznanje boljši termin javne podpore, ki ga uporabljajo države, članice OECD.

*Teoretična
opredelitev
državnih
pomoči*

*Merjenje in
izkazovanje
obsega
državnih
pomoči*

Termin državne pomoči po našem mnenju preveč poudari “državo”, vendar državne pomoči zajemajo tudi pomoči drugih institucij, ki izvajajo politiko države, termin javne podpore pa preveč poudarja termin “podpore”. Po našem mnenju bi bil še najboljši termin “javne pomoči”. Ker se ta termin ne uporablja, bi seveda nove terminologije nihče ne razumel.

Vse politike (od industrijske, fiskalne do konkurenčne) zahtevajo **transparentnost izkazovanja državnih pomoči**. Pomen transparentnosti je postal aktualen v sredini osemdesetih let, ko so svetovne institucije (GATT, OECD, EU) ugotovile hitro rast državnih pomoči in začele pripravljati prva poročila o višinah in namenih državnih pomoči. Danes vse tri institucije zahtevajo pripravo letnih poročil o podeljenih pomočeh od vseh držav članic. Ravno skozi metodologije priprav poročil se definicije državnih pomoči, oblike industrijske politike in obsegi pomoči najjasneje izražajo. Žal pa ta poročila niso dovolj natančna, da bi na njihovih podlagah lahko izdelovali obsežnejše analize. Poročila Evropske unije zasledujejo le cilje politike konkurence, ne pa tudi ciljev industrijske politike.

Namen pričujočega poglavja je analizirati ter medsebojno primerjati industrijsko politiko v Evropski uniji in njenih državah članicah ter v Sloveniji na podlagi podatkov o državnih pomočeh. Čeprav se podatki o državnih pomočeh prioriteto zbirajo in obdelujejo za potrebe politike konkurence, ta pa je v Evropski uniji močno povezana z industrijsko politiko, je možno tudi preko zbranih podatkov o državnih pomočeh dovolj verodostojno ocenjevati tako aktivnosti kot osnovne značaje industrijskih politik Evropske unije, posameznih držav članic in Slovenije.

3.1. Teoretična opredelitev državnih pomoči v okviru industrijske in zunanjetrgovinske politike ter politike konkurence

Teoretična opredelitev industrijske politike ima več različnih definicij, ker se industrijska politika prepleta tudi z drugimi politikami, ki za realizacijo ciljev uporabljajo enake ali vsaj podobne ukrepe. Ena takšnih politik, ki je v določeni meri primerljiva z industrijsko politiko, je zunanjetrgovinska politika. Povsem nasprotna od industrijske politike je politika konkurence, ki z ustreznimi, vendar povsem drugačnimi ukrepi, kot jih uporablja industrijska politika, uravnava delovanje tržnih mehanizmov. Politiko konkurence v njenem bistvu, pa naj zveni na videz še tako paradoksalno, upošteva tudi industrijska politika.

Kot smo navedli že v točki 2.1. opredeljujemo **industrijsko politiko** kot ukrepe države, ki z uporabo različnih instrumentov na makro- in mikro-ekonomskem področju vodijo k povečevanju dinamične in alokacijske učinkovitosti v narodnem gospodarstvu, pri čemer je instrument sredstvo, s pomočjo katerega država poskuša doseči cilj, ukrep pa je način uporabe tega sredstva (Dmitrović T., 1998, str. 21-35). Instrument ima torej splošni značaj, ukrep pa specifični, vezan na dejanje. Ukrepe industrijske politike razvrščamo v dve skupini: na tiste, ki delujejo na makroekonomski ravni in na ukrepe na mikroekonomski ravni.

Na *mikroekonomski ravni* se uporabljajo sledeči ukrepi: (1) subvencije, pri katerih gre za javnofinančno prerazdeljevanje, kar pomeni, da subvencije v korist nekaterih gospodarskih subjektov bremenijo druge davčne zavezance in tako spreminjajo položaj posameznih gospodarskih skupin; (2) državna poroštva, kjer država s poroštvom jamči kreditodajalcu, da bo v primeru neizpolnjenih obveznosti

*Industrijska
politika in
državne
pomoči*

kreditojemalca, za katerega jamči, sama prevzela njegove finančne obveznosti; (3) selektivni davki, ki delujejo spodbujevalno in omejevalno, veljajo pa samo za določene davčne zavezance (davčne olajšave, zmanjšanje davka in posebni davki za določena podjetja oziroma skupine podjetij); (4) investicije v javna podjetja, kjer nastopajo posebni motivi za državno podjetništvo, med katerimi so najpogostejši: reševanje strukturnih problemov razvoja in preprečevanje izkoriščanja naravnih monopolov, pridobivanje javnih dohodkov in tradicija; (5) državni nakupi, kjer država pogosto postavlja domače dobavitelje v privilegiran položaj, razloga za to pa sta, poleg strateških varnostnih motivov, pospeševanje razvoja domače industrije in vpliv na zaposlenost ter (6) izdaja državnih obveznic za specifične namene financiranja na ravni podjetij. Vsi ti ukrepi so selektivne narave (njihovi prejemniki imajo določeno korist pred ostalimi) in povzročajo stroške državi. **Ukrepi na mikroekonomski ravni imajo vse značilnosti državnih pomoči, zato so uvrščeni med državne pomoči.**

Za ukrepe na *makroekonomski ravni* je značilna neselektivnost. Na splošno je njihova uporaba v ekonomski teoriji in praksi manj sporna kot na mikroekonomski ravni. Med ukrepe industrijske politike jih lahko uvrstimo samo v primeru, če služijo njenim specifičnim ciljem in delujejo drugače, kot bi to določal trg. V to skupino ukrepov lahko uvrstimo: (1) gradnjo institucij (razvojne banke, izvozni konzorciji, institucije, ki pospešujejo mrežno sodelovanje med podjetji ipd); (2) pogajalske forume, kjer sodelujejo predstavniki različnih skupin, običajno delodajalcev, delojemalcev in državne uprave, glavni cilj njihovega delovanja pa je ustvarjanje dialoga med različnimi nasprotujočimi si silami; (3) zakonodajo o konkurenci, ki jo imajo vse države navadno v obliki protimonopolne zakonodaje, usmerjena pa je v uravnavanje tržne strukture in obnašanja obstoječih ter potencialnih konkurentov na trgu; (4) izobraževalni sistem, saj ima država posebno vlogo pri spodbujanju dodatnega izobraževanja ali prekvalifikaciji nezaposlenih, ker s stopnjo splošne izobraženosti in strokovne usposobljenosti delovne sile in prebivalstva odločilno vpliva na konkurenčne prednosti; (5) podporo nezaposlenim, ki sicer sodi v okvir socialnih pomoči, vendar jo je možno individualizirati; javna dela in kritje stroškov za prekvalifikacijo povečujejo zaposlitvene možnosti in omogočajo lažjo reintegracijo težje zaposljivih oseb med zaposlene; (6) davčni sistem - davčna politika je zelo pomemben instrument spodbujanja ekonomske aktivnosti, saj je v davčni sistem možno vgraditi celo vrsto spodbud in omejitev za ekonomske subjekte. Mednje sodita tudi pospešena amortizacija in investicijski davčni krediti. Davčne olajšave so največkrat prikrit in zato dokaj nenadzorovan instrument dejanske prerazdelitve realnega razpoložljivega dohodka med zavezanci; (7) gradnjo in upravljanje fizične infrastrukture, kamor sodijo transportne povezave, komunikacijske mreže za preskrbo z energijo ipd; v širšem smislu tudi komunalno urejena zemljišča; (8) devizni tečaj, kjer je uravnavanje deviznega tečaja praviloma v domeni centralne banke, vendar je v primeru izvozno naravnane industrijske politike zaželen podcenjenost domače valute, ki povečuje cenovno konkurenčnost domačih izdelkov na mednarodnih trgih in (9) obrestno mero - država, kjer je centralna banka neodvisna institucija, država formalno nima moči, da bi vplivala na odločitve centralne banke, vendar se ta odziva na pritiske od zunaj, zato država tudi soodloča. **Med temi ukrepi, posebno navedenimi pod točkami 4, 6 in 7, je možno najti tudi elemente državnih pomoči.**

V **zunanjetrgovinski politiki** se izvaja politika zaščite domačih proizvajalcev in potrošnikov pred konkurenti iz tujine. Ukrepi zaščite se delijo na: implicitne, eksplicitne in skrite (Ingram J. C., Dunn R. M., Jr. 1993, str. 113-139). V večini so ukrepi zunanjetrgovinske politike usmerjeni v carinske in necarinske omejitve, ki omejujejo uvoz blaga in postavljajo domače proizvajalce v privilegiran položaj in s tem ščitijo domačo proizvodnjo. Carinske omejitve nastopajo v obliki carin, ki

Zunanjetrgovinska politika in državne pomoči

povečuje ceno uvoženega blaga, saj se določajo na enoto uvoženega blaga ali kot fiksni odstotek od njegove cene. Domači proizvajalci imajo razlog za favoriziranje carin kljub dejstvu, da implicitno nosi breme izgube celotno gospodarstvo. Druga oblika zaščite so kvote, ki omogočajo le uvoz določenih količin proizvodov. Te omejitve so postale pomembne v preteklih letih, ko so države iskale načine omejevanja uvoza brez carin, ki so bile omejene z GATT sporazumom. Uvoz so lahko zmanjšale z omejitvami, ki so diskriminatorno postavile v ospredje proizvode domače proizvodnje. Obstajajo pa tudi druge necarinske omejitve. Med vsemi necarinskimi omejitvami pa so verjetno državna pravila javnih naročil najpomembnejši ukrep, pomembnejši od kvot, saj favorizirajo domače blago, tudi če je dražje.

Podoben značaj kot carine imajo tudi subvencije, ki omogočajo nižje proizvodne stroške prejemnikom, čeprav se ne izkazujejo kot instrument zaščite, temveč kot instrument kontrole življenjskih stroškov. S subvencijami na proizvodnjo domača proizvodnja lahko poraste in se uvoz zmanjša, saj subvencije znižujejo povprečne in marginalne stroške proizvodnje. Kot posredna oblika zaščite so priporočljivejše od carin, saj povzročajo manjše izgube in puščajo potrošnjo nespremenjeno. Izvozne subvencije so vzpodbude za pospeševanje izvoza, da se izboljša državni trgovinski račun. Običajno so to denarna plačila izvoznikom, večinoma pa imajo bolj indirektno vlogo: dotacije raziskovanju in razvoju, ugodnejši davčni režim in druge oblike koristi. Njihov značaj je podoben negativnim izvoznim carinam, zato so v zunanji trgovini tretirane kot nepošten konkurenčen ukrep.

Med necarinskimi ima precej ukrepov značaj državnih pomoči. Najpomembnejše so nedvomno subvencije (izvozne, druge subvencije, ki znižujejo cene domačih proizvodov, ter vse subvencije na proizvodnjo) ter vsi drugi finančni ukrepi, ki omogočajo ugodnejše položaje domače industrije pred tujimi konkurenti.

Politika konkurence osvobajanja trgovino raznih omejitev in intervenističnih ukrepov in se ukvarja s problemom tržnih struktur. Strukture na trgu lahko razdelimo na konkurenčne in nepopolno konkurenčne. V resnici se oblikujejo številne vmesne tržne strukture. Popolna konkurenca je zasnovana na atomičnosti, to je velikem številu kupcev in prodajalcev. Proizvodi na trgu so homogeni, udeleženci na trgu imajo popolne informacije, enak dostop do tehnologij, vstop in izstop iz trga sta prosta, podjetja maksimirajo dobiček. Vendar dandanes ni svetovne industrije, ki bi zadovoljevala vse predpostavke statičnega modela popolne konkurence. Monopolne strukture dominirajo na trgu in omejujejo druga podjetja pri oblikovanju njihovih strategij obnašanja. Monopoli se v teoriji običajno razvrščajo na diskriminatorne in nediskriminatorne monopole. Diskriminatorni monopoli lahko na trgu ustvarjajo višje dobičke kot nediskriminatorni monopoli predvsem z diskriminiranjem kupcev, kar pomeni, da monopolisti prodajajo svoje proizvode različnim kupcem po različnih cenah. Duopol, trg z dvema dominantnima prodajalcema, in oligopol (več kot dva ponudnika) sta lahko kooperativni ali nekooperativni tržni strukturi. Kooperativno obnašanje pomeni sodelovanje med neodvisnimi podjetji v smeri spreminjanja konkurence.

Z normativnimi predpisi o konkurenci, ki so uvrščeni tudi pod makroekonomske ukrepe industrijske politike, skušajo države zmanjšati stopnje različnih monopolov na posameznih trgih, vendar obstajajo tudi izjeme, kjer so prednosti nepopolne konkurence višje od stroškov. V ospredju politike konkurence je preprečevati tržne strukture, ki negativno vplivajo na cenovna razmerja preko tržnih moči.

Poleg tržnih struktur pa politika konkurence uravnava tudi poseganje države v gospodarstvo z različnimi oblikami državnih pomoči. Temeljno načelo politike konkurence na področju državnih pomoči, da je vsako poseganje države prepovedano, je omiljeno s pravili, ki določajo komu, kdaj, čemu in koliko lahko država vendarle dodeli.

Kljub določeni kompatibilnosti (po ukrepih, ki jih izvajajo) vseh treh politik so si politike po osnovni usmeritvi v navideznem nasprotju, saj industrijska politika zagovarja pomembnost vloge države v gospodarstvu tudi na selektivni osnovi, zunanjetrgovinska politika in politika konkurence pa zagovarjata svobodno konkurenco in dopuščata možnost državnega interveniranja le na področjih, kjer trg ne deluje v popolni meri in se pojavijo tržne napake. Pa še to posredovanje držav je omejeno le na primere, kjer državne napake ne morejo biti večje od tržnih. Mogoče pa prav zaradi tega **nobena od opredeljenih treh politik in še drugih (npr. socialne) ne zajema vseh ukrepov, ki v končni fazi vplivajo na gospodarsko rast in razvoj. Celotnega obsega intervencionizma v posamezni državi zato ni mogoče izmeriti.**

3.2. Izhodišča, na katerih temelji evropski sistem državnih pomoči

Svetovni trendi gredo v smeri globalizacije ekonomskih aktivnosti ter liberalizacije in deregulacije, večina držav uvaja strogo kontrolo nad javno potrošnjo in zmanjšuje direktni vpliv države na ekonomijo. Ta proces je v Evropski uniji posebno relevanten, kjer integracija evropskega notranjega trga zahteva odpravo regulativnih in tehničnih meddržavnih omejitev gibanja blaga, storitev, kapitala in ljudi. Da bi preprečila neprimerne distorzije trgovine in konkurence na enotnem notranjem trgu, je Evropska komisija prevzela potrjevanje nacionalnih shem državnih pomoči. **Politika državnih pomoči v Evropski uniji podpira tako evropsko industrijsko politiko kot politiko konkurence.**

Evropska politika državnih pomoči izhaja iz teorije, da so pomoči potrebne, če resnično korigirajo tržne napake (Nicolaidis P. and Sanoussi B., 1999, str. 30). Tipični vzroki tržnih napak so eksternalije, javno blago, ekonomije obsega in asimetrične informacije. Zaradi njih je potrebno, da države intervenirajo in subvencionirajo usposabljanje, prevzamejo del stroškov raziskav in na znanju temelječih aktivnosti, spodbujajo investiranje okolju prijazne tehnologije in proizvodnih procesov, regulirajo vstop v koristne sektorje in definirajo obveznosti proizvajalcev do potrošnikov. Vendar so tržne napake potreben, vendar ne zadosten pogoj za podeljevanje državnih pomoči. Najboljša politika je še vedno usmerjena k delovanju tržnih zakonitosti. Le če njihovo delovanje ni mogoče, so pomoči dovoljene kot "second best option".

Državne pomoči, posebno tiste, ki vplivajo na trgovanje blaga in storitev ali na mobilne faktorje proizvodnje, generirajo posebne, takoimenovane "spillovers" učinke, ki so praviloma pozitivni. Vendar pa se pozitivni "spillovers" učinki v nekaterih državah odražajo v zmanjšanju bogastva v drugih državah. Politizacija državnih pomoči je eden izmed glavnih problemov agencij, ki dajejo pomoči, saj so stroški napačne politike večji kot tržne napake. V odprtih ekonomijah ima interna politika posamezne države vedno direktni ali indirektni zunanji vpliv. Celotna intervencija v netržni sektor lahko vpliva na tržni sektor in s tem na trgovino. Osrednji problem državnih pomoči v Evropski uniji je, kako definirati in meriti njihovo kolektivno

Kompatibilnost različnih politik

Teoretična izhodišča državnih pomoči

*Izhodišča
državnih
pomoči v
Evropski uniji*

korist in kako koordinirati nacionalne politike.

Izhodišča, na katerih temelji evropski sistem državnih pomoči, lahko razdelimo na dva dela. Prvi del je opredeljen z vidika politike konkurence, drugi pa z vidika enotnega notranjega trga Evropske unije in industrijske politike.

Poseganje države v gospodarstvo je klasificirano kot državna pomoč z vidika politike konkurence, če se uporablja kot specifična in ne kot splošna mera in če je njen rezultat finančni strošek za državo ali državno agencijo. Ločitev med specifično in splošno mero je pomembna predvsem z vidika cen. Specifična mera namreč spreminja relativne cene nacionalnega blaga in storitev, splošna mera pa jih pusti nespremenjene. Eno izmed temeljnih načel, na katerem temelji zgradba državnih pomoči Evropske unije, je zagotavljanje in varovanje proste konkurence, ki jo urejajo posebna pravila konkurence, katerih del so tudi pravila o državnih pomočeh. Državne pomoči izkrivljajo konkurenco, ker onemogočajo najučinkovitejšo alokacijo sredstev. Na mikroekonomski ravni vplivajo na konkurenco tako, da umetno izboljšujejo položaj prejemnikov glede na njihove konkurente. Posamezna podjetja ali celotni sektorji imajo interes, da zanje lobirajo. Dobro organiziranim skupinam lahko uspe, da si izborijo privilegirani položaj in dobijo državne pomoči na račun skupin, ki so slabše organizirane. Uspešno lobiranje nima le redistributivnih učinkov, ampak se njegove posledice kažejo v neučinkoviti alokaciji sredstev, kar vodi v splošno zmanjšanje učinkovitosti gospodarstva držav članic in Evropske unije kot celotne skupnosti. Z vidika politike konkurence bi morala biti politika državnih pomoči previdna in razlikovati med okoliščinami, v katerih so državne pomoči upravičene, in okoliščinami, kjer niso, oziroma da mora razločevati med primeri, v katerih državne pomoči zvišujejo družbeno blaginjo, in primeri, v katerih imajo državne pomoči negativne učinke.

Pravila državnih pomoči v Evropski uniji podpirajo evropski notranji trg in ukrepe politik, ki so v skupnem interesu Evropske unije. Pravila, ki določajo, kakšne državne pomoči so upravičene in celo gospodarsko koristne, niso sistematično povezana s specifičnimi makro- in mikroekonomskimi značilnostmi v državah članicah, temveč s splošnimi ekonomskimi značilnostmi vplivnejših držav članic, ki jih opredeljuje tudi evropska industrijska politika. Bogatajeva (Bogataj M., 1999, str. 14) meni celo, da je sistem državnih pomoči v Evropski uniji zasnovan tako, da namesto povečevanja skupne družbene blaginje bolj skrbi, da se z državnimi pomočmi ne bi izkrivljala konkurenca med državami članicami, katerih trgi tvorijo evropski notranji trg. Nevedeno mnenje lahko samo podpremo z ugotovitvijo, da Evropska komisija pri potrjevanju shem pomoči nima izdelanih kriterijev in meril za vpliv posamezne pomoči na gospodarsko rast. Kriterije in merila vpliva pomoči na gospodarsko rast ima izdelane OECD, ki državne pomoči spremlja z vidika industrijske politike.

3.2.1. Izhodišča državnih pomoči z vidika politike konkurence

Pravna podlaga za politiko državnih pomoči Evropske unije je opredeljena v Pogodbi Evropske skupnosti (EC Treaty), sprejeti leta 1957, in Pogodbi Evropske skupnosti za jeklo in premog (ECSC Treaty), sprejeti leta 1951. Kaj je državna pomoč in v kakšnih okoliščinah je le-ta upravičena, določa 87. člen Pogodbe Evropske unije (PEU). Odločitev, kaj je državna pomoč in kdaj je upravičena, izhaja iz določila prvega odstavka 87. člena PEU, ki pravi, da je vsakršna pomoč, v kakršnikoli obliki, ki jo dodeli država članica ali izvira iz državnih sredstev in izkrivlja konkurenco ali grozi, da bo izkrivila konkurenco s tem, da daje prednost določenemu podjetju ali proizvodnji določenih dobrin in vpliva na trgovino med državami članicami, nezdružljiva

*Normativna
ureditev
državnih
pomoči*

z načeli skupnega evropskega trga. Normativna ureditev državnih pomoči je, razen zadnjega dela, ki govori o vplivu na trgovino med državami članicami, v skladu s teoretičnimi opredelitvami politike konkurence. Določilo namreč dovoljuje pomoči, ki so v nasprotju s politiko konkurence, če so usmerjene k podjetjem, ki svoje proizvode tržijo zunaj meja Evropske unije. Na podlagi tega določila države Evropske unije dodeljujejo tudi izvozne državne pomoči, ki so po pravilih WTO prepovedane.

Dajatev je opredeljena kot državna pomoč, če zadošča naslednjim kriterijem:

(1) da gre za pomoč, ki prejemniku v bistvu zmanjšuje normalne stroške poslovanja in mu tako daje prednost, (2) pomoč mora dati država iz državnih virov, ki so lahko neposredni ali posredni (državni viri v najširšem smislu so tudi občine in regije oziroma vse ravni lokalnih oblasti, prav tako pa so državni viri tudi različni skladi), (3) vplivati mora na trgovino in konkurenco med državami članicami Evropske unije, če vpliva le na trgovino in konkurenco znotraj države članice, potem to ni državna pomoč, (4) pomoč mora biti namenjena določenemu podjetju. Državne pomoči je potrebno 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. Iz opredelitve državnih pomoči je v nasprotju s politiko konkurence določilo, navedeno pod točko tri, ki jasno kaže, da je osnovni cilj politike državnih pomoči usmerjen h krepitvi evropskega notranjega trga. Pod presojo skladnosti pomoči s politiko konkurence tudi niso evropske pomoči iz strukturnih skladov, kjer so najspornejše pomoči izvozu kmetijskih proizvodov, s katerimi Evropa z nizkimi cenami uničuje kmetijstva drugih, predvsem manj razvitih držav.

Ker pogodba ne **definira pojma državne pomoči**, sta vsebino pojma s svojo prakso izoblikovala Evropsko sodišče in Evropska komisija. Koncept državne pomoči je širši od koncepta subvencij, saj pojem državne pomoči ne obsega le pozitivnih dajatev, plačil države, ampak pomeni 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 državne pomoči, je pridobitev ugodnosti za podjetje in obenem nastanek bremena za državo. Evropska komisija je v svojo prakso privzela odločbe Evropskega sodišča. Leta 1963 je pripravila seznam možnih primerov državnih pomoči. Na seznamu so bile: neposredne subvencije, davčne olajšave in oprostitev, oprostitev plačila taks, oprostitev plačila ali odlog plačila socialnih dajatev in proračunskih prispevkov, krediti po ugodni obrestni meri, državne garancije za najemanje kreditov z ugodnimi pogoji, neodplačana pridobitev zemljišča ali nepremičnine ali pridobitev pod tržno vrednostjo, vložki kapitala v podjetje, dobava dobrin in storitev z ugodnimi pogoji, pokrivanje izgub ali katerikoli ukrep z enakim učinkom. Seznam je uporaben še danes, vendar je zgolj ilustrativen.

Pravila o tem, komu se državne pomoči lahko namenijo, v kakšni obliki in v kakšni višini, so se oblikovala postopoma. Med različnimi obdobji so se tudi spreminjala in se še vedno spreminjajo. Za prvo desetletje je značilno, da še niso bile sprejete splošne smernice in problematika državnih pomoči ni bila tema dogovarjanj držav članic, med katerimi je bila trgovina še do vzpostavitve prave carinske skupnosti julija leta 1968 ovirana z zaščitnimi carinami. Intenzivneje so se pravila pričela oblikovati šele po letu 1970. Štirideset let konkurenčne politike v Evropski uniji je pokazalo, da je bila dolgo časa politika državnih pomoči marginalni del konkurenčne politike (Sinnaeve A., 1999, str. 13). Z njenim razvojem po letu 1970 in oblikovanjem pravil odstopanja od splošnega pravila, da vse državne pomoči izkrivljajo konkurenco na trgu in so zato nezaželjene, je politika državnih pomoči privzela tudi elemente industrijske politike.

*Zgodovina
oblikovanja
pravil državnih
pomoči*

*Dovoljene in
pogojno
dovoljene
državne
pomoči*

3.2.2. Izhodišča državnih pomoči z vidika industrijske politike

Državne pomoči so, tako kot po Marakeškem sporazumu o subvencijah Svetovne trgovinske organizacije (WTO), nezdružljive s prosto trgovino, vendar jih država v določenih razmerah lahko dodeljuje. Pri določitvi le-teh se ureditev državnih pomoči v Evropski uniji precej razlikuje od ureditve v WTO zato, ker je evropska ureditev prilagojena industrijski politiki, ureditev WTO pa predvsem ciljem politike konkurence. WTO povsem prepoveduje izvozne pomoči, dovoljuje pomoči le raziskavam in razvoju ter manj razvitim območjem, ostale pa dovoljuje le, če ne povzročajo učinkov, ki škodujejo drugim državam. V Evropski uniji nikjer ni povsem jasno zapisano, da so izvozne pomoči prepovedane, njihova prepoved velja le na načelni ravni. Povsem **dovoljene so pomoči**, ki: (1) imajo socialni značaj in so namenjene posameznim potrošnikom, če so dane brez razlik glede porekla proizvodov; (2) so dane ob naravnih nesrečah in izjemnih dogodkih in (3) se dodeljujejo gospodarstvu določenih območij Zvezne republike Nemčije za ublažitev posledic škode, ki jih je gospodarstvo utrpelo zaradi delitve Nemčije¹. **Pogojno pa so dovoljene:**

- ī pomoči za pospeševanje ekonomskega razvoja v regijah, kjer je življenjski standard podpovprečen in v katerih je visoka nezaposlenost (Pomoči so namenjene predvsem regijam, ki imajo nizko stopnjo razvitosti oziroma slabe življenjske pogoje in kjer prihaja do resne podzaposlenosti. Pomoči morajo izravnati gospodarska neravnotežja znotraj unije in morajo prispevati k cilju evropske enotnosti in k harmoničnemu razvoju nacionalnih gospodarstev.);
- ī pomoči, ki pospešujejo izpeljavo projektov, pomembnih za skupni evropski trg, ali zmanjšujejo resne težave v gospodarstvih članic Evropske unije (V prvi vrsti okoliščin je pomembno, da projekti koristijo tudi drugim državam članicam in ne le državi, ki pomoč dodeljuje. To so predvsem projekti za izboljšanje dobave energije, za izgradnjo novih infrastruktur, za vzpostavitev telekomunikacijskih sistemov, za izgradnjo kanalizacijskih sistemov, jezov in čistilnih naprav. Za resne motnje v gospodarstvu se pojmujejo krizne težave, ki prizadenejo celotno gospodarstvo ali vsaj več regij. Možni primeri motenj so: velik padec v produktivnosti in zaposlenosti, veliko zmanjšanje investicij, nevarnost prenehanja obstoja pomembnih podjetij ali podobne težave, ki prizadenejo celotno gospodarstvo.);
- ī pomoči, ki olajšajo in pospešujejo razvoj določenih gospodarskih aktivnosti ali določenih gospodarskih območij, vendar ob predpostavki, da pomoči ne vplivajo negativno na trgovanje in skupne interese in se nanašajo na izboljšanje določenih gospodarskih aktivnosti (horizontalne pomoči - mala in srednje velike podjetja, razvoj in raziskave, varstvo okolja ipd.) in na regije, ki so, četudi v bogatejših državah članicah, pod nacionalnim nivojem razvitosti. Pri ugotavljanju združljivosti pomoči uporablja Evropska komisija naslednje kriterije: (1) državna pomoč mora biti sektorsko in regionalno orientirana, (2) pomagati mora pri razvoju določene gospodarske aktivnosti ali določenega gospodarskega področja, (3) razvoj mora biti v skladu s cilji Evropske unije, (4) pomoč mora biti nujno potrebna za uresničitev teh ciljev in proporcionalna s temi cilji, vendar ne sme vplivati na trgovanje

¹ Pomoč Nemčiji (pod tretjo alinejo) je bila določena že v osnutku PEU, namenjena pa je bila območjem Federalne Republike Nemčije, ki jih je prizadela razdelitev Nemčije. Po ponovni združitvi 3.10. 1990 je predstavljala pravni temelj za dodeljevanje pomoči za spodbujanje razvoja na celotnem teritoriju nekdanje Vzhodne Nemčije. Po mnenju Evropske komisije se morajo pomoči po tej določbi postopno opustiti, saj se po združitvi Nemčije predpisi o državnih pomočeh uporabljajo na celotnem ozemlju združene Nemčije.

- tako, da bi to škodilo skupnemu interesu Evropske unije;
- ii pomoči, ki pospešujejo kulturo in ohranjanje dediščine ter ne vplivajo na tržne razmere in konkurenco med državami članicami. Izjema za dodelitev državnih pomoči, ki prispevajo k promociji kulture in ohranjanju dediščine, je bila izjemam dodana z Maastrichtsko pogodbo. Evropska komisija lahko odobri pomoč kulturnim dejavnostim ali dejavnostim za ohranjanje dediščine, če ne izkrivljajo konkurence in ne vplivajo na pogoje trgovanja med državami članicami v obsegu, ki bi bil v nasprotju s skupnim interesom;
 - ii in ostale kategorije pomoči, ki jih lahko na predlog Evropske komisije z večino glasov sprejme Svet. Namen tega določila je podelitev pristojnosti Svetu, na podlagi katere lahko ustvari novo (splošno) kategorijo pomoči, kot izjemo pri splošnem načelu prepovedi.

O pogoju dovoljenih pomočeh odloča Evropska komisija za vse države članice Evropske unije. Pri odločanju Evropska komisija pomoči le delno preverja z vidika zahtev politike konkurence (zagotavljanje delovanja sistema proste konkurence). Na njene odločitve v veliki meri vpliva dejstvo, da predstavljajo državne pomoči nepogrešljiv instrument ekonomskih in socialnih politik Evropske unije in eventuelno tudi držav članic.

V postopku priprave na članstvo v Evropsko unijo je Slovenija prevzela normativno ureditev državnih pomoči v Evropski uniji (Zakon o nadzoru državnih pomoči, Uradni list RS, št. 1/00 in 30/01) in s tem posredno tudi evropsko industrijsko politiko.

3.3. Industrijska politika Evropske unije in Slovenije, merjena z državnimi pomočmi

Analiziranje industrijske politike skozi politiko državnih pomoči, čeprav gre za zelo sorodni področji, ni enostavno, ker ni na razpolago dovolj analitičnih podatkov. Kljub temu smo se odločili, da poskušamo **v okviru metodoloških predpostavk pravila državnih pomoči prevesti v teoretična izhodišča industrijske politike** ter v nadaljevanju primerjati obsege državne pomoči ter skladnosti usmeritev industrijskih politik Evropske unije in Slovenije.

Podatki o državnih pomočeh v Evropski uniji so v letnih poročilih. Potreba po sistematičnem spremljanju državnih pomoči je bila v Evropski uniji zaznana leta 1985 in ob koncu tega leta je bil ustanovljen oddelek, ki je začel pripravljati letna poročila o državnih pomočeh za Evropsko unijo in njene članice. V preteklem letu je bilo pripravljeno deveto letno poročilo (Ninth survey, 2001), ki zajema podatke za obdobje 1997-1999, za letošnje leto pa, ob več mesečni zamudi, poročila še ni. Kljub desetletnim prizadevanjem Evropski komisiji še ni uspelo pridobiti popolnih podatkov o državnih pomočeh v posameznih državah članicah. Podatki za nekatere države (predvsem za Grčijo) so pomanjkljivi, saj so bolj odraz ocen kot dejanskega stanja. Nepopolni pa so tudi podatki o državnih pomočeh po posameznih sektorjih: za kmetijstvo, ribištvo, transport in za premogovništvo.

Podatki o državnih pomočeh v Sloveniji so prav tako v letnih poročilih. Prvo poročilo je bilo pripravljeno leta 1999, letos pa je izšlo četrto, ki zajema obdobje 1999-2001. Četrto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji je pripravljeno v skladu s Pravilnikom o pripravi letnega poročila o državnih pomočeh in Priročnikom za

*Podatki o
državnih
pomočeh v
Evropski uniji*

*Podatki o
državnih
pomočeh v
Sloveniji*

*Razvrščanje
državnih
pomoči v
ustrezne
kategorije*

*Pomoči po
horizontalnih
pravilih*

zbiranje podatkov o državnih pomočeh v Sloveniji za leto 2001, ki povzemata ureditev poročanja in priprave letnega poročila v Evropski uniji. V poročilu niso zajete pomoči, ki so bile dodeljene na občinskih ravneh.

3.3.1. Metodološka izhodišča pravil državnih pomoči

V desetletju so se v Evropski uniji oblikovala podrobnejša pravila o državnih pomočeh. Danes so vsa veljavna **pravila združena v več skupin**. Pod vsako skupino so razdelane kategorije pomoči, pod kategorijami pa nameni in dovoljene intenzitete pomoči. Nameni so različni. Največ pomoči je namenjenih investicijam (pri posebnih sektorskih kategorijah 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 regionalnih državnih pomočeh in pri pomočeh posebnim sektorjem).

Horizontalna pravila dodeljevanja državnih pomoči so namenjena posameznim področjem s posebnimi težavami in izključujejo določene, posebej občutljive sektorje, saj so zanje predvidena posebna sektorska pravila. Veljavnost pravil je časovno omejena, prilagoditve posameznih horizontalnih pravil se izvajajo glede na spremembe v ekonomskem razvoju Evropske unije. V okviru horizontalnih pravil so oblikovane naslednje kategorije:

- ī Pomoči za raziskovanje in razvoj, ki so namenjene temeljnim in industrijskim raziskavam ter predkonkurenčnim razvojno-raziskovalnim aktivnostim. V primeru, da temeljne raziskave opravljajo podjetja, rezultati pa so, na nediskriminatorni osnovi, dostopni po normalnih tržnih pogojih, so lahko stroški projekta pokriti 100% z državnimi pomočmi. Ostale oblike raziskav imajo različno omejene ravni pokrivanja stroškov z državnimi pomočmi.
- ī Varstvo okolja dovoljuje državne pomoči za vzpostavitev predpisanih okoljevarstvenih standardov in za razvoj zdravih in okolju prijaznih proizvodov ter za varčevanje z energijo. Pomoči se dodeljujejo preko investicij, horizontalnih namenov (raziskave in razvoj tehnologij; pripravo tehničnih informacij, svetovalnih storitev in izobraževanja; okoljevarstvene revizije v podjetjih; razširjanje informacij ter povečevanje splošne ravni zavesti o okoljevarstvenih standardih) in pomoči rednemu poslovanju kot oprostitev plačila okoljevarstvenih taks in plačil za pokrivanje dodatnih stroškov zbiranja in predelave odpadkov.
- ī Pomoči za reševanje in prestrukturiranje so namenjene podjetjem, ki svojih problemov ne morejo rešiti sama. Pomoči za reševanje predstavljajo likvidnostno pomoč za reševanje socialnih problemov za šest mesecev. Pomoči za prestrukturiranje pa so del dolgoročnega programa prenove podjetja. Dovoljene so le na podlagi posebnega programa prestrukturiranja, ukrepi morajo biti usmerjeni predvsem v zmanjševanje kapacitet, vsota pomoči je minimizirana na nujno potrebno višino za izvedbo prestrukturiranja.
- ī Pomoči malim in srednje velikim podjetjem se dodeljujejo za: materialne investicije za zemljišča, stavbe in strojno opremo; nematerialne investicije, predvsem za transferje tehnologije; pomoči za svetovalne storitve, usposabljanje in razširjanje znanja.
- ī Pomoči za zaposlovanje so namenjene reševanju socialnih in ekonomskih problemov, ukrepi z naravo državnih pomoči pa so usmerjeni k pospeševanju

- zaposlovanja za: ustvarjanje dodatnih delovnih mest, pri čemer gre za delavce, ki se zaposlujejo prvič ali so trenutno brezposelni, in za ohranjanje delovnih mest v podjetjih, kjer bi sicer prišlo do odpuščanja delavcev.
- ii Pomoči za usposabljanje so usmerjene h krepitvi kvalitete delovne sile z dodatnim funkcionalnim in splošnim izobraževanjem že zaposlene delovne sile. Posebno usposabljanje vključuje neposredno poučevanje zaposlenih v podjetju, ki je povezano z dejavnostjo podjetja. Splošno usposabljanje je namenjeno zaposlenim, neodvisno od dejavnosti specifičnega podjetja.
 - iii Pomoči razvoju nazadujočih urbanih območij so namenjene pospeševanju razvoja malih podjetij predvsem storitvenih dejavnosti na nazadujočih urbanih območjih z nizko izobrazbeno ravnijo prebivalstva, visoko stopnjo nezaposlenosti in z nizko ravnijo kupne moči.

Če pravila horizontalnih državnih pomoči pregledamo skozi prizmo industrijske politike, potem spoznamo, da **vsí opredeljeni nameni le niso usmerjeni k “podpori trga”, temveč tudi k “ustvarjanju trga”**. V okviru WTO, ki dosledneje upošteva politiko konkurence, so kot primerne dovoljene le pomoči za raziskovanje in razvoj ter regionalni razvoj. Z vidika vplivov na konkurenco in navsezadnje tudi industrijske politike bi lahko kot zaželjeno aktivno poseganje države opredelili le namene pod kategorijami raziskovanje in razvoj, varstvo okolja, mala in srednje velika podjetja, usposabljanje ter razvoj nazadujočih urbanih območij, nikakor pa ne pomoči za reševanje in prestrukturiranje in zaposlovanje. Pa tudi v okviru zaželenih kategorij pomoči je moč najti namene, ki nikakor ne sodijo v okvir zaželenih ukrepov politike konkurence in delno tudi industrijske politike kot npr.: predkonkurenčne aktivnosti v okviru kategorije pomoči za raziskovanje in razvoj, pomoči rednemu poslovanju v okviru kategorije pomoči varstvu okolja ipd.

Regionalna pravila opredeljujejo dodeljevanje pomoči na podlagi regionalnih kriterijev. Cilj dodeljevanja državnih pomoči je vplivati na geografsko razporeditev aktivnosti podjetij, njihov obseg pa mora biti povezan z akutnostjo regionalnih problemov in omejen le na njihovo rešitev. Regionalne pomoči ne smejo biti dodeljene podjetjem, ki nimajo pomembnega vpliva na razvoj območja, v katerem so locirana.

V okviru regionalnih pravil je oblikovana regionalna kategorija državnih pomoči, ki se nadalje deli na dva dela in sicer na del, ki zajema državne pomoči manj razvitim regijam v Evropi na nivoju NUTS II (nomenklature teritorialnih statističnih enot) in ravniyo pod 75% bruto domačega proizvoda, po kupni moči na prebivalca v evropskem merilu in na del, ki pokriva manj razvite regije v nacionalnem pomenu, na nivoju NUTS III. Regionalne pomoči je možno dodeljevati za začetne investicije, ustvarjanje novih delovnih mest in pod določenimi pogoji za redno poslovanje. Z zadnjima dvema namenoma pravila državnih pomoči bolj sledijo evropski industrijski kot pa politiki konkurence.

Posebna sektorska pravila obravnavajo politiko Evropske unije pri razvoju izbranih sektorjev. Splošni kriteriji za dodeljevanje posebnih sektorskih pomoči so: pomoči so omejene na posamezne, zaradi položaja sektorja opravičene primere; dovoljene so le do povrnitve življenjske sposobnosti prejemnika; dodeljene smejo biti le za krajša obdobja, v primeru daljšega obdobja pa se morajo postopno zmanjševati; intenzivnost pomoči mora biti proporcionalna s problemom, ki ga rešuje, in reševanje problemov v sektorju ene države ne sme negativno vplivati na drugo državo članico. V okviru posebnih sektorskih pravil so oblikovane posebne kategorije pomoči za predelovalno industrijo: industrijo sintetičnih vlaken, industrijo motornih vozil, ladjedelništvo in jeklarstvo. Posebne sektorske kategorije so oblikovane še za premogovništvo, transport, kmetijstvo in ribištvo.

Pomoči po regionalnih pravilih

Pomoči po posebnih sektorskih pravilih

zračnem prometu, vendar z omejitvami pri pomočeh za redno poslovanje. Pomoči za prestrukturiranje so dovoljene le s posebnimi pogoji.

- ī Državne pomoči za kmetijstvo so izmed vseh kategorij pomoči najmanj dorečene. V glavnem upoštevajo splošna pravila in cilje evropske kmetijske politike ter specifične kriterije pri razvoju kmetijstva in trženju ter predelavi kmetijskih proizvodov. Pomoči za investicije v predelavo in trženje so dovoljene z omejitvami. Pomoči rednemu poslovanju niso dovoljene, dovoljene pa so pomoči za zatiranje živalskih in rastlinskih bolezni, za izobraževanje in tehnično podporo, subvencioniranje kratkoročnih kreditov v kmetijstvu, investicije in vzdrževalna dela v gozdarstvu ter vse horizontalne oblike pomoči, ki se obravnavajo skladno z ustreznimi pravili.
- ī Državne pomoči za ribištvo so namenjene ribolovu in vodnim kulturam in so dovoljene v skladu s cilji skupne evropske politike ribolova in varstva obalnih voda. Pomoči rednemu poslovanju so dovoljene le na podlagi ustreznega programa prestrukturiranja. Dovoljene pomoči so še: splošne oblike pomoči (izobraževanje in svetovanje, raziskave in razvoj); pomoči za morski ribolov; pomoči pri predelavi in trženju na področju ribištva; pomoči v povezavi z razvojem obalnih voda; pomoči na področju veterine in zdravja in druge pomoči v posebej odobrenih primerih.

Sektorske kategorije pomoči gotovo sodijo v sklop vertikalnih pomoči, ki jih teorija industrijske politike ne podpira. Določene izjeme lahko najdemo med pomočmi transportu, kmetijstvu in ribištvu, kjer državne pomoči pokrivajo tudi del stroškov opravljanja javnih storitev (npr. prevozi v železniškem in cestnem prometu, ki se izvajajo tudi na nerentabilnih progah).

Pravila državnih pomoči omogočajo kvalitetno analizo značilnosti industrijskih politik Evropske unije, držav članic in Slovenije. Žal pa se **podatki o državnih pomočeh v Evropski uniji** zbirajo le za pokrivanje posameznih pomembnejših kategorij pomoči, ne pa tudi dejanskih namenov, kar bistveno krni analize. Za **Slovenijo** se podatki zbirajo tudi po prejemnikih in namenih in s tem omogočajo tudi zelo natančne analize industrijske politike.

3.3.2. Obseg in struktura državnih pomoči v Evropski uniji in v Sloveniji z vidika pravil državnih pomoči

Državne pomoči se v letnih poročilih EU in državah članicah sintetično izkazujejo tudi po treh ključnih kazalnikih: po odstotku od bruto domačega proizvoda (BDP), po višini (EUR) na zaposlenega in v odstotku od skupnih stroškov države, analitično pa še po posameznih sektorjih in kategorijah. Medletne primerjave so pomanjkljive zaradi netransparentnosti posameznih državnih pomoči, pomanjkanja evidenc pri nekaterih državah članicah in pogostega spreminjanja metodologij med posameznimi leti, vendar kljub temu dovolj verodostojno kažejo smeri njihovega gibanja.

3.3.2.1. Celotni obseg in dinamika državnih pomoči

Od leta 1990 do leta 1998 je **obseg državnih pomoči v EU** upadal, v obdobju 1997-1999 pa je nekoliko narasel, vendar je izkazana rast posledica popolnejšega zajetja pomoči, namenjenih kmetijstvu. Po podatkih za obdobje 1995-97 so državne pomoči skupaj (s popolnim zajetjem pomoči tudi v kmetijstvu) znašale 1.43% BDP, kar kaže, da so pomoči tudi v zadnjem triletnem obdobju nadaljevale tendenco

Celotni obseg in dinamika gibanja državnih pomoči v Evropski uniji

Tabela 3: Kazalniki državnih pomoči v Evropski uniji

| KAZALNIK | 1990–1992 | 1992–1994 | 1994–1996 | 1996–1998 | 1997–1999 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Državne pomoči (%) v BDP | 1.80 | 1.50 | 1.32 | 1.12 | 1.18 |
| Državne pomoči na zaposlenega (v EUR) | 714 | 631 | 591 | 526 | 563 |
| Državne pomoči (%) v skupnih stroških države | 3.60 | 2.90 | 2.54 | 2.35 | 2.44 |

Vir podatkov:

- za obdobje 1990-92 - Fifth survey on state aid in the European union in the manufacturing and certain other sectors, 1997, Report from the Commission, Commission of the European communities, Brussels, 16.04., page 35
 - za obdobje 1992-94 - Sixth survey on state aid in the European union in the manufacturing and certain other sectors, 1998, Report from the Commission, Commission of the European communities, Brussels, page 42
 - za obdobje 1994-96 in 1996-98 - Eighth survey on state aid in the European Union, Commission of the European Communities, Brussels, 11.4.2000, page 54
 - za obdobje 1997-1999 - Ninth survey on state aid in the European Union, Commission of the European Communities, Brussels, 18.7.2001, page 23.
- Opomba:** poročila niso popolnoma kompatibilna med seboj.

*Državne
pomoči se v
Evropski uniji
postopoma
znižujejo*

dinamike zniževanja (tabela 3).

Delež državnih pomoči v bruto domačem proizvodu (BDP) Evropske unije:

Za državne pomoči so države članice v obdobju 1996-98 namenile letno povprečno 1.12% BDP, kar je 15.2% manj kot v obdobju 1994-96 (1.32%) in precej manj kot v predhodnih obdobjih 1992-94 (1.5%) in 1990-92 (1.8% BDP). V obdobju 1997-99 so s popolnejšim zajetjem pomoči kmetijstvu državne pomoči znašale letno povprečno 1.18% BDP. Čeprav izkazana dinamika državnih pomoči kaže medletno upadanje, lahko ugotovimo, da je v Evropski uniji industrijska politika dokaj aktivna, saj samo ukrepi, merjeni z državnimi pomočmi, krepko presežajo 1% BDP letno. Stopnjo aktivnosti politike znatno povečujejo tudi strukturne pomoči, ki pa v pregledu niso zajete.

Med posameznimi državami so bile v zadnjem obdobju najvišje državne pomoči, merjene v BDP posameznih držav, na Finskem (1.74%), Portugalskem (1.56%) in v Belgiji (1.41%), najnižje pa v Veliki Britaniji (0.60%), na Švedskem (0.84%), Nizozemskem (0.90%) in na Danskem (1.08%). Tri manj razvite evropske države (Grčija, Irska in Portugalska) imajo državne pomoči višje od evropskega povprečja, Španija pa v okviru povprečja.

Državne pomoči na zaposlenega so v obdobju 1996-98 znašale 526 EUR, kar je za 11% manj kot v obdobju 1994-96 (591 EUR) ter bistveno manj kot v predhodnih obdobjih (1992-94 631, 1990-92 714 EUR). V obdobju 1997-99 so z dopolnjenimi podatki o pomočeh kmetijstvu državne pomoči znašale 653 EUR, kar je manj kot v obdobju 1995-97, ko so znašale 656 EUR.

Med posameznimi državami je bilo v zadnjem obdobju (1997-99) največ pomoči na zaposlenega na Finskem (914 EUR), v Luksemburgu (912 EUR) in v Belgiji (830 EUR), najmanj pa v Veliki Britaniji (280 EUR), na Portugalskem (326 EUR) in v Grčiji (388 EUR). Med manj razvitimi državami so z izjemo Irske državne pomoči na zaposlenega bistveno nižje kot v evropskem povprečju.

Državne pomoči v skupnih stroških države so v obdobju 1996-98 predstavljale 2.35% stroškov, kar je ponovno manj kot v predhodnih obdobjih (v obdobju 1994-96 2.54%, 1992-94 2.9% in v obdobju 1990-92 3.6%). Skupaj s pomočmi kmetijstvu so v obdobju 1997-99 državne pomoči znašale 2.44% stroškov države, kar je manj kot v obdobju 1995-97, ko so znašale 2.82%.

Med posameznimi članicami EU so v zadnjem obdobju imele nad 3% državnih

pomoči v skupnih stroških države le Irska (3.75%), Portugalska (3.5%), Finska (3.2%) in Luksemburg (3.0%); pod 1.5% pa Švedska (1.3%) in Velika Britanija (1.5%). Vse štiri manj razvite evropske države so imele v skupnih stroških države precej višji delež državnih pomoči od evropskega povprečja.

Iz primerjave po posameznih državah v obdobju 1997-99 izhaja, da je višina državnih pomoči **po vseh treh kazalnikih** višja od evropskega povprečja v Belgiji, na Finskem, v Franciji, na Irskem, v Italiji in Luksemburgu, manjša pa v Avstriji, na Nizozemskem, Švedskem in v Veliki Britaniji.

Celotni obseg dodeljenih državnih pomoči je odvisen od številnih faktorjev, med katerimi ima posebno mesto makroekonomski cikel, ki vpliva na uspešnost udeležencev na trgu in se zato odraža tudi na dodeljevanju državnih pomoči. V recesiji se višina dodeljenih pomoči poveča. Po letu 1990 je imela največji vpliv na višino dodeljenih državnih pomoči v Evropski uniji nemška združitev leta 1990 in Nemčija je še do leta 1996 imela med državami članicami Evropske unije najvišji obseg državnih pomoči, kar ji je omogočila tudi posebna izjema v okviru pravil. V zadnjem času **se obseg državnih pomoči znižuje, kar nedvomno pogojujeta dva pomembna razloga:**

- i konvergenčni kriteriji, opredeljeni s PES (Maastricht Treaty, 1990), določajo pogoje za vstop v EMU, zlasti fiskalna kriterija (3% proračunski primanjkljaj in 60% javni dolg) močno zmanjšujeta javnofinančne možnosti držav pri dodeljevanju državnih pomoči
- ii in del državnih pomoči držav članic je bil nadomeščen z dodeljevanjem pomoči iz sredstev Evropske unije (strukturnih skladov in drugih institucij).

Obseg državnega intervencionizma v podjetniški sektor je **Slovenija** do leta 1999 lahko spremljala le preko javnofinančne statistike. V letu 1999 je bilo izdelano prvo poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji, vsako naslednje leto pa so si poročila sledila. Primerjalni prikaz državnih pomoči po izbranih kazalnikih prikazuje tabela 4.

Podatki kažejo, da se državne pomoči tudi v Sloveniji znižujejo, vendar so v primerjavi z BDP precej višje od evropskega povprečja in višje od vseh držav članic Evropske unije. Poudariti pa moramo, da države članice Evropske unije prejemale tudi strukturne pomoči, zato razlike med višino državnih in strukturnih pomoči v Sloveniji, posameznimi članicami in povprečjem Evropske unije le ni tako veliko, kot ga izkazuje kazalnik Delež državnih pomoči v BDP. Povsem drugačno situacijo izkazuje kazalnik Državne pomoči v EUR na zaposlenega, kjer je izkazana višina pomoči v Sloveniji celo nekoliko nižja od evropskega povprečja. Po kazalniku, ki kaže delež državnih pomoči v stroških države, pa zavzemajo državne pomoči v Sloveniji skoraj še enkrat tolikšen delež, kot znaša povprečje vseh držav članic Evropske unije.

*Razlogi
zniževanja
državnih
pomoči v
Evropski uniji*

*Celotni obseg in
dinamika
gibanja
državnih
pomoči v
Sloveniji*

Tabela 4: Kazalniki državnih pomoči za Slovenijo

| Kazalnik | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|--|------|------|------|------|
| Državne pomoči skupaj v BDP v % | 2.53 | 2.44 | 2.07 | 2.03 |
| Državne pomoči skupaj na zaposlenega v EUR | 593 | 605 | 530 | 549 |
| Državne pomoči v stroških države v % | 5.79 | 5.52 | 4.69 | 4.58 |

Vir podatkov:

- za leti 1998 in 1999: Letno poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji za leti 1998 in 1999, Ministrstvo za ekonomske odnose in razvoj, junij 2000;
- za leti 2000 in 2001: Četrto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji (za leta 1999, 2000 in 2001), Ministrstvo za finance, junij 2002.

*Sektorska
struktura
državnih
pomoči v
Evropski uniji*

3.3.2.2. Sektorska struktura državnih pomoči

Sektorska struktura državnih pomoči (sektorji so definirani v okviru pravil državnih pomoči) v **Evropski uniji** se med obdobji spreminja. Iz podatkov (tabela 5) izhaja, da je največ državnih pomoči usmerjenih v predelovalno industrijo in ostale storitve, torej sektor, ki pokriva vse dejavnosti zunaj kmetijstva in ribištva, premogovništva in transporta.

Strukturni delež državnih pomoči v predelovalno industrijo in ostale storitve se je v zadnjih treh letih (1997-99) v primerjavi z obdobjem 1996-98 znižal za 3 odstotne točke, v primerjavi z obdobjem 1992-94 pa kar za 7 odstotnih točk. V letu 1998 so pomoči predelovalni industriji in ostalim sektorjem znašale 0.36% BDP vseh držav članic Evropske unije. Deleži pomoči kmetijstvu in ribištvu kažejo tendence rasti (1994-96 14.2%, 1996-98 14.6%, 1997-99 16%), kar je tudi posledica večjega zajetja podatkov o pomočeh. V letu 1998 so pomoči znašale 0.175 BDP. Po strukturnem zniževanju pomoči transportu v obdobju od 1992 do 1998 so v zadnjem obdobju 1997-99 pomoči ponovno narasle. V primerjavi z BDP so v letu 1998 pomoči znašale 0.42% BDP. Med vsemi tremi obdobji pa se znižujejo strukturni deleži državnih pomoči premogovništvu (1992-94 še 16%, 1994-96 8.7% in v zadnjih dveh obdobjih 1996-98 in 1997-99 le še 8%). Delež pomoči v BDP je v letu 1998 znašal le še 0.037%.

Med posameznimi državami so seveda razlike, ki se odražajo ne samo v sektorskih strukturah, temveč tudi v različnih obdobjih. V obdobju 1994-96 je pet držav Evropske unije usmerilo več kot 50% vseh državnih pomoči v predelovalno industrijo. Med njimi je prednjačila Finska (88%), sledile so ji: Grčija (68%), Italija (58%), Danska (56%), Irska (55%) in Portugalska (52%). V sektor storitev je več kot 50% vseh državnih pomoči usmerilo kar 6 držav, med njimi največ Švedska (77%), sledile so ji Nizozemska (66%), Luksemburg in Francija (65%) ter Avstrija (59%) in Belgija (58%). Državne pomoči v premogovništvu so bile pomembne za Veliko Britanijo (23% vseh državnih pomoči), Španijo (20%) in Nemčijo (17%). V obdobju 1995-97 je več kot 50% vseh pomoči v predelovalno industrijo usmerilo pet držav (Grčija, Danska, Irska, Italija in Portugalska), manj kot 30% pa štiri države (Avstrija, Finska, Švedska in Velika Britanija). Državne pomoči za premogovništvo so imele štiri države, pomembne pa so bile v treh državah (Nemčiji, Španiji in Veliki Britaniji). Več kot 50% vseh državnih pomoči transportu so namenili v Belgiji in na Švedskem, na Finskem pa komaj 2% vseh pomoči. V obdobju 1997-99 so postale pomembne pomoči kmetijstvu in ribištvu v treh državah (Finska, Avstrija in Nizozemska), ki so

Tabela 5: **Struktura (v %) državnih pomoči po glavnih sektorjih v Evropski uniji**

| SEKTORJI | 1992-1994 | 1994-1996 | 1996-1998 | 1997-1999 |
|--|------------|--------------|--------------|------------|
| Kmetijstvo in ribištvo | | 14.2 | 14.6 | 16 |
| Transport | 37 | 35.2 | 34.6 | 36 |
| Premogovništvo | 16 | 8.7 | 7.8 | 8 |
| Predelovalna industrija in ostale storitve | 47 | 41.9 | 43.0 | 40 |
| EVROPSKA UNIJA | 100 | 100.0 | 100.0 | 100 |

Vir podatkov:

- za obdobje 1992-1994 Sixth survey on state aid in the European union in the manufacturing and certain other sectors, 1998, Report from the Commission, Commission of the European communities, Brussels, page 44
 - za obdobje 1994-1996 in 1996-1998 Eighth survey on state aid in the European union, 2000, Presented by the Commission, Commission of the European communities, Brussels, page 53
 - za obdobje 1997-1999 - Ninth survey on state aid in the European Union, Commission of the European Communities, Brussels, 18.7.2001, page 26
- Opomba:** poročila niso popolnoma kompatibilna med seboj.

Tabela 6: **Struktura (v %) državnih pomoči po glavnih sektorjih v Sloveniji**

| Kazalnik | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Kmetijstvo in ribištvo | 20.88 | 30.28 | 45.91 | 49.36 |
| Transport | 16.55 | 12.35 | 13.75 | 8.44 |
| Premogovništvo | 4.10 | 5.43 | 2.82 | 0.05 |
| Predelovalna industrija in ostali sektorji | 58.47 | 51.94 | 37.52 | 42.15 |
| SLOVENIJA | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 |

Vir podatkov:

· za leti 1998 in 1999: Letno poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji za leti 1998 in 1999, Ministrstvo za ekonomske odnose in razvoj, junij 2000;
· za leti 2000 in 2001: Četrto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji (za leta 1999, 2000 in 2001), Ministrstvo za finance, junij 2002

v dejavnost usmerile več kot 30% vseh pomoči (na Finskem celo 74% vseh pomoči). V predelovalno industrijo nobena od držav ni usmerila več kot 50% vseh pomoči, največ pomoči pa so dodelili na Danskem, v Grčiji, Španiji, na Irskem in v Italiji. Več kot 50% vseh pomoči je bilo usmerjenih transportu v Belgiji, Luksemburgu in na Švedskem. Pomoči premogovništvu so dodeljevale še vedno le štiri države, pomembnejše pa so bile le za Nemčijo in Španijo.

V sektorski strukturi vseh državnih pomoči so v **Sloveniji** (tabela 6) najbolj porasle pomoči kmetijstvu (1998: 20.9%, 1999: 30.3%, 2000: 45.9% in 2001: 49.4% vseh pomoči). Pomoči transportu so relativno nizke in se z leti še močno znižujejo. Še v letu 1998 so predstavljale 16.5% vseh pomoči, v letu 2001 pa le nekaj nad 8%. S postopnim zapiranjem premogovnikov se znižuje tudi delež pomoči, namenjen premogovništvu. V letu 2001 je ta delež znašal le še 0.05%. Po precejšnjem padcu pomoči predelovalni industriji in ostalim storitvam od leta 1998, ko so znašale še 58.5% vseh pomoči, do leta 2000 (37.5% vseh pomoči) so v letu 2001 porasle in dosegle 42.1-odstotni delež.

Primerjava sektorskih struktur državnih pomoči v Sloveniji, Evropski uniji in državah Evropske unije nam nazorno kaže, da je razporeditev pomoči v Sloveniji precej drugačna kot v Evropski uniji. Drugačni razporeditvi večinoma botruje še nemožnost črpanja pomoči evropskih strukturnih skladov. Izračun, opravljen v letu 2000 (Murn, 2000), je pokazal, da bi z upoštevanjem strukturnih pomoči pri državah Evropske unije lahko ugotovili, da slovenska pomoč kmetijskemu sektorju ni večja kot v Evropski uniji. Od preostalih sektorjev je v Sloveniji nekoliko manj pomoči usmerjenih transportnemu sektorju, več pa predelovalni industriji in ostalim storitvam.

3.3.2.3. Pomoči posebnim sektorjem v Evropski uniji in v Sloveniji

Kmetijstvo, vključno z ribištvom, je dejavnost, kjer je za **Evropsko unijo** in posamezne države članice nesmiselno ocenjevati le višino državnih pomoči, saj je delež pomoči preko strukturnih skladov dvakrat tolikšen. Iz ilustrativnega izračuna (žal povsem natančnih podatkov nimamo), ki je dovolj verodostojen za ocenjevanje, izhaja, da je delež državnih pomoči v bruto dodani vrednosti kmetijstva v evropskem povprečju le 10.9%, delež strukturnih pomoči pa kar 31.1% (tabela 7). V evropskem povprečju kar 42% dodane vrednosti kmetijstva in ribištva predstavljajo državne pomoči. Samo državne pomoči so v letu 1998 v Evropski uniji predstavljale 0.175% BDP.

*Sektorska
struktura
državnih
pomoči v
Sloveniji*

*Pomoči
kmetijstvu in
ribištvu v
Evropski uniji*

Tabela 7: Deleži državnih in strukturnih pomoči v bruto dodani vrednosti kmetijstva in ribištva (v %) v Evropski uniji in državah Evropske unije

| DRŽAVE | Strukturne pomoči kmetijstvu in ribištvu 1996–98 (povprečno letno) | Državne pomoči kmetijstvu in ribištvu 1997 | SKUPAJ |
|-------------------------|--|--|--------|
| Avstrija | 42.9 | 42.7 | 85.6 |
| Belgija | 42.8 | 10.7 | 53.5 |
| Danska | 31.2 | 6.3 | 37.5 |
| Nemčija | 41.7 | 11.6 | 53.3 |
| Grčija | 39.9 | 2.3 | 42.2 |
| Španija | 35.6 | 7.4 | 43.0 |
| Finska | 19.2 | 41.3 | 60.5 |
| Francija | 35.5 | 12.1 | 47.6 |
| Irska | 69.4 | 3.2 | 72.6 |
| Italija | 19.3 | 6.6 | 25.9 |
| Luksemburg | 19.4 | 30.8 | 50.2 |
| Nizozemska | 17.5 | 17.0 | 34.5 |
| Portugalska | 30.8 | 9.2 | 40.0 |
| Švedska | 21.9 | 9.2 | 31.1 |
| Velika Britanija | 25.6 | 10.8 | 36.4 |
| EVROPSKA UNIJA 15 držav | 31.1 | 10.9 | 42.0 |

Vir podatkov: Mum A., 2000, str. 72-73 in Ninth survey on state aid in the European Union, Commission of the European Communities, Brussels, 18.7.2001

Pomoči kmetijstvu in ribištvu v Sloveniji

Med posameznimi državami članicami je stopnja vseh pomoči kmetijstvu in ribištvu zelo različna. Največ pomoči (nad 80% dodane vrednosti kmetijstva) ima Avstrija, sledijo pa ji: Irska in Finska (med 60 in 80%) ter Nemčija, Belgija in Luksemburg (med 50 in 55%). Najmanj pomoči je deležno italijansko kmetijstvo (pod 30% dodane vrednosti kmetijstva), sledijo pa mu Švedska, Nizozemska, Velika Britanija in Danska s pomočmi od 30 do 40% bruto dodane vrednosti kmetijstva. Z izjemo v Avstriji države praviloma dodeljujejo več državnih pomoči kmetijstvu v državah, kjer so strukturne pomoči nižje.

V Sloveniji so se državne pomoči v kmetijstvu v letu 2001 v primerjavi z letom 2000 povečale za 12,9%, v primerjavi z letom 1999 pa kar za 51,9%. Delež državnih pomoči v dodani vrednosti kmetijstva se je od leta 1999, ko je znašal 23,5%, v letu 2001 povzpел na 36,9%. Pomoči ribištvu so v Slovenije nizke. Ker pa je majhna tudi dosežena bruto dodana vrednost ribištva, znaša delež državnih pomoči v bruto dodani vrednosti ribištva (v letu 2001) 28,8%. V primerjavi z BDP so državne pomoči v kmetijstvu in ribištvu znašale 1,0 odstotka, kar je bistveno več od evropskega povprečja za leto 1998 (za državne in strukturne pomoči).

V primerjavi z evropskim povprečjem so pomoči kmetijstvu in ribištvu (državne in strukturne) v bruto dodani vrednosti kmetijstva v Sloveniji za 5 odstotnih točk nižje. Primerjava med posameznimi državami članicami in Slovenijo pokaže, da bi se Slovenija uvrstila v spodnji del lestvice, vendar pomoč kmetijstvu v Sloveniji ne bi bila najnižja.

Pomoči kmetijstvu in ribištvu so v Sloveniji podobno kot v Evropski uniji namenjene izvajanju nalog skupne kmetijske politike (CAP) in drugih nalog. V Evropski uniji

Tabela 8: Deleži državnih pomoči v strukturi vseh pomoči in v BDP za leto 1998 (v %) v Evropski uniji in državah Evropske unije

| DRŽAVE | Delež pomoči transportu od vseh pomoči (%) | Delež pomoči transportu v BDP (%) |
|-------------------------|--|-----------------------------------|
| Avstrija | 30.4 | 0.35 |
| Belgija | 67.5 | 0.94 |
| Danska | 23.6 | 0.23 |
| Nemčija | 37.4 | 0.53 |
| Grčija | 43.0 | 0.48 |
| Španija | 22.9 | 0.27 |
| Finska | 2.0 | 0.04 |
| Francija | 32.3 | 0.46 |
| Irska | 12.1 | 0.18 |
| Italija | 36.8 | 0.48 |
| Luksemburg | 66.5 | 1.00 |
| Nizozemska | 52.3 | 0.46 |
| Portugalska | 1.5 | 0.02 |
| Švedska | 52.4 | 0.47 |
| Velika Britanija | 33.9 | 0.22 |
| EVROPSKA UNIJA 15 držav | 34.9 | 0.42 |

Vir podatkov: Ninth survey on state aid in the European Union, Commission of the European Communities, Brussels, 18.7.2001.

se naloge skupne kmetijske politike financirajo iz strukturnih skladov. Ker Slovenija še ni članica Evropske unije, tudi te naloge in aktivnosti financira iz državnega proračuna. Po podatkih (Obrazložitev k Četrtemu poročilu o državnih pomočeh, 2002) je bil v letu 2001 delež državnih pomoči iz naslova nalog skupne kmetijske politike 50.3%. Med ostalimi nameni pomoči kmetijstvu in ribištvu velja posebej izpostaviti pomoči za odpravljanje posledic naravnih nesreč, ki so v obliki dotacij in zmanjšanih davčnih obveznosti predstavljale kar 20.1% vseh pomoči kmetijstvu in ribištvu.

V **Evropski uniji** in posameznih državah članicah posvečajo velik pomen **transportnemu sektorju**. Ilustrativni izračun pomoči za leto 1998 (med leti pomoči varirajo minimalno) kaže, da pomoči transportnemu sektorju predstavljajo dobro tretjino vseh pomoči, v primerjavi z BDP pa dosegajo 0.42% letne vrednosti BDP Evropske unije (tabela 8).

Med posameznimi državami članicami ni velikega odstopanja. Transportnemu sektorju dajejo zelo malo pomoči na Portugalskem, Finskem, Irskem, Danskem; nadpovprečno veliko pa v Luksemburgu in Belgiji.

Skoraj tri četrtine pomoči transportu je namenjenih železnicam. Če pomoči železnicam primerjamo z bruto dodano vrednostjo železnic, potem so v obdobju 1997-1999 znašale 25.1%. Pomoči železnicam so v Belgiji predstavljale kar 45.9%, v Luksemburgu 43.8% in v Nemčiji 36.4% bruto dodane vrednosti železnic. V drugih državah članicah pa so bile občutno nižje.

V letu 2001 je bilo v **Sloveniji** transportu dodeljenih manj pomoči kot pretekla leta.

*Pomoči
transportu v
Evropski uniji*

Pomoči transportu v Sloveniji

V bruto dodani vrednosti transporta so pomoči celotnemu sektorju znašale leta 1999 4.24%, v letu 2001 pa le še 2.5%. Z 0.17% deležem pomoči transportu v BDP se Slovenija uvršča med države, ki transportu dodeljujejo sorazmerno malo pomoči.

Struktura pomoči transportu kaže, da je bilo v letu 2001 največ (73% vseh pomoči sektorja) namenjenih železniškemu prometu in 27% letalstvu. V letu 2000 so bile vse pomoči (0.27% BDP) v transportu namenjene železniškemu prometu. Znižanje pomoči transportu izhaja izključno iz rapidnega znižanja pomoči železniškemu prometu, ki je v letu 2001 dosegel tudi v absolutnem znesku najnižjo višino državnih pomoči od leta 1998, ko se v Sloveniji zbirajo podatki o državnih pomočeh.

Pomoči premogovni- štvu v Evropski uniji

V **Evropski uniji** je bilo v obdobju 1997-99 namenjenih **premogovništvu** le 8% vseh državnih pomoči, kar je enak odstotek kot v predhodnem obdobju (1995-97). Med posameznimi državami članicami pomoči premogovništvu dodeljujejo le še štiri države: Nemčija, Španija, Francija in Velika Britanija. Nemčija in Španija sta premogovništvu namenili 18% vseh državnih pomoči, Velika Britanija 8% in Francija 5%. V povprečju je bilo 73% pomoči premogovništvu namenjenih tekoči proizvodnji, od tega v Nemčiji 96%, v Franciji pa le 22%.

Pomoči premogovni- štvu v Sloveniji

Slovenija ima v strukturi celotnih državnih pomoči v sektorju premogovništva nizke deleže (1999: 5.4%, 2000: 2.8%, 2001: 0.05%). Nekoliko višji delež pomoči, ki je bil dosežen leta 1999 v primerjavi z letom poprej, je bil posledica zaključevanja postopkov zapiranja rudnikov rjavega premoga, v naslednjih letih pa so bile vse državne pomoči premogovništvu namenjene le prezaposlovanju rudarjev, ki so ob zapiranju premogovnikov izgubili delo.

3.3.2.4. Pomoči preostalim sektorjem industrije v Evropski uniji in v Sloveniji

V sektorju predelovalna industrija in ostali sektorji so ostale vse dejavnosti razen tistih, ki jih po pravilih državnih pomoči uvrščamo med posebne sektorje (kmetijstvo, ribištvo, transport in premogovništvo).

Pomoči preostalim sektorjem industrije v Evropski uniji

V **Evropski uniji** je bilo v obdobju 1990-92 za državne pomoči temu sektorju porabljenih 41,600 mio EUR, v obdobju 1992-94 41,439 mio in v obdobju 1994-96 37,563 mio EUR ali 9.4% manj kot v predhodnem obdobju. Tudi z razširitvijo dvanajsterice na petnajsterico so državne pomoči v sektorju (38,318 mio EUR) nižje kot v obdobju 1992-94. **Pomoči predelovalni industriji in ostalim storitvam padajo**, saj so znašale v obdobju 1990-92 3.8% dodane vrednosti predelovalne industrije, v letih 1992-94 3.5% in v obdobju 1994-96 3.0%. Po višini državnih pomoči na zaposlenega pa je moč opaziti, da so se v obdobju 1992-94 (1,339 EUR) povečale v primerjavi z obdobjem 1990-92 (1,296 EUR), v obdobju 1994-96 pa znižale na 1,238 EUR (tabela 9).

Poročilo o državnih pomočeh v EU je bilo za obdobje 1996-98 metodološko nekoliko drugače strukturirano, saj je določene sektorje izvzelo iz doslej enotne postavke predelovalne dejavnosti in ostale storitve. Razlike so majhne, vendar evidentne, zato obdobje 1994-96 prikazujemo tudi po novi metodologiji. Trendi pa so ostali nespremenjeni. V obdobju 1996-98 so se državne pomoči v dodani vrednosti predelovalne industrije v primerjavi s predhodnim obdobjem znižale kar za 17.9%. Evidentno pa je tudi znižanje celotnega obsega pomoči (za 15.3%) in zneska pomoči na zaposlenega (za 13.9%).

Tabela 9: Državne pomoči predelovalni industriji in ostalim storitvam

| KAZALNIKI | 1990–1992 | 1992–1994 | 1994–1996 | 1994–1996* | 1996–1998 | 1997–1999 |
|------------------------------------|-----------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|
| v odstotku (%) od dodane vrednosti | 3.8 | 3.5 | 3.0 | 2.8 | 2.3 | 1.9 |
| EUR na zaposlenega | 1,296 | 1,339 | 1,238 | 1,292 | 1,113 | 916 |
| v mio EUR | 41,600 | 41,439 | 38,318 | 38,531 | 32,639 | 27,563 |

Vir podatkov:

· za obdobje 1990–1992 - Fifth survey on state aid in the European union in the manufacturing and certain other sectors, 1997, Report from the Commission, Commission of the European communities, Brussels, 16.04., page 7

· za obdobji 1992–1994 in 1994–1996 - Sixth survey on state aid in the European union in the manufacturing and certain other sectors, 1998, Report from the Commission, Commission of the European communities, Brussels, page 9

· za obdobji 1994–1996* in 1996–1998 - Eighth survey on state aid in the European union, 2000, Presented by the Commission, Commission of the European communities, Brussels, page 11

· za obdobje 1997–1999 - Ninth survey on state aid in the European Union, Commission of the European Communities, Brussels, 18.7.2001, page 29

Opomba: poročila niso popolnoma kompatibilna med seboj.

Do podobne metodološke spremembe je prišlo tudi v devetem poročilu za obdobje 1997–99 s tem, da je določene izvzete postavke iz predhodnega poročila ponovno vključilo. Zmanjšanje državnih pomoči je torej v zadnjem obdobju še večje, kot ga prikazujemo v tabeli 9.

Med posameznimi državami EU so zelo občutne razlike. Iz podatkov izhaja, da so v obdobju od leta 1990 do leta 1996 največ državnih pomoči v predelovalni industriji in ostalim storitvam EU, kjer sta v vseh treh obdobjih in po obeh kazalnikih močno presegala povprečje EU, dodelili Nemčija in Italija, po posameznih kazalnikih pa Grčija (po višini pomoči v dodani vrednosti) in Luksemburg (po višini pomoči na zaposlenega). Pod evropskim povprečjem pa so bile v vseh treh obdobjih in po obeh kazalnikih državne pomoči v Španiji, na Nizozemskem in na Portugalskem.

Omenjeni trendi so se nadaljevali tudi v obdobju 1996–98. Še vedno so visoko nad evropskim povprečjem pomoči po obeh kazalnikih v Italiji in v Nemčiji, vendar so se v Nemčiji v zadnjem obdobju v primerjavi s predhodnim močno znižale. Po deležu v dodani vrednosti so pomoči še vedno visoko nadpovprečne v Grčiji, po višini na zaposlenega pa pomoči presegajo evropsko povprečje kar v večih državah: na Danskem, Irskem in Luksemburgu. Pod evropskim povprečjem pa so državne pomoči po obeh kazalnikih v Avstriji, na Nizozemskem, Portugalskem, Švedskem in v Veliki Britaniji.

V obdobju od leta 1997 do leta 1999 so državne pomoči v sektorju po deležu v bruto dodani vrednosti s 4.3% najvišje v Grčiji in z 0.6% najnižje v Veliki Britaniji; po absolutni višini na zaposlenega pa z 1,683 EUR najvišje na Irskem in najnižje s 193 EUR na Portugalskem. Po obeh kazalnikih pa so precej višje od evropskega povprečja na Danskem, Irskem, v Nemčiji, Italiji in v Luksemburgu; precej nižje pa v Veliki Britaniji, na Švedskem, Portugalskem, Nizozemskem, v Španiji in v Avstriji.

V **Sloveniji** je bilo v letu 2001 sektorjem predelovalne industrije in storitev v primerjavi s celotnimi državnimi pomočmi dodeljenih več pomoči (42.1%) kot v letu 2000 (37.5%) in manj kot v letu 1999 (51.9%). Delež pomoči v dodani vrednosti sektorja je v letu 2001 znašal 3.6% (v letu 1999: 5.4% in 2000 3.2%) in je bistveno višji kot v evropskem povprečju in z izjemo Grčije tudi bistveno večji kot v vseh državah članicah Evropske unije. Z 771 EUR na zaposlenega v letu 2001 (1999: 1,029 EUR, 2000: 652 EUR) so državne pomoči predelovalni industriji kar 15% nižje kot v evropskem povprečju. Med posameznimi državami članicami so nižje pomoči na zaposlenega izkazovale le: Avstrija, Španija, Nizozemska, Portugalska, Švedska in Velika Britanija.

*Pomoči
preostalim
sektorjem
industrije v
Sloveniji*

**Značilnosti
državnih
pomoči v
Evropski uniji**

Državne pomoči predelovalni industriji in ostalim storitvam so sistemizirane tudi po **osnovnih skupinah in kategorijah državnih pomoči**. **Evropska unija** ima klasificirane tri osnovne skupine pomoči: horizontalne, sektorske in regionalne pomoči. Trendi gibanja osnovnih skupin pomoči so bili v obdobjih 1990-92, 1992-94, 1994-96, 1996-98 in 1997-99 sledeči (tabela 10):

- ii V obravnavanih obdobjih po letu 1990 so v Evropski uniji dodelili več kot 50% državnih pomoči sektorja preko regionalnih kriterijev, delež tovrstnih pomoči pa se je gibal po obdobjih različno (1990-92: 50%, 1992-94: 58%, 1994-96: 56%, 1996-98: 57% in 1997-99: 56%).
- ii Med horizontalnimi kriteriji, kjer so bile državne pomoči do leta 1996 v upadanju (1990-92: 35%, 1992-94: 31%, 1994-96: 30%), so v obdobju 1996-98 ponovno pridobile strukturni delež, ki so ga imele v obdobju 1990-92 (35%), v obdobju 1997-99 pa pridobile še dve strukturni točki in pristale na 37%.
- ii Najmanj državnih pomoči sektorja je usmerjenih posebnim sektorjem, kjer ima strukturni delež državnih pomoči različna gibanja (1990-1992: 15%, 1992-1994: 11%, 1994-96: 13%, 1996-98: 8%), v zadnjem obdobju 1997-99 pa se je njihov delež znižal na 7%.

Tabela 10: Državne pomoči v predelovalni industriji po skupinah in kategorijah v Evropski uniji (%)

| SEKTOR / FUNKCIJA | 1994–1996 | 1995–1997 | 1996–1998 | 1997–1999 |
|--------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| HORIZONTALNE POMOČI | 30 | 31 | 35 | 32 |
| Raziskovanje in razvoj | 9 | 10 | 11 | 11 |
| Okolje | 1 | 1 | 2 | 2 |
| Srednja in mala podjetja | 7 | 7 | 9 | 10 |
| Trgovina | 3 | 2 | 2 | 1 |
| Varčevanje z energijo | 2 | 3 | 3 | 2 |
| Reševanje in prestrukturiranje | | | | 5 |
| Drugi nameni | 7 | 8 | 8 | 1 |
| POSAMEZNI SEKTORJI | 13 | 12 | 8 | 9 |
| Ladjedelništvo | 4 | 4 | 5 | 5 |
| Drugi sektorji | 10 | 8 | 3 | 4 |
| REGIONALNE POMOČI | 56 | 57 | 57 | 59 |
| Regije pod 92(3)c | 7 | 9 | 11 | 10 |
| Regije pod 92(3)a | 48 | 48 | 46 | 49 |
| Nemčija (Berlin/Zonenrand) | 1 | | | |
| SKUPAJ | 100 | 100 | 100 | 100 |

Vir podatkov:

- za obdobje 1994–1996 - Sixth survey on state aid in the European union in the manufacturing and certain other sectors, 1998, Report from the Commission, Commission of the European communities, Brussels, page 24
 - za obdobje 1995–1997 - Seventh survey on state aid in the European Union in the manufacturing and certain other sectors, Commission of the European Communities, Brussels, 30. March 1999, page 20
 - za obdobje 1996–1998 - Eighth survey on state aid in the European union, 2000, Presented by the Commission, Commission of the European communities, Brussels, page 17
 - za obdobje 1997–1999 - Ninth survey on state aid in the European Union, Commission of the European Communities, Brussels, 18.7.2001, page 48
- Opomba:** poročila niso popolnoma kompatibilna med seboj.

Razlike med državami članicami so precejšnje. Po horizontalnih kriterijih so bile v obdobju 1997-99 državne pomoči razporejene (več kot 60%) v Avstriji, Belgiji, na Danskem, Finskem, Irskem, Nizozemskem in Portugalskem. Pretežno posebnim sektorjem (10 in več %) so bile državne pomoči namenjene v Španiji (kar 40%!), na Portugalskem, Finskem in v Franciji. Regionalni kriteriji pa so najmočneje zastopani v Nemčiji, Grčiji, Italiji, Luksemburgu in v Veliki Britaniji.

Med horizontalnimi nameni je v obdobju 1997-99 povprečno največ pomoči namenjenih raziskovanju in razvoju ter malim in srednje velikim podjetjem. Veliko pomoči raziskovanju in razvoju namenjajo v Avstriji, na Danskem, Finskem, v Franciji in na Nizozemskem. Pospeševanju rasti in razvoja malih in srednje velikih podjetij so naklonjeni: v Belgiji, Luksemburgu in v Veliki Britaniji. Okoljevarstveni projekti imajo visoko podporo na Danskem, Nizozemskem in na Švedskem. Varčevanje z energijo pa podpirajo predvsem na Danskem in na Nizozemskem. Zanimivo je, da je tudi v državah članicah sorazmerno veliko pomoči namenjenih reševanju in prestrukturiranju, med posameznimi državami pa izstopa Francija s 13% vseh pomoči predelovalni industriji in storitvam.

Posamezni občutljivi sektorji predelovalne industrije imajo dokaj visoko podporo v Španiji (40%), na Portugalskem (18%) ter na Finskem in v Franciji (10%). Večina sektorskih pomoči je usmerjenih v reševanje problemov ladjedelništva, v Španiji in na Portugalskem pa tudi v reševanje drugih občutljivih sektorjev predelovalne industrije.

Delež regionalnih pomoči je izrazito visok v Grčiji, Italiji in v Nemčiji. Večina pomoči je namenjenih manj razvitim regijam v evropskem merilu (predvsem v Grčiji, Nemčiji, na Irskem in v Italiji), v drugih državah pa manj razvitim regijam v nacionalnem pomenu.

V **Sloveniji** so v predelovalni industriji in ostalih storitvah državne pomoči visoke in bistveno večje v strukturi dodane vrednosti kot v državah Evropske unije. Razlike so tudi po skupinah (kriterijih) razporeditve. Večino pomoči je podeljenih preko horizontalnih kriterijev (v letu 2000 kar 94%), v letu 2001 pa nekaj nad 70%. S strukturnim znižanjem horizontalnih kriterijev so se v Sloveniji v letu 2001 v primerjavi s predhodnimi leti močno povečale pomoči posebej občutljivim sektorjem (2000: 3.4%, 2001: 21.8%), kar je predvsem posledica dodeljevanja zadnjih pomoči jeklarstvu (19.1%). Strukturni porast pa je zabeležen tudi pri regionalnih pomočeh, saj so le-te svoj delež v strukturi pomoči predelovalni industriji in ostalim storitvam povečale z 1.2% (1999) na 7.6% (2001). V primerjavi s povprečno razporeditvijo pomoči v Evropski uniji je bistvena razlika predvsem pri regionalnih pomočeh, ki jih Slovenija skorajda nima (komaj 7.6%), v Evropski uniji pa je v to kategorijo razporejenih več kot polovica vseh pomoči. Pomoči, namenjene posebej občutljivim sektorjem, so bile v Sloveniji v letu 2001 zastopane s precej večjim deležem kot v Evropski uniji, v letih poprej pa so bile pomoči občutljivim sektorjem precej nižje kot v evropskem povprečju. Zaradi slabe strukturne zastopanosti regionalnih pomoči so pomoči, podeljene po horizontalnih kriterijih, precej večje kot v evropskem povprečju (tabela 11).

Med horizontalnimi kategorijami državnih pomoči je v letu 1999 najmočneje zastopana kategorija raziskovanje in razvoj (31.9%), sledita pa ji zaposlovanje (29.4%) ter reševanje in prestrukturiranje (12.5%). Predvsem slednja je manj zaželen oblika pomoči, zlasti pri velikih podjetjih, v Sloveniji pa je odraz nadaljevanja procesa prestrukturiranja, ki je sledil privatizaciji. V letu 2001 se je v primerjavi z letom 1999 struktura pomoči po kategorijah nekoliko spremenila. Najmočneje so

*Značilnosti
državnih
pomoči v
Sloveniji*

Tabela 11: Državne pomoči v predelovalni industriji in storitvah v Sloveniji po skupinah in kategorijah (v %)

| SEKTOR / FUNKCIJA | 1999 | 2000 | 2001 |
|--------------------------|---------------|-------|-------|
| | struktura v % | | |
| HORIZONTALNE POMOČI | 93.4 | 94.2 | 70.6 |
| Raziskovanje in razvoj | 31.9 | 13.1 | 12.8 |
| Okolje | 8.8 | 6.8 | 13.8 |
| Prestrukturiranje | 12.5 | 17.0 | 20.5 |
| Mala in srednja podjetja | 4.5 | 9.3 | 6.7 |
| Zaposlovanje | 29.4 | 42.3 | 12.3 |
| Usposabljanje | 2.9 | 1.4 | 1.8 |
| Varčevanje z energijo | 0.2 | 0.0 | 0.0 |
| Drugi cilji | 3.2 | 4.3 | 2.7 |
| POSAMEZNI SEKTORJI | 5.4 | 3.4 | 21.8 |
| Jeklarstvo | 4.4 | 2.5 | 19.1 |
| Drugi sektorji | 1.0 | 0.9 | 2.7 |
| REGIONALNE POMOČI | 1.2 | 2.4 | 7.6 |
| SKUPAJ | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Vir podatkov: Četrto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji (za leta 1999, 2000 in 2001), Ministrstvo za finance, junij 2002.

bile zastopane pomoči za prestrukturiranje (20.5%), kar je posledica zaključevanja procesa defenzivnega prestrukturiranja, ki ga je Slovenija izvajala preko Slovenske razvojne družbe. Pomoči za varstvo okolja so povečale strukturni delež na 13.8% in so druga največja horizontalna kategorija pomoči. V primerjavi z letom 1999 so se pomoči za raziskovanje in razvoj ter zaposlovanje strukturno močno znižale in sicer na 12.8- in 12.3-odstotni delež. Pomoči za mala in srednje velika podjetja nihajo. Iz 4.5-odstotnega deleža (1999) so se najprej močno povečale (na 9.3% v letu 2000), v zadnjem letu (2001) pa ponovno znižale na 6.7%.

Pomoči posebno občutljivim sektorjem predelovalne industrije je bil v vseh letih, posebno pa v letu 2000, deležen sektor jeklarstva. V letih 2000 in 2001 so se pomoči jeklarstvu dodeljevale na osnovi programa prestrukturiranja jeklarstva v Sloveniji. Poleg pomoči za prestrukturiranje so se v letu 1999 v jeklarstvu dajale tudi pomoči za raziskave in razvoj in pomoči za zapiranje ter varstvo okolja. Deleži državnih pomoči v strukturi pomoči predelovalni industriji, dodeljenih jeklarstvu, so znašali v letu 2001 19.1%, leta 2000 2.5% in leta 1999 4.4%. Porast pomoči v letu 2001 je predvsem posledica velikega kapitalskega transferja tik pred zaključkom programa prestrukturiranja. V letu 2001 so pomoči porasle tudi drugim, posebej občutljivim sektorjem. V Sloveniji sta bila kot posebej občutljiva sektorja s posebnima programoma določena tekstilna in usnjarska industrija. Pomoči so bile dodeljene na osnovi programov prilagajanja tekstilne in usnjarske industrije pogojem evropskega notranjega trga. V letu 2001 so pomoči tekstilni in oblačilni industriji znašale 720 mio SIT, v letu 2000 pa 182 mio SIT; usnjarski in obutveni industrije pa je bilo v letu 2001 namenjenih 346 mio SIT pomoči, v letu 2000 pa 86 mio SIT. V letu 1999 je bila kot pomoč drugim posebno občutljivim sektorjem namenjena le industriji motornih vozil.

V letu 2001 so v Sloveniji porasle tudi **regionalne pomoči**, saj so v letih 1999 in 2000 dosegale le 1.2 in 2.4 odstotka pomoči predelovalni industriji in ostalim sektorjem (ali le slab odstotek vseh državnih pomoči), v letu 2001 pa je bil delež že 7.6-odstoten (ali 3.5% v strukturi vseh državnih pomoči).

3.3.3. Opredelitev značajev industrijskih politik Evropske unije in Slovenije

Podatki o državnih (in strukturnih) pomočeh, ki jih Evropska komisija pripravlja za Evropsko unijo in posamezne države članice, so namenjeni predvsem spremljanju gibanja pomoči, ne pa dejanskemu ugotavljanju izvajanja industrijske politike in/ali politike konkurence, zato je njihova razporeditev močno razdrobljena in ne kaže jasnega vpogleda v dejansko izvajanje industrijske politike. Da pa bi to lahko ugotovili, smo podatke o pomočeh pregrupirali tako, da bi nam omogočili **še dodatne analize, ki bodo odgovorile na vprašanja oziroma dileme:**

- ï Ali je obseg državnih pomoči oziroma ali je aktivnost industrijske politike povezana s stopnjo razvitosti posamezne države?
- ï V kakšnem razmerju so si stopnja razvitosti posamezne države, strukturne pomoči Evropske unije in državne pomoči?
- ï Kakšno industrijsko politiko vodijo preko državnih pomoči posamezne države?
- ï V kolikšni meri slovenska industrijska politika odstopa od politike Evropske unije in njenih članic?

Za Evropsko unijo in države članice analiziramo industrijsko politiko na podlagi podatkov o državnih in strukturnih pomočeh za leto 1998. Zavedamo se, da so podatki nekoliko zastareli, vendar so žal najpopolnejši. Za Slovenijo analiziramo podatke od leta 1999 do leta 2001.

3.3.3.1. Aktivnost nacionalnih industrijskih politik držav Evropske unije

Prva dilema, ki jo s pričujočo analizo želimo razrešiti, je vprašanje, **ali je aktivnost industrijske politike povezana s stopnjo razvitosti države**. Za merjenje razvitosti posamezne države članice Evropske unije smo izbrali štiri kazalnike (bruto domači proizvod na prebivalca, bruto domači proizvod na prebivalca po kupni moči, stopnja brezposelnosti in število zaposlenih na 100 prebivalcev), največjo težo pa dali kazalniku bruto domači proizvod na prebivalca. Države Evropske unije smo na podlagi izbranih kazalnikov razdelili na tri skupine: (1) na države, ki so razvite slabše od evropskega povprečja, (2) na države, ki so razvite v okviru evropskega povprečja, in (3) na države, razvite nad evropskim povprečjem. Po opredeljenih kazalnikih sodijo Grčija, Portugalska in Španija med manj razvite evropske države; Avstrija, Nemčija, Luksemburg, Danska in Švedska pa med nadpovprečno razvite države. Ostale države članice so uvrščene med povprečno razvite, z izjemo Italije, ki bi jo po kazalnikih, lahko uvrstili tudi med manj razvite evropske države. Pri razporeditvi Italije med srednje razvite evropske države je prevladalo dejstvo, da je njena stopnja razvitosti (predvsem po bruto domačem proizvodu na prebivalca) vendarle bistveno večja od stopenj treh manj razvitih držav.

Razvitost države in aktivnost industrijske politike

Tabela 12: Stopnja razvitosti držav Evropske unije in državne pomoči

| DRŽAVE | BDP na prebivalca (EUR) (1998) | BDP po kupni moči (PPS) na prebivalca (1998) | Stopnja nezaposlenosti (ILO) (1998) | Zaposleni na prebivalca (1998) | Delež državnih pomoči v BDP (1998 v %) |
|------------------------------------|--------------------------------|--|-------------------------------------|--------------------------------|--|
| MANJ RAZVITE DRŽAVE | | | | | |
| Grčija | 10,330 | 13,330 | 10.7 | 37.7 | 1.11 |
| Portugalska | 9,242 | 14,496 | 5.1 | 46.9 | 1.36 |
| Španija | 13,220 | 16,289 | 18.7 | 33.4 | 1.20 |
| POVPREČNO RAZVITE DRŽAVE | | | | | |
| Irska | 20,533 | 21,668 | 7.8 | 37.2 | 1.49 |
| Italija | 18,391 | 20,286 | 12.2 | 34.9 | 1.29 |
| Belgija | 21,893 | 22,542 | 9.5 | 37.8 | 1.40 |
| Nizozemska | 22,338 | 22,754 | 4.0 | 47.3 | 0.87 |
| Francija | 22,092 | 19,956 | 11.7 | 40.1 | 1.43 |
| Velika Britanija | 19,651 | 20,613 | 6.3 | 45.5 | 0.65 |
| Finska | 22,303 | 20,522 | 11.4 | 42.3 | 1.79 |
| NADPOVPREČNO RAZVITE DRŽAVE | | | | | |
| Avstrija | 23,337 | 22,432 | 4.7 | 44.9 | 1.15 |
| Nemčija | 23,420 | 21,797 | 9.4 | 43.3 | 1.43 |
| Luksemburg | 38,653 | 35,489 | 2.8 | 40.3 | 1.50 |
| Danska | 29,422 | 24,082 | 5.1 | 40.1 | 0.98 |
| Švedska | 23,961 | 20,575 | 8.3 | 44.6 | 0.90 |
| EVROPSKA UNIJA | 20,271 | 20,166 | 10.0 | 40.1 | 1.21 |

Vir podatkov: Preračuni A. M. na podlagi podatkov Eurostat yearbook, A statistical eye on Europe, Data 1988-1998, Eurostat, Luxembourg, 2000 in Ninth survey on state aid in the European Union, Commission of the European Communities, Brussels, 18.7.2001.

Opređeljena razdelitev držav se razlikuje od razdelitve Evropske unije v okviru strukturnih politik. V Evropski uniji so države razporejene po sklopih dosežene stopnje gospodarskega razvoja in problematik (Douglas Y., 1999), s katerimi se posamezne države srečujejo. Osnovni kazalniki, na podlagi katerih so države razvrščene, so: bruto domači proizvod na prebivalca kot merilo ravni regionalne gospodarske razvitosti, stopnja nezaposlenosti kot merilo disparitet na trgu dela in gostota poselitve kot merilo geografskih težav. V skladu z navedenimi kazalniki in problemi so bile države v obdobju 1994-1999 razdeljene v štiri skupine: (1) prvo skupino so tvorile Grčija, Irska, Portugalska in Španija, ki so bile najmanj razvite članice Evropske unije in so imele največ najrevnejših regij; (2) drugo skupino sta tvorili Italija in Nemčija, ki sta imeli še precej manj razvitih regij; (3) tretjo skupino so tvorile zahodnoevropske države Avstrija, države Beneluxa, Danska, Francija, Velika Britanija, kjer so bili regionalni problemi manjši, vendar so se države srečevale z dokaj akutnimi problemi trga delovne sile in (4) četrto skupino sta tvorili Švedska in Finska, ki sta imeli specifične probleme predvsem zaradi redke poselitve. Opređeljeni kazalniki so sicer smiselni, vendar je bilo v preteklosti v Evropski uniji sprejetih tudi precej strokovno neutemeljenih rešitev. Povsem zgovoren primer je primer razvrstitve Irske, ki je bila še leta 1998 uvrščena v skupino najmanj razvitih držav Evrope. Poleg strokovno neutemeljenih odločitev evropska razporeditev držav tudi ne ločuje med povprečno in nadpovprečno razvitimi, zato je povzemanje evropskih kriterijev v našem primeru nesmiselno.

Podatki kažejo (tabela 12), da **višina državnih pomoči v državah Evropske unije ni odvisna od stopnje razvitosti držav**. Od treh manj razvitih držav ima državne pomoči višje od evropskega povprečja le Portugalska, ostali dve državi pa v okviru povprečja. Od držav, bolj razvitih od evropskega povprečja, imata dve državi državne pomoči pod evropskim povprečjem, dve nad povprečjem, ena pa v povprečju. Podobno različna razmerja najdemo tudi med državami, ki so razvite v okviru evropskega povprečja.

Zaključimo lahko z ugotovitvijo, da aktivnost industrijske politike v državah Evropske unije ni premosorazmerna s stopnjo razvitosti posameznih držav. **Kljub skupni evropski industrijski politiki in politiki konkurence je vsaki državi članici v določeni meri dopuščena določena stopnja avtonomije in s tem tudi stopnja aktivnosti industrijske politike**. V določeni meri pa je stopnja aktivnosti industrijske politike v posameznih evropskih državah pogojena tudi s prerazdeljevanjem evropskih strukturnih pomoči oziroma od višine sredstev, ki jih posamezna država prejme za izvajanje industrijske politike, čeprav se nameni evropskih pomoči uradno imenujejo povsem drugače.

3.3.3.2. Aktivnosti strukturnih in nacionalnih industrijskih politik držav Evropske unije

Ker se evropska industrijska politika izvaja preko nacionalnih ekonomij posameznih držav članic (preko državnih pomoči) in preko strukturnih pomoči Evropske unije, je smiselno preučiti tudi relacije med stopnjo razvitosti posamezne države, strukturnimi pomočmi Evropske unije in državnimi pomočmi. V analizi smo, zaradi pomanjkanja natančnejših podatkov, vse strukturne pomoči konceptualno obravnavali kot državne pomoči, kar je teoretično sporno, saj nekatere strukturne pomoči (npr. investicije v infrastrukturo) nimajo značaja državnih pomoči.

Zaradi visoke stopnje aktivnosti industrijske politike na nivoju Evropske unije (0.8% BDP Evropske unije), ki se po posameznih državah delijo različno, in sorazmerno visoke aktivnosti industrijske politike nekaterih držav članic (merjena z državnimi pomočmi) so **stopnje aktivnosti držav pri vodenju industrijske politike zelo visoke**. Na nivoju Evropske unije (tabela 13) je stopnja aktivnosti nad 2% evropskega BDP. Med posameznimi državami so najvišje stopnje aktivnosti zabeležene na Irskem (5.15% BDP), ki smo jo uvrstili med srednje razvite evropske države, ter vseh treh manj razvitih evropskih državah: Grčiji (4.94% BDP), Portugalski (4.07% BDP) in Španiji (2.96% BDP). Med ostalimi povprečno ali nadpovprečno razvitimi državami Evropske unije ni bistvenih razlik. Med povprečno razvitimi evropskimi državami imata (poleg Irske) najvišji stopnji pomoči Finska (2.53% BDP) in Francija (2.26% BDP), najnižjo pa Velika Britanija (1.09% BDP). Med nadpovprečno razvitimi evropskimi državami pa ima najnižjo stopnjo Švedska (1.32% BDP), med ostalimi državami ni bistvenih razlik.

Razporeditev strukturnih pomoči Evropske unije, med katerimi smo upoštevali pomoči, ki se dodeljujejo iz kmetijskega sklada, ribiškega, socialnega, regionalnega in kohezijskega sklada (ki se izkazujejo po posameznih državah) ter pomoči za raziskovanje in tehnološki razvoj in ECSC pomoči (ki se izkazujejo le na nivoju Evropske unije), **je sorazmerna z evropsko opredeljenimi kriteriji razvitosti**. V primerjavi z našo razporeditvijo razvitosti držav članic največ strukturnih pomoči dejansko dobijo manj razvite evropske države. Od srednje razvitih držav močno odstopa Irska, ki je po evropskih kriterijih uvrščena med manj razvite države. Opaznejših razlik med srednje in nadpovprečno razvitimi evropskimi državami ni.

Aktivnost držav Evropske unije je pri vodenju industrijske politike visoka

Tabela 13: Stopnja razvitosti držav Evropske unije, strukturne in državne pomoči

| DRŽAVE | BDP na prebivalca (EUR) (1998) | Delež strukturnih pomoči v BDP skupaj v % | Delež strukturnih pomoči v BDP (brez kmetijstva) v % | Delež državnih pomoči v BDP (v %) | Delež državnih pomoči v BDP (brez kmetijstva v %) | Strukturne in državne pomoči skupaj v BDP (%) | Strukturne in državne pomoči brez kmetijstva v BDP (%) |
|-----------------------------|--------------------------------|---|--|-----------------------------------|---|---|--|
| MANJ RAZVITE DRŽAVE | | | | | | | |
| Grčija | 10,330 | 3.83 | 1.00 | 1.11 | 0.96 | 4.94 | 1.96 |
| Portugalska | 9,242 | 2.71 | 1.61 | 1.36 | 1.05 | 4.07 | 2.66 |
| Španija | 13,220 | 1.76 | 0.68 | 1.20 | 0.99 | 2.96 | 1.67 |
| POVPREČNO RAZVITE DRŽAVE | | | | | | | |
| Irska | 20,533 | 3.66 | 1.00 | 1.49 | 1.39 | 5.15 | 2.39 |
| Italija | 18,391 | 0.61 | 0.13 | 1.29 | 1.14 | 1.90 | 1.27 |
| Belgija | 21,893 | 0.54 | 0.08 | 1.40 | 1.31 | 1.94 | 1.39 |
| Nizozemska | 22,338 | 0.52 | 0.07 | 0.87 | 0.62 | 1.39 | 0.69 |
| Francija | 22,092 | 0.83 | 0.07 | 1.43 | 1.22 | 2.26 | 1.29 |
| Velika Britanija | 19,651 | 0.44 | 0.11 | 0.65 | 0.55 | 1.09 | 0.66 |
| Finska | 22,303 | 0.74 | 0.12 | 1.79 | 0.46 | 2.53 | 0.58 |
| NADPOVPREČNO RAZVITE DRŽAVE | | | | | | | |
| Avstrija | 23,337 | 0.64 | 0.06 | 1.15 | 0.62 | 1.79 | 0.68 |
| Nemčija | 23,420 | 0.43 | 0.08 | 1.43 | 1.35 | 1.86 | 1.43 |
| Luksemburg | 38,653 | 0.19 | 0.03 | 1.50 | 1.32 | 1.69 | 1.35 |
| Danska | 29,422 | 0.87 | 0.04 | 0.98 | 0.83 | 1.85 | 0.87 |
| Švedska | 23,961 | 0.42 | 0.07 | 0.90 | 0.74 | 1.32 | 0.81 |
| EU | 20,271 | 0.80 | 0.17 | 1.21 | 1.04 | 2.01 | 1.21 |

Vir podatkov: Preračuni A. M. na podlagi podatkov Eurostat yearbook, A statistical eye on Evrope, Data 1988-1998, Eurostat, Luxembourg, 2000 in Ninth survey on state aid in the European Union, Commission of the European Communities, Brussels, 18.7.2001.

Ker je evropska industrijska politika (nadmacionalna in nacionalne) močno usmerjena v pospeševanja kmetijstva (kar 0.8% evropskega BDP), smo izračune aktivnosti opravili tudi brez kmetijstva. Izračun je pokazal, da je **stopnja aktivnosti industrijske politike brez kmetijstva še vedno visoka** (1.21% evropskega BDP). Med posameznimi skupinami držav je aktivnost nad evropskim povprečjem v manj razvitih evropskih državah, v srednje in nadpovprečno razvitih državah pa korelacija med stopnjo razvitosti in aktivnostjo industrijske politike ni več očitna. Od sedmih srednje razvitih evropskih držav je aktivnost industrijske politike nad evropskim povprečjem kar v štirih državah (prednjači seveda Irska), od petih bolj razvitih držav pa v dveh.

3.3.3.3. Označitev značajev industrijskih politik držav Evropske unije

Če se vrnemo na teoretična izhodišča industrijske politike, potem lahko na podlagi razpoložljivih podatkov o državnih in strukturnih pomočeh pomoči razdelimo na tri skupine: (1) na pomoči, ki so usmerjene k ustvarjanju trga in zajemajo vse pomoči posebnim sektorjem ter horizontalne pomoči za reševanje in prestrukturiranje ter zaposlovanje; (2) na pomoči, ki so usmerjene k podpori trga, ki zajemajo horizontalne

pomoči, namenjene raziskovanju in razvoju, varstvu okolja, pomoči malim in srednje velikim podjetjem in usposabljanju in (3) na regionalne pomoči. Z vidika industrijske politike in politike konkurence sta za razvite države, med katere se uvrščajo tudi države Evropske unije, upravičljivi le slednji dve skupini pomoči.

Če analiziramo strukturne pomoči Evropske unije z vidika značajeve industrijske politike, potem lahko ugotovimo, da **Evropska komisija uporablja strukturne pomoči pretežno (90.4%) za ustvarjanje trga (pomoči kmetijstvu in ribištvo, jeklarstvu, zaposlovanju), le 5.5% (pomoči za raziskovanje in tehnološki razvoj) za podporo trga in 4.1% za regionalni razvoj.**

Podobno kot Evropska unija tudi **nacionalne ekonomije držav članic vodijo industrijsko politiko, ki je usmerjena k ustvarjanju trgov (0.86%, brez kmetijstva pa 0.69% BDP), podpora trgov je usmerjenih le 0.14% BDP pomoči, pospeševanju manj razvitih regij pa 0.21% BDP pomoči.**

Med posameznimi državami članicami ni moč najti trdnejših korelacij med stopnjo razvitosti posamezne države in značajem industrijske politike, ki jo vodijo. Državnim pomočem, namenjenim podpori trgu, so med manj razvitimi državami naklonjeni v Španiji, pri povprečno razvitih na Finskem, v nadpovprečno

Strukturne in državne pomoči Evropske unije so usmerjene k ustvarjanju trga

Tabela 14: Značaji industrijskih politik, merjeni z državnimi pomočmi za leto 1998 (v % od BDP)

| DRŽAVE | Pomoči, usmerjene k ustvarjanju trga (skupaj) | Pomoči, usmerjene k ustvarjanju trga (brez kmetijstva) | Pomoči, usmerjene k podpori trgu | Regionalne pomoči | Delež državnih pomoči v BDP (skupaj v %) | Delež državnih pomoči v BDP (brez kmetijstva v %) |
|-----------------------------|---|--|----------------------------------|-------------------|--|---|
| MANJ RAZVITE DRŽAVE | | | | | | |
| Grčija | 0.68 | 0.53 | 0.02 | 0.41 | 1.11 | 0.96 |
| Portugalska | 0.51 | 0.20 | 0.13 | 0.72 | 1.36 | 1.05 |
| Španija | 0.93 | 0.33 | 0.21 | 0.06 | 1.20 | 0.99 |
| POVPREČNO RAZVITE DRŽAVE | | | | | | |
| Irska | 1.22 | 1.12 | 0.04 | 0.23 | 1.49 | 1.39 |
| Italija | 0.85 | 0.70 | 0.08 | 0.36 | 1.29 | 1.14 |
| Belgija | 1.18 | 1.09 | 0.12 | 0.10 | 1.40 | 1.31 |
| Nizozemska | 0.73 | 0.48 | 0.12 | 0.02 | 0.87 | 0.62 |
| Francija | 1.15 | 0.94 | 0.11 | 0.17 | 1.43 | 1.22 |
| Velika Britanija | 0.47 | 0.37 | 0.11 | 0.07 | 0.65 | 0.55 |
| Finska | 1.48 | 0.15 | 0.25 | 0.06 | 1.79 | 0.46 |
| NADPOVPREČNO RAZVITE DRŽAVE | | | | | | |
| Avstrija | 0.92 | 0.39 | 0.14 | 0.09 | 1.15 | 0.62 |
| Nemčija | 0.90 | 0.82 | 0.16 | 0.37 | 1.43 | 1.35 |
| Luksemburg | 1.19 | 1.01 | 0.11 | 0.20 | 1.50 | 1.32 |
| Danska | 0.51 | 0.36 | 0.46 | 0.01 | 0.98 | 0.83 |
| Švedska | 0.68 | 0.52 | 0.14 | 0.08 | 0.90 | 0.74 |
| EVROPSKA UNIJA | 0.86 | 0.69 | 0.14 | 0.21 | 1.21 | 1.04 |

Vir podatkov: Preračuni A. M. na podlagi podatkov Ninth survey on state aid in the European Union, Commission of the European Communities, Brussels, 18.7.2001.

*Slovenska
industrijska
politika je manj
aktivna od
evropske in
bolj usmerjena
k podpori trga*

razvitih evropskih državah pa na Danskem. Državnim pomočem, namenjenim regionalnemu razvoju, so naklonjene Grčija in Portugalska, ne pa tudi Španija iz skupine manj razvitih evropskih držav; Irska in Italija iz skupine srednje razvitih držav ter Nemčija in Luksemburg iz skupine nadpovprečno razvitih evropskih držav. Naklonjenost regionalnim pomočem je z izjemo Španije razumljiva pri vseh navedenih državah, saj se regionalne državne pomoči kombinirajo s strukturnimi pomočmi, namenjenimi pospeševanju regionalnega razvoja; v Nemčiji pa izkoriščajo posebni status ugodnosti državnih pomoči, ki ga je država dosegla pri združevanju obeh Nemčij. Pri pomočeh, namenjenih usmerjanju trga (brez kmetijstva), pa od evropskega povprečja odstopajo Portugalska in Španija pri manj razvitih državah, Finska, Velika Britanija in Nizozemska pri srednje razvitih in Danska in Avstrija pri nadpovprečno razvitih. Navedene države so državnim pomočem, usmerjenim ustvarjanju trga, manj naklonjene.

3.3.3.4. Značaj industrijske politike v Sloveniji

Po stopnji razvitosti lahko Slovenijo postavimo ob bok manj razvitim evropskim državam. Industrijska politika, merjena z deležem državnih pomoči v bruto domačem proizvodu, je nekoliko intenzivnejša od povprečja držav Evropske unije (brez kmetijstva pa že nekoliko nižja), mnogo nižja pa od vseh treh manj razvitih držav (še posebej pa od Irske), če pri tem upoštevamo tudi strukturne pomoči Evropske unije.

Značaj slovenske industrijske politike se nekoliko razlikuje od evropskega. Državne pomoči, namenjene pospeševanju razvoja manj razvitih regij, so v Sloveniji izredno nizke, precej nižje od evropskega povprečja, še bolj pa od povprečja manj razvitih evropskih držav. Pomoči, usmerjene k podpori trga, so precej večje od evropskega povprečja in v primerjavi z državami članicami se Slovenija uvršča med države z najvišjimi podpornimi pomočmi trgu. Pomoči, namenjene ustvarjanju trga (brez kmetijstva), so bile v predhodnih letih nekoliko višje od evropskega povprečja, v letu 2001 pa že nižje.

Iz teoretičnih opredelitev izhaja, da bi bila Slovenija kot tranzicijska država za določeno obdobje upravičena voditi industrijsko politiko, usmerjeno k ukrepom ustvarjanju trga. Podatki pa kažejo, da **razvite Evropske države dejansko pogosteje vodijo industrijsko politiko, usmerjeno k ustvarjanju trga, kot pa jo vodi Slovenija.**

Tabela 15: Značaji industrijske politike v Sloveniji, merjeni z državnimi pomočmi (v % od BDP)

| DRŽAVE | Pomoči, usmerjene k ustvarjanju trga (skupaj) | Pomoči, usmerjene k ustvarjanju trga (brez kmetijstva) | Pomoči, usmerjene k podpori trgu | Regionalne pomoči | Delež državnih pomoči v BDP (skupaj v %) | Delež državnih pomoči v BDP (brez kmetijstva v %) |
|--------------|---|--|----------------------------------|-------------------|--|---|
| Leto 1999 | 1.82 | 1.08 | 0.61 | 0.01 | 2.44 | 1.70 |
| Leto 2000 | 1.82 | 0.87 | 0.23 | 0.02 | 2.07 | 1.12 |
| Leto 2001 | 1.65 | 0.65 | 0.31 | 0.07 | 2.03 | 1.03 |
| EU leta 1998 | 0.86 | 0.69 | 0.14 | 0.21 | 1.21 | 1.04 |

Vir podatkov: Preračuni A. M. na podlagi podatkov iz Četrtega poročila o državnih pomočeh v Sloveniji (za leta 1999, 2000 in 2001), Ministrstvo za finance, 2002.

4. Instrumenti državnih pomoči v evropski uniji in v sloveniji

Za izvajanje industrijske politike države uporabljajo različne ukrepe in instrumente. Ukrepi, ki se uvrščajo med državne pomoči, so definirani kot tisti, ki predstavljajo na eni strani stroške ali izgube prihodka za državo, na drugi pa koristi za prejemnike. **Instrumente državnih pomoči z vidika stroškov** (ali zmanjšanih prihodkov) države razvrščamo na:

- ï dotacije, ki predstavljajo nepovratna sredstva za prejemnika, za državo pa so to izdatki;
- ï kredite pod ugodnimi pogoji, ki predstavljajo izdatke države ali drugih državnih institucij, ti se sicer dajalcu povrnejo, vendar pod drugačnimi pogoji, kot so na trgu: obrestna mera je manjša, odplačilo kredita je lahko odloženo ali so zanj določeni posebni pogoji ipd.;
- ï kredite pod normalnimi tržnimi pogoji, ki jih država daje slabim podjetjem, ki zaradi finančne situacije kreditov na trgu sploh ne morejo dobiti, predstavljajo izdatke države, katerih vrnitev skupaj s tržnimi obrestmi je zelo tvegana;
- ï garancije (porošstva) kot oblika pomoči, ki za državo predstavljajo potencialni javni dolg ali dejanski dolg v primeru njihovih vnovčitve;
- ï izgubo dela prihodkov od kupnine državnega premoženja kot razliko med doseženo prodajno ceno državnega premoženja in njegovo tržno vrednostjo;
- ï izgubo dela premoženja zaradi odpisov terjatev države do poslujočih podjetij;
- ï izgubo dela premoženja zaradi zmanjšanih zneskov poravnave v postopku prisilne poravnave in stečaja, kadar država nastopa v neenakopravnem položaju upnice v primerjavi z drugimi upniki;
- ï izgubo dela prihodkov zaradi namerno povečane amortizacije z namenom zmanjšanja dobička, od katerega so podjetja dolžna plačati davek;
- ï zmanjšanje prihodkov zaradi odpisa davčnih dolgov, davčnih olajšav, zmanjšanja socialnih obveznosti posameznim podjetjem, zamikov pri plačevanju davkov in prispevkov;
- ï konverzija dolgov v lastninske deleže s prisilno poravnavo ali brez v primerih, ko država nastopa pod slabšimi pogoji kot drugi udeleženci konverzije.

Pri ugotavljanju obsega državnih pomoči niso na prvem mestu stroški države, pač pa koristi prejemnika. Sistem državnih pomoči je zato zasnovan tako, da pri ugotavljanju državnih pomoči ne upošteva s strani države celotne transferirane vrednosti temveč le vrednosti, ki so ugodnejše od splošnih tržnih pogojev. Zaradi tega načela se je razvila **metodologija ocenjevanja elementov pomoči**. Ocenjevanje elementov državnih pomoči je različno, odvisno od uporabe posameznih instrumentov in skupin instrumentov:

- ï 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, oprostitve in olajšave pri plačilu prispevkov za socialno varnost, deleži dobičkov v podjetjih, ki izhajajo iz lastninskih razmerij in se jim država odpove, plačilo terjatev podjetij, za

*Instrumenti
državnih
pomoči z
vidika
stroškov*

*Ocenjevanje
elementov
državnih
pomoči*

katera nastopa država kot porok.

- ii Instrumenti, kjer se vrednost pomoči ugotavlja s pomočjo sedanje vrednosti bodočih koristi za prejemnika: odlog plačila davkov, ugodna posojila, posojila podjetjem v težavah, garancije. Pri teh treh instrumentih se element državnih pomoči izračunava z diskontiranjem bodočih koristi za prejemnika na sedanjo vrednost. Pri kreditih se element državnih pomoči določa tako, da se najprej diskontira znesek kredita po tržni obrestni meri (ki je za vse kredite enaka referenčni tržni obrestni meri), nato pa še znesek kredita po ugodnejši obrestni meri. Razlika med obema diskontiranimi sedanjima vrednostima (po tržnih pogojih in po ugodnih pogojih) je državna pomoč. Odlog plačila davkov se v tem primeru obravnava kot kredit po ugodnih pogojih. Metodologija izračuna bodočih koristi je enaka tudi za garancije, le da se tu diskontirajo koristi od dejanskih (ugodnih) in tržnih (referenčnih) stroškov garancije.
- ii Drugi instrumenti pomoči in ocenjevanje elementov pomoči: kapitalske naložbe, konverzija terjatev v kapitalske naložbe in ugodna prodaja državnega premoženja ter druge ugodnosti, ki vplivajo na višino izračunanih davkov. Pri ugodnih prodajah državnega premoženja se element državnih pomoči določi kot razlika med najugodnejšo ponudbo za odkup (pri tem mora biti izvedena licitacija in pridobljene vsaj tri ponudbe) ali ocenjeno tržno vrednostjo premoženja in dejansko vrednostjo prodaje. Celotna razlika predstavlja element državne pomoči. Pri previsoko obračunani amortizaciji se najprej izračuna razlika med obračunano amortizacijo in normalno (referenčno) ter ugotovi, za koliko se je zaradi previsoko obračunane amortizacije znižal dobiček. Na ugotovljeni znesek nižjega dobička se obračuna davek iz dobička. Celotni izračun manj plačanega davka na dobiček predstavlja tudi element državne pomoči. Pri ostalih instrumentih iz te skupine je element pomoči težje oceniti, saj je potrebno ugotavljati koristi, ki jih je podjetje imelo pred konkurenti. Ocena koristi je odvisna od dostopnosti kapitala, pogojev pridobivanja tržnih kapitalskih deležev, vsekakor pa je ocena koristi za različne prejemnike lahko zelo različna. Zaradi teh težav Evropska komisija element pomoči oceni kar v višini določenega fiksnega odstotka od vsake transakcije.

Finančni instrumenti vplivajo tudi na javnofinančno politiko. Uporaba instrumenta v okviru ene politike neposredno vpliva na učinke in delovanje druge, zato ni povsem

Tabela 16: Pomoči predelovalni industriji po instrumentih (v % od celotnih pomoči predelovalni industriji)

| OBDOBJE | Skupina A | | Skupina B | Skupina C | | Skupina D | SKUPAJ |
|-----------|-----------|-------------------|--------------------|-----------------|--------------------------|-----------|--------|
| | Dotacije | Davčne oprostitve | Kapitalske naložbe | Ugodna posojila | Drugi davčni instrumenti | Garancije | |
| 1992–1994 | 48 | 26 | 6 | 12 | 1 | 8 | 100 |
| 1994–1996 | 57 | 23 | 3 | 13 | 1 | 4 | 100 |
| 1996–1998 | 58 | 23 | 4 | 11 | 1 | 3 | 100 |
| 1997–1999 | 61 | 22 | 3 | 11 | 1 | 3 | 100 |

Vir podatkov:

- za obdobje 1992–1994 - Fifth survey on state aid in the European union in the manufacturing and certain other sectors, 1997, Report from the Commission, Commission of the European communities, Brussels, 16.04., page 13
- za obdobje 1994–1996 - Sixth survey on state aid in the European union in the manufacturing and certain other sectors, 1998, Report from the Commission, Commission of the European communities, Brussels, page 16
- za obdobje 1996–1998 - Eighth survey on state aid in the European union, 2000, Presented by the Commission, Commission of the European communities, Brussels, page 29
- za obdobje 1997–1999 - Ninth survey on state aid in the European Union, Commission of the European Communities, Brussels, 18.7.2001, page 50.

Opomba: poročila niso popolnoma kompatibilna med seboj.

vseeno, kakšne instrumente uporabljamo.

Različne instrumente državnih pomoči v Evropski uniji razvrščajo v štiri skupine. V skupino A so uvrščene: dotacije in davčne oprostitve, v skupino B kapitalske naložbe, v skupino C ugodna posojila in drugi davčni instrumenti in v skupino D garancije (tabela 15).

Skupina A je najpogosteje uporabljen instrument državnih pomoči, saj je bilo v obdobju 1992-94 74%, 1994-96 80%, 1996-98 81% in v zadnjem obdobju 1997-99 kar 83% državnih pomoči predelovalni industriji podeljenih z instrumenti iz iz te skupine. V zadnjem obdobju so v skupini A, glede na predhodne, porasle dotacije na račun znižanja davčnih oprostitvev, kar je nedvomno zasluga splošne težnje po uporabi čim bolj transparentnih instrumentov, za kar veljajo dotacije. **Skupina C je drugi pomembni instrument pomoči** (1992-94 13%, 1994-96 14%, 1996-98 12% in 1997-99 prav tako 12% vseh pomoči), ki se ga poslužujejo predvsem v Nemčiji, Švedski in Avstriji. Z drugimi davčnimi instrumenti so bile državne pomoči dane le na Nizozemskem, v zelo majhnem obsegu pa še v Belgiji, Franciji, Nemčiji in Veliki Britaniji. **Skupino B**, s katero države podeljujejo manjši del državnih pomoči, uporablja pri dodeljevanju pomoči le polovica članic Evropske unije, vendar je priljubljen instrument pomoči predvsem v Franciji in Irski. **Instrumenti skupine D** se v glavnem uporabljajo pri reševanju in prestrukturiranju slabih podjetij in pri pospeševanju razvoja malih in srednje velikih podjetij. V Evropski uniji je kot instrument državnih pomoči manj pomemben (v obdobju 1992-94 še 8%, v zadnjem obdobju pa le še 3% državnih pomoči), med posameznimi državami pa se instrumenta poslužujejo največ v Avstriji, Nemčiji in na Irskem. Kalkuliranje deleža državnih pomoči je pri tem instrumentu zelo težavno, zato ta skupina skupaj s kapitalskimi naložbami in drugimi davčnimi instrumenti sodi med najbolj netransparentne instrumente državnih pomoči.

Pri primerjavi državnih pomoči, ki nastopajo kot proračunski ali kot davčni stroški (davčne olajšave in oprostitve, drugi davčni instrumenti), je moč zaznati določene specifičnosti. **Proračunski stroški (dotacije, kapitalske naložbe, ugodna posojila in garancije) so pogostejša oblika državnih pomoči (v zadnjih dveh obdobjih je bilo dodeljenih 77% pomoči) kot davčni stroški (23%).** Med posameznimi državami pa Avstrija in Grčija dodeljujeta vse pomoči izključno preko proračunskih stroškov; Španija, Finska, Luksemburg, Portugalska in Velika Britanija

Značilnosti uporabe instrumentov državnih pomoči v Evropski uniji

Tabela 17: Instrumenti državnih pomoči v Sloveniji

| Instrumenti | Slovenija | | | | EU 1997-1999 |
|---------------|-----------|-------|-------|-------|-----------------|
| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | |
| A1 | 78.1 | 70.8 | 66.0 | 67.6 | 61 |
| A2 | 7.6 | 12.0 | 15.1 | 10.6 | 22 |
| B1 | 5.5 | 4.1 | 2.2 | 13.4 | 3 |
| C1 | 4.3 | 3.8 | 5.2 | 3.9 | 11 |
| C2 | 0.0 | 4.3 | 9.1 | 0.0 | 1 |
| D | 4.4 | 5.0 | 2.3 | 4.4 | 3 |
| Nerazporejeno | 0.1 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0 |
| Skupaj | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100 |

Vir podatkov: Letno poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji za leta 1998 in 1999, Ministrstvo za ekonomske odnose in razvoj, junij 2000 in Četrto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji (za leta 1999, 2000 in 2001), Ministrstvo za finance, 2002.

*Značilnosti
uporabe
instrumentov
državnih
pomoči v
Sloveniji*

pa več kot 90%. Davčni stroški pa so pogostejše oblike državnih pomoči predelovalni industriji v Belgiji, Danski, Irski, Italiji, Nizozemski in v Franciji. **Državne pomoči preko proračunskih izdatkov so bolj zaželeni, saj so veliko bolj transparentne kot preko sistema davkov.**

Uporaba instrumentov dodeljevanja državnih pomoči se v **Sloveniji** bistveno ne razlikuje od evropskega povprečja. Pri dodeljevanju državnih pomoči Slovenija uporablja predvsem proračunske instrumente. V letu 2001 so med instrumenti državnih pomoči tako kot v predhodnih letih prevladovali instrumenti iz skupine A1 (67,6%) in bili strukturno celo nekoliko višji kot v letu poprej (2000: 66,1%), vendar pa občutno nižji kot v letu 1999 (70,8% vseh pomoči). Med drugimi instrumenti, se je v letu 2001 občutno povečala uporaba instrumentov skupine B1 (13,4%), kar je posledica zadnjih kapitalskih transferjev pred dokončno ukinitvijo procesov prestrukturiranja preko Slovenske razvojne družbe in zaključitvijo sanacije Slovenskih železarn. Upadel pa je delež pomoči, dodeljenih na osnovi instrumentov skupine C1 in A2. Uporaba instrumentov skupine D je narasla na raven leta 1998. Z instrumenti iz skupine C2 pa Slovenija v letu 2001 ni dodelila državnih pomoči.

Primerjava med uporabljenimi instrumenti v Sloveniji in v Evropski uniji kaže, da v Sloveniji največ uporabljamo instrumente skupine A1, podobno kot v Evropski uniji. Uporaba instrumentov skupine A2 je v Sloveniji precej nižja, uporaba instrumentov skupine B1 je bila v letu 2001 na bistveno višjem nivoju, pred leti pa je bil ta instrument med državnimi pomočmi uporabljen v podobnem strukturnem deležu kot v Evropski uniji. Pri uporabi instrumenta ugodnih posojil iz javnih in privatnih virov (C1) Slovenija v vseh letih bistveno zaostaja za evropskim povprečjem. Pri instrumentih skupine D pa je Slovenija približno na evropski ravni. Med posameznimi instrumenti pa Slovenija bistveno več državnih pomoči dodeljuje z instrumenti, ki se neposredno odražajo na odhodkih javnih financ (državnega proračuna) kot druge evropske države. Res da je ta instrument najtransparentnejši in za Evropsko komisijo najsprejemljivejši, vendar se nam pojavlja dvom, ali je z vidika učinkovitosti pospeševanja konkurenčnosti in tudi z vidika javnih financ najustreznejši.

5. Kritični pogled na industrijsko politiko Evropske unije in Slovenije

Pogled skozi empirijo kaže, da industrijska politika dolgo ni mogla biti tema resnih znanstvenih razprav, saj podatki jasno kažejo, da tudi najbolj razvite in liberalno usmerjene države ne sledijo neoliberalni teoriji o prednostih delovanja tržnih zakonitosti pred državnim uravnavanjem. Državno posredovanje z industrijsko politiko je namreč sorazmerno močno v vseh razvitih tržnih gospodarstvih, vendar zaradi prikritih ukrepov in instrumentov ter neprilagojenih informacijskih sistemov težko ugotovljivo.

Evropska unija vodi aktivno industrijsko politiko s posebnimi skladi na nadnacionalni ravni in z (med državami članicami) normativno usklajenimi ukrepi industrijskih politik posameznih držav članic. Industrijska politika, merjena z državnimi pomočmi, zajema večji del finančnih ukrepov industrijske politike. Žal pa sistem državnih pomoči v Evropski uniji ni definiran z industrijsko politiko, pač pa s politiko konkurence, zato tudi sistematično zbrani podatki o pomočeh ne sledijo ciljem industrijske politike. Podatki o državnih pomočeh se zbirajo le po skupinah pravil konkurence, ki definirajo dopustnost njihove uporabe. Pravila državnih pomoči bolj sledijo zahtevam industrijske politike kot politike konkurence in dovoljujejo pomoči, ki jih WTO, ki vodi svetovno politiko konkurence, bodisi prepoveduje (npr. vse oblike pomoči, povezane z izvozom) ali pa le pogojno dovoljuje, če ne škodijo drugim državam. Pravila državnih pomoči so postavljena tudi v funkcijo zaščite notranjega evropskega trga kot celote, zato bolj upoštevajo vplive pomoči na notranji evropski trg in prepovedujejo konkurenco med državami članicami kot pa odpravljajo ovire za delovanje tržnih zakonitosti.

Empirija, izdelana s pomočjo podatkov o državnih pomočeh, je pokazala, da države članice z nacionalnimi in Evropska unija z nadnacionalnimi ukrepi bolj uporabljajo tiste ukrepe, ki jih je industrijska politika definirala kot ukrepe ustvarjanja trga in opredelila za manj zaželjene ukrepe industrijske politike. Ukrepi, ki naj bi bili usmerjeni k podpori trga, so, z izjemo v posameznih državah članicah, sorazmerno slabo zastopani. Močno zastopani pa so ukrepi pospeševanja razvoja manj razvitih regij, ki so dovoljeni tudi v okviru politike konkurence, vendar se znotraj pravil spet pojavljajo nameni ukrepov, ki se pretežno nagibajo v smeri ustvarjanja trga (začetne investicije, zaposlovanje, redno poslovanje), ne pa podpore trgu.

Slovenija bi kot država, ki je prešla proces tranzicije, tudi po teoretičnih predpostavkah primerne industrijske politike lahko omejeno obdobje izvajala aktivnejšo industrijsko politiko, usmerjeno tudi v ustvarjanja trga. Empirični podatki o državnih pomočeh pa kažejo, da Slovenija vodi manj aktivno industrijsko politiko kot precej držav članic Evropske unije (merjeno z državnimi in strukturnimi pomočmi) in z ukrepi, bolj usmerjenimi k podpori trga. K takšni politiki Slovenijo nedvomno prisiljuje tudi Evropska komisija s predpristopnimi procesi, ki za kandidatke za vstop uporablja precej strožja merila kot za države članice. Žal je v okviru slovenske industrijske politike napačno razumljena le regionalna dimenzija oziroma ukrep pospeševanja razvoja manj razvitih regij, ki omogoča pospeševanje novih podjetniških pa tudi nacionalnih (in ne zgolj lokalnih) investicij na celotnem teritoriju države, kar je tudi eden izmed pomembnejših pogojev povečevanja konkurenčnosti slovenskega gospodarstva.

6. Zaključek

Navkljub povsem drugačni stvarnosti zavzema industrijska politika v ekonomski teoriji še vedno obrobno mesto, v praksi pa je pod različnimi nazivi in oblikami prisotna tudi v najbolj liberalnih gospodarstvih. Čeprav sodijo ekonomisti iz Evropskih držav med največje zagovornike liberalnih idej, **je bila v Evropi industrijska politika ves čas prisotna**, vendar ima danes precej drugačen koncept, kot ga je imela pred dvajsetimi in tridesetimi leti. V sedemdesetih letih preteklega stoletja je Evropa sprejela obsežne protekcionistične ukrepe neposrednih podpor ladjedelništvu, rudarstvu, tekstilni in avtomobilski industriji, da bi ustavila njihovo nazadovanje. Neuspešnost takšne politike je vodila k odvrnitvi od ukrepov industrijske politike, ki je trajala do devetdesetih let dvajsetega stoletja. Industrijska politika Evropske unije je po letu 1992 močno povezana z vizijo ustanovitve enotnega notranjega trga. V ospredje evropske industrijske politike je postavljena konkurenčnost. Aktivnosti za promocijo konkurenčnosti evropske industrije obsegajo sklop različnih ukrepov za oblikovanje ustreznega okolja, v katerem lahko industrija izkorišča priložnosti, ki se ji tako odpirajo. Industrijska politika Evropske unije je zasnovana na dveh ravneh. Na prvi ravni je njena vloga nadzorna. Evropska komisija preko vzpostavljenih institucij, vključno z Evropskim sodiščem, nadzira posamezne države članice, kako uresničujejo skupne cilje enotnega notranjega trga in industrijske politike. Na drugi ravni pa preko samostojnega proračuna Evropske unije in drugih institucij (bank in skladov) dodeljuje različne oblike pomoči državam članicam in posameznim podjetjem iz držav članic. Na splošno lahko rečemo, da je evropska industrijska politika v glavnem usmerjena na povečevanje konkurenčnosti evropskih podjetij in na odprtost notranjega evropskega trga za odstranjevanje različnih tipov ovir med posameznimi državami članicami.

Nedvomno je, o tem so si teoretiki, ki se ukvarjajo s **tranzicijo**, skoraj soglasni, da v okviru industrijske politike države v tranziciji najbolj potrebujejo makroekonomski ukrep, to je izgradnjo ustreznih institucij. Pri ostalih, predvsem mikroekonomskih ukrepih, pa si ekonomisti precej nasprotujejo. Kar precej teoretikov zagovarja tezo, da so države v tranziciji upravičene, da omejeno obdobje vodijo aktivno industrijsko politiko, usmerjeno k ustvarjanju trga. V praksi so države v tranziciji pri prehodu ekonomij iz socialistične ureditve v tržno ubirale različne poti in izvajale različne industrijske politike. Za industrijsko politiko Slovenije so značilna tri obdobja. Prvo obdobje je trajalo od leta 1991 do leta 1995, ko je Slovenija reševala velika podjetja pred propadom z »ad hoc« ukrepi in z njimi dokaj uspešno prebrodila krizo prehoda in velike izgube trgov v državah nekdanje Jugoslavije. V tem obdobju je v okviru industrijske politike uporabljala strategijo »ustvarjanja trga«. Drugo obdobje, ki je trajalo od leta 1995 do leta 2000, lahko označimo kot obdobje parcialnih in netransparentnih sektorskih politik, kar je pripeljalo do prevelikih javnofinančnih obveznosti, ki jih država ni mogla izpolnjevati. Z vidika teorije je za drugo obdobje značilno, da je bila industrijska politika še vedno prvenstveno usmerjena k ukrepom »ustvarjanja trga«. Po letu 2000 pa se s Strategijo gospodarskega razvoja Slovenije in z Državnim razvojnim programom oblikuje celovita, med seboj usklajena in transparentna industrijska politika, usmerjena pretežno k ukrepom »podpore trga«.

Če industrijsko politiko opredeljujemo kot ukrepe države, ki z uporabo različnih instrumentov vodijo k povečevanju dinamične in alokacijske učinkovitosti v narodnem gospodarstvu, potem so selektivni državni finančni ukrepi eden izmed osrednjih ukrepov države. Najširše se **selektivni državni finančni ukrepi** opredeljujejo kot tisti, ki omogočajo: (1) korist podjetja ali skupine podjetij pred drugimi konkurenti na trgu, (2) lobiranje zanje, saj ukrepov niso deležni vsi udeleženci na trgu, temveč

samo izbranci in (3) predstavljajo stroške za državo in njene agencije. V teoriji in praksi ti ukrepi niso enotno pojmovani niti definirani. Izhodišča, na katerih temelji **evropski sistem državnih pomoči**, lahko razdelimo na dva dela. Prvi del je opredeljen z vidika politike konkurence, drugi pa z vidika enotnega notranjega trga Evropske unije in industrijske politike, pri čemer Evropska komisija nima izdelanih kriterijev in meril, kako vpliva posamezna pomoč na konkurenco, konkurenčnost in gospodarsko rast.

Analiziranje industrijske politike skozi politiko državnih pomoči, čeprav gre za zelo sorodni področji, ni enostavno. Pravila državnih pomoči omogočajo kvalitetno analizo značilnosti industrijskih politik, žal pa se podatki o državnih pomočeh zbirajo le za pokrivanje posameznih pomembnejših kategorij pomoči, ne pa tudi dejanskih namenov, kar bistveno krni analize. Zaradi tega smo državne pomoči analizirali z dveh vidikov in sicer z vidika pravil državnih pomoči (politike konkurence) in z vidika industrijske politike.

Z analizo državnih pomoči preko politike konkurence smo ugotovili:

1. Celotni obseg dodeljenih državnih pomoči je v Evropski uniji sorazmerno visok, vendar se po letu 1990 znižuje, kar nedvomno pogojujeta dva pomembna razloga: konvergenčni kriteriji, ki določajo pogoje za vstop v EMU, zlasti fiskalna kriterija (3% proračunski primanjkljaj in 60% javni dolg) močno zmanjšujeta javnofinančne možnosti držav pri dodeljevanju državnih pomoči; in del državnih pomoči držav članic je bil nadomeščen z dodeljevanjem pomoči iz sredstev Evropske unije. Državne pomoči se tudi v Sloveniji znižujejo, vendar so v primerjavi z BDP precej višje od evropskega povprečja in višje od doseženih v vseh državah članicah Evropske unije.
2. Primerjava sektorskih struktur državnih pomoči v Sloveniji, Evropski uniji in državah članicah nam nazorno kaže, da je v Sloveniji precej drugačna razporeditev pomoči kot v Evropski uniji. Drugačni razporeditvi v veliki meri botruje še nemožnost črpanja pomoči evropskih strukturnih skladov, kar je posebej evidentno v sektorju kmetijstva. Od preostalih sektorjev je v Sloveniji nekoliko manj pomoči usmerjenih transportnemu sektorju, več pa predelovalni industriji.
3. Kmetijstvo, vključno z ribištvom, je dejavnost, kjer je za Evropsko unijo nesmiselno ocenjevati le višino državnih pomoči, saj je delež pomoči preko strukturnih skladov dvakrat tolikšen. Iz ilustrativnega izračuna izhaja, da je delež državnih pomoči v bruto dodani vrednosti kmetijstva v evropskem povprečju le 10.9%, delež strukturnih pomoči pa kar 31.1%. V primerjavi z evropskim povprečjem so pomoči kmetijstvu in ribištvu (državne in strukturne) v bruto dodani vrednosti kmetijstva v Sloveniji za 5 odstotnih točk nižje. Primerjava s pomočmi kmetijstvu med posameznimi državami članicami in Slovenijo pa pokaže, da bi se Slovenija uvrstila v spodnji del lestvice, vendar pomoč kmetijstvu v Sloveniji ne bi bila najnižja.
4. Državne pomoči predelovalni industriji v Evropski uniji padajo, padajoči trendi pa so zaznani tudi v Sloveniji. S 771 EUR na zaposlenega v letu 2001 so državne pomoči predelovalni industriji v Sloveniji kar 15% nižje kot v evropskem povprečju. Med posameznimi državami članicami so nižje višine pomoči na zaposlenega izkazovale le: Avstrija, Španija, Nizozemska, Portugalska, Švedska in Velika Britanija.
5. Državne pomoči predelovalni industriji in ostalim storitvam so sistemizirane tudi po osnovnih skupinah in kategorijah državnih pomoči. Primerjava med

Evropsko unijo in Slovenijo kaže na določene razlike v razporeditvi. Večino pomoči je v Sloveniji podeljenih preko horizontalnih kriterijev (v letu 2000 kar 94%, v letu 2001 pa nekaj nad 70%). S strukturnim znižanjem horizontalnih kriterijev so se v Sloveniji v letu 2001 v primerjavi s predhodnimi leti močno povečale pomoči posebej občutljivim sektorjem (2000: 3.4%, 2001: 21.8%), kar je predvsem posledica dodeljevanja zadnjih pomoči jeklarstvu (19.1%). Strukturni porast pa je zabeležen tudi pri regionalnih pomočeh, saj so le-te svoj delež v strukturi pomoči predelovalni industriji in ostalim storitvam povečale od 1.2% (1999) na 7.6% (2001). V primerjavi s povprečno razporeditvijo pomoči v Evropski uniji je bistvena razlika predvsem pri regionalnih pomočeh, ki jih Slovenija skorajda nima (komaj 7.6%), v Evropski uniji pa je v to kategorijo razporejenih več kot polovica pomoči. Pomoči, namenjene posebej občutljivim sektorjem, so bile v Sloveniji v letu 2001 zastopane z večjim deležem kot v Evropski uniji, v letih poprej pa so bile pomoči občutljivim sektorjem precej nižje kot v evropskem povprečju.

Z analizo državnih pomoči preko industrijske politike smo ugotovili:

1. Višina državnih pomoči v državah Evropske unije ni odvisna od stopnje razvitosti držav. Od treh manj razvitih držav ima državne pomoči, višje od evropskega povprečja le Portugalska, ostali dve državi pa v okviru povprečja. Od držav, ki so razvite bolj od evropskega povprečja, imata dve državi državne pomoči pod evropskim povprečjem, dve nad povprečjem, ena pa v povprečju. Podobno različna razmerja najdemo tudi med državami, ki so razvite v okviru evropskega povprečja. Aktivnost industrijske politike v državah Evropske unije torej ni premosorazmerna s stopnjo razvitosti posameznih držav. Kljub skupni evropski industrijski politiki in politiki konkurence je vsaki državi članici dopuščena določena stopnja avtonomije in s tem tudi stopnja aktivnosti nacionalne industrijske politike.
2. V določeni meri pa je stopnja aktivnosti industrijske politike v posameznih državah članicah Evropske unije pogojena tudi s prerazdeljevanjem evropskih strukturnih pomoči oziroma od višine sredstev, ki jih posamezna država prejme za izvajanje industrijske politike. Zaradi visoke stopnje aktivnosti industrijske politike na nivoju Evropske unije (0.8% BDP Evropske unije), ki se po posameznih državah delijo različno, in sorazmerno visoke aktivnosti industrijske politike nekaterih držav članic (merjena z državnimi pomočmi), so stopnje aktivnosti držav pri vodenju industrijske politike zelo visoke. Na nivoju Evropske unije je stopnja aktivnosti nad 2% evropskega BDP. Med posameznimi državami so najvišje stopnje aktivnosti zabeležene na Irskem (5.15% BDP), ki se uvršča med srednje razvite evropske države, ter vseh treh manj razvitih evropskih državah: Grčiji (4.94% BDP), Portugalski (4.07%) in Španiji (2.96% BDP). Med ostalimi povprečno ali nadpovprečno razvitimi državami Evropske unije ni bistvenih razlik. Razporeditev strukturnih pomoči Evropske unije je sorazmerna z opredeljenimi kriteriji razvitosti, močno odstopanje je zaznано le pri Irski, ki je bila v letu 1998 deležna visoke stopnje pomoči, čeprav je po dejanski razvitosti že sodila med srednje razvite države.
3. Ker je evropska industrijska politika (nacionalna in nacionalne) močno usmerjena v pospeševanje kmetijstva (kar 0.8% evropskega BDP), izračuni brez kmetijstva pokažejo, da je stopnja aktivnosti industrijske politike brez kmetijstva še vedno visoka (1.21% evropskega BDP). Med posameznimi skupinami držav je aktivnost nad evropskim povprečjem v manj razvitih

evropskih državah, v srednje in nadpovprečno razvitih državah pa korelacija med stopnjo razvitosti in aktivnostjo industrijske politike ni več očitna. Od sedmih srednje razvitih evropskih držav je aktivnost industrijske politike nad evropskim povprečjem kar v štirih državah (prednjači seveda Irska), od petih bolj razvitih držav pa v dveh.

4. Evropska komisija uporablja strukturne pomoči Evropske unije pretežno (90.4%) za ukrepe, usmerjene k ustvarjanju trga (pomoči kmetijstvu in ribištvu, jeklarstvu, zaposlovanju), le 5.5% (pomoči za raziskovanje in tehnološki razvoj) za ukrepe, usmerjene k podpori trga in 4.1% za regionalni razvoj.
5. Podobno kot Evropska unija tudi nacionalne ekonomije držav članic vodijo industrijsko politiko, ki je usmerjena k ustvarjanju trga (0.86%, brez kmetijstva pa 0.69% BDP), podpori trgu je usmerjenih le 0.14% BDP pomoči, pospeševanju manj razvitih regij pa 0.21% BDP pomoči. Med posameznimi državami članicami ni moč najti trdnejših korelacij med stopnjo razvitosti posamezne države in značajem industrijske politike, ki jih vodijo.
6. Po stopnji razvitosti lahko Slovenijo postavimo ob bok manj razvitim evropskim državam. Industrijska politika, merjena z deležem državnih pomoči v bruto domačem proizvodu, je nekoliko intenzivnejša od povprečja držav Evropske unije (brez kmetijstva pa že nekoliko nižja), precej nižja pa od vseh treh manj razvitih držav (še posebej pa od Irske), če pri tem upoštevamo tudi strukturne pomoči Evropske unije. Značaj slovenske industrijske politike se nekoliko razlikuje od evropskega. Državne pomoči, namenjene pospeševanju razvoja manj razvitih regij, so v Sloveniji izredno nizke, precej nižje od evropskega povprečja, še bolj pa od povprečja manj razvitih evropskih držav. Pomoči, usmerjene k podpori trga, so precej večje od evropskega povprečja in v primerjavi z državami članicami se Slovenija uvršča med države z najvišjimi podpornimi pomočmi trgu. Pomoči, namenjene ustvarjanju trga (brez kmetijstva), so bile v predhodnih letih nekoliko višje od evropskega povprečja, v letu 2001 pa so bile že nižje. Iz teoretičnih opredelitev izhaja, da bi bila Slovenija kot tranzicijska država določeno obdobje upravičena voditi industrijsko politiko, usmerjeno k ukrepom ustvarjanja trga. Podatki pa kažejo, da razvite Evropske države dejansko v večji meri vodijo industrijsko politiko, usmerjeno k ustvarjanju trgov, kot pa jo vodi Slovenija.

Za izvajanje industrijske politike uporabljajo države različne ukrepe in instrumente. Ukrepi, ki se uvrščajo med državne pomoči, so definirani kot tisti, ki predstavljajo na eni strani stroške ali izgube prihodka za države, na drugi pa koristi za prejemnike. Sistem državnih pomoči je zasnovan tako, da pri ugotavljanju državnih pomoči ne upošteva s strani države celotne transferirane vrednosti, temveč le vrednosti, ki so ugodnejše od splošnih tržnih pogojev. Pri primerjavi instrumentov državnih pomoči predelovalni industriji v Evropski uniji, ki nastopajo kot proračunski stroški ali kot davčni stroški (davčne olajšave in oprostitve, drugi davčni instrumenti), je moč zaznati določene specifičnosti. Proračunski stroški (dotacije, kapitalske naložbe, ugodna posojila in garancije) so pogostejša oblika državnih pomoči (v zadnjih dveh obdobjih je bilo dodeljenih 77% pomoči) kot davčni stroški (23%). Med posameznimi državami Avstrija in Grčija dodeljujeta vse pomoči predelovalni industriji izključno preko proračunskih stroškov; Španija, Finska, Luksemburg, Portugalska in Velika Britanija pa več kot 90%. Davčni stroški pa so pogostejše oblike državnih pomoči predelovalni industriji v Belgiji, Danski, Irski, Italiji, Nizozemski in v Franciji. Državne pomoči preko proračunskih izdatkov so bolj zaželeni, saj so veliko bolj transparentni kot preko sistema davkov. Uporaba instrumentov dodeljevanja

državnih pomoči se v Sloveniji bistveno ne razlikuje od evropskega povprečja. Pri dodeljevanju državnih pomoči uporablja Slovenija predvsem proračunske instrumente.

7. Literatura in viri

1. Atkinson, M. M. 1995 Coleman W. D., Strong States and Weak State: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies, Industrial policy, Edited by Grant W., The international library of comparative public policy
2. Audretsch D. B., 1993, Industrial policy and international competitiveness, Industrial policy in the European Community, Edited by Nicolaidis P., European Institute of Public Administration, Maastricht
3. Bogataj M., 1999, Nadzor nad državnimi pomočmi v pravni ureditvi Evropske skupnosti, Prilaganje Slovenije, Magistrska naloga, Ljubljana
4. Brabant J. M., 1998, The political economy of transition, Routledge, London and New York
5. Bregar L., Dmitrović T., 2000, Zasnova modela za spremljanje učinkovitosti ukrepov industrijske politike, Ljubljana
6. Competition Law in the European Communities, Volume IIA Rules Applicable to State Aid, Situation at 30 June 1998, 1999, European Commission, Directorate - General for Competition, Brussels, Luxembourg
7. Četrto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji (za leta 1999, 2000 in 2001), 2002, Ministrstvo za finance, junij
8. Davis E., 1993, Industrial Policy in an integrated European Economy, Industrial policy in the European Community, Edited by Nicolaidis P., European Institute of Public Administration, Maastricht
9. Douglas Y., Bachtler J., and Wislade F., 1999, European regional incentives, 1999, Bowker Saur, London
10. Dmitrović T., 1998, Industrijska politika v državah srednje Evrope, Doktorska disertacija, Ljubljana
11. Eighth survey on state aid in the European Union, 2000, Commission of the European Communities, Brussels, 11.4.
12. Eurostat yearbook, 2000, A statistical eye on Europe, Data 1988-1998, Eurostat, Luxembourg
13. Fifth survey on state aid in the European union in the manufacturing and certain other sectors, 1997, Report from the Commission, Commission of the European communities, Brussels, 16.04.
14. Geroski P. A., 1995, European industrial policy and industrial policy in Europe, Industrial policy, Edited by Grant W., The international Library of Comparative public policy
15. Goode R., 1984, Government Finance in Developing Countries, The Brookings Institution, Washington D. C.
16. Hall R., 1996, Growth, Competitiveness and Cohesion in the EU, The Tenth Annual Convention from 25th Nov to 29th Nov, Ireland
17. Ingram J. C., Robert M. Dunn, Jr. 1993, International Economics, Third edition, John Wiley & sons, New York, Chichester, Brisbane, Toronto, Singapore
18. Konsolidirana globalna bilanca javnega financiranja, 2002, Bilten javnih financ, Ministrstvo za finance, Ljubljana, št. 7-8(IV)
19. Letno poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji za leti 1998 in 1999, 2000, Ministrstvo za ekonomske odnose in razvoj, junij
20. Murn A., 2000, Državne in strukturne pomoči v Evropski uniji, posameznih državah Evropske unije in v Sloveniji, Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, Delovni zvezki, Ljubljana, št. 10(IX)
21. Murn A., 1998, Javnofinančne obveznosti, ki izhajajo iz dokumentov razvojnega načrtovanja in posebnih razvojnih zakonov, Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, Delovni zvezki, Ljubljana, št. (V)4
22. Nicolaidis P., 1993, Overview of EC Trade Policy I: Competence, Decision-Making Procedure, The Trade Policy of the European Community, European Institute of Public Administration, Maastricht
23. Nicolaidis P. and Bilal S., 1999, State aid rules: do they promote efficiency? Bilal S. and Nicolaidis P., 1999, Understanding State Aid Policy in the European Community, Perspectives on Rules and Practise, European Institute of Public Administration, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston

24. Ninth survey on state aid in the European Union, 2001, Commission of the European Communities, Brussels, 18.7.
25. OECD, 1998, The OECDs mission in the field of public support to industry, 1998, STI, Science Technology Industry, Review No. 21, OECD, Paris
26. OECD, 1995, Industrial Subsidies: A Reporting Manuel, Pariz
27. Ovin R., 2001, Vloga države pri oblikovanju institucij za vodenje ekonomske politike po vključitvi Slovenije v Evropsko unijo, Strategija gospodarskega razvoja Slovenije, Ekonomsko poslovna fakulteta, Maribor
28. Poročilo o razvoju, 2002, Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana
29. Porter, M.E., 1990, The Competitive Advantage of Nations, The Macmillan Press
30. Približevanje Evropi – rast, konkurenčnost in integriranje, Strategija gospodarskega razvoja Slovenije, 1995, Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana
31. Reinhard W., 1998, State aid control in the European Union, STI, Science Technology Industry, Review No. 21, OECD, Paris
32. Sinnaeve A., 1999, State aid control: objectives and procedures, Bilal Sanoussi and Nicolaidis Phedon, 1999, Understanding State Aid Policy in the European Community, Perspectives on Rules and Practise, European Institute of Public Administration, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston
33. Slovenija v novem desetletju: trajnost, konkurenčnost, članstvo v EU, Strategija gospodarskega razvoja Slovenije 2001-2006, 2001, Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana
34. Sixth survey on state aid in the European union in the manufacturing and certain other sectors, 1998, Report from the Commission, Commission of the European communities, Brussels
35. Sporazum o subvencijah in izravnalnih ukrepih, Zakon o ratifikaciji marakeškega sporazuma o ustanovitvi Svetovne trgovinske organizacije, 1995, Uradni list RS, št. 43
36. Svetličič M., 1995, Izhodna internacionalizacija dejavnosti slovenskih podjetij, interno gradivo, Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana, 30.11.
37. Tretje poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji (za leta 1998, 1999 in 2000), 2001, Ministrstvo za finance, Ljubljana, junij
38. Walser C. D., 1999, Industrial Policy in the Process of Transition, Verlag Paul Haupt, Bern-Stuttgart-Wien
39. Zakon o nadzoru državnih pomoči, Uradni list RS 1/00, 30/01

Do sedaj izšlo v zbirki **DELOVNI ZVEZKI**

Letnik I, leto 1992

- št.1. Razvojno planiranje na ravni Republike Slovenije. Uredil mag. Matej More, maj 1992, 59. strani
- št.2. Ocena gospodarskega in socialnega razvoja Slovenije v letih 1991 in 1992 (majska analiza) z dokumentacijo, vodja projekta mag. Andrej Hartman, junij 1992
- št.3. Slovenia in 1991 - 1992. Report on economic developments. June 1992, 55 strani; (with statistical annex)
- št.4. Radej Bojan: Vrste ekonomskih inštrumentov varstva okolja in njihova uporaba. Naravni viri kot razvojni dejavnik - interdisciplinarni raziskovalni projekt trajnega razvoja, maj 1992, 122 strani
- št.5. Finančni rezultati poslovanja gospodarstva Slovenije v prvem polletju 1992 - primerjalni prikaz po posameznih dejavnostih gospodarstva na osnovi podatkov SDK iz periodičnih obračunov pravnih oseb za prvo polletje 1992. Pripravila: Stane Vencelj in Jana Jevševar, september 1992, 30 strani
- št.6. Finančni rezultati poslovanja zavodov s področja družbenih dejavnosti v Sloveniji v prvem polletju 1992 - primerjalni prikaz po posameznih družbenih dejavnostih na osnovi podatkov SDK iz zaključnih računov in periodičnih obračunov zavodov za prvo polletje 1992 in za leto 1991. Pripravila Jasna Kondža, oktober 1992
- št.7. Finančni rezultati poslovanja javnih podjetij gospodarstva Slovenije v prvem polletju 1992 - primerjalni prikaz po posameznih dejavnostih gospodarstva na osnovi podatkov SDK iz periodičnih obračunov pravnih oseb za prvo polletje 1992. Pripravila Jana Jevševar, oktober 1992, 36 strani
- št.8. Selected indicators from the income statement and balance sheet by sector and by origin of capital of the Slovenian economy in January-June 1991 and 1992
- št.9. Gospodarska gibanja v letu 1992 in kratkoročne perspektive gospodarstva Slovenije v letu 1993 (Jesenska analiza), vodja projekta mag. Andrej Hartman, oktober 1992
- št.10. Slovenia - Economic Developments in 1992 nad the Outlook for 1993, October 1992
- št.11. Panožne prognoze na podlagi ocenjevanja perspektivne sposobnosti industrijskih podjetij za obdobje 1992 - 1995, vodja projekta dr. Pavle Gmeiner, november 1992

Letnik II, leto 1993

- št.1. Ali so se stroški uvoza blaga resnično povečali, dr. Janez Potočnik, januar 1993
- št.2. Bilanca pomembnejših prehranskih proizvodov, Božena Leonardi, januar 1993
- št.3. Industrijska politika Slovenije - koncept, omejitve, možnosti in usmeritve na narodnogospodarski in sektorski ravni, dr. Pavle Gmeiner, dr. Anton Povše, februar 1993
- št.4. Analiza gibanja plač in dometa ter učinkovitosti zamrznitve plač v marcu 1993, Bojan Radej, marec 1993
- št.5. Finančni rezultati poslovanja gospodarstva Slovenije v letu 1992, Jana Jevševar, april 1993
- št.5.1. Lastninjenje družbenega premoženja v gospodarstvu republike Slovenije v letu 1992, Judita Mirjana Novak, maj 1993
- št.5.2. Finančni rezultati poslovanja javnih podjetij v letu 1992 - primerjalni prikazi na osnovi podatkov zaključnih računov za leto 1992, Jana Jevševar, maj 1993
- št.5.3. Finančni rezultati poslovanja zavodov s področja družbenih dejavnosti - Primerjalni prikazi na osnovi podatkov zaključnih računov za leto 1992, Jasna Kondža, maj 1993
- št.5.4. Finančni rezultati poslovanja bank in zavarovalnic v letu 1992, Vida Brus, maj 1993
- št.6. Portfolio analiza slovenske industrije v obdobju 1990-1992, Tanja Česen, junij 1993
- št.7. Nacionalni računi Slovenije- ocena 1990-93 in projekcije 1994-97, vodja projekta Igor mag. Strmšnik, junij 1993
- št.8. Gospodarska gibanja v Sloveniji leta 1993 in perspektive do leta 1997 (Pomladansko poročilo), vodja projekta mag. Andrej Hartman, junij 1993
- št.9. Finančni rezultati poslovanja gospodarstva, zavodov s področja družbenih dejavnosti ter bank in zavarovalnic v prvem polletju 1993- primerjalni prikazi na osnovi podatkov SDK iz periodičnih obračunov pravnih oseb, Jana Jevševar, Dijana Pirc, Vida Brus, september 1993
- št.10. Mesto Slovenije v svetu- mednarodne primerjave podatkov nacionalnih računov, Tanja Česen, september 1993
- št.11. Gospodarska gibanja v letu 1993 in kratkoročne perspektive gospodarstva Slovenije v letu 1994 (Jesensko poročilo), vodja projekta mag. Andrej Hartman, november 1993
- št.12. Izhodišča za pripravo strategije gospodarskega razvoja Slovenije, dr. Janez Potočnik, november 1993

Letnik III, leto 1994

- št. 1. Prebivalstvo in zaposlenost v Sloveniji na prehodu iz osemdesetih v devetdeseta leta in ocena tendenc razvoja do leta 2000, Tomaž Kraigher, januar 1994
- št. 2. Analiza obrestnih mer in obresti v letih 1991 do 1993, Vida Brus, februar 1994
- št. 3. Analiza in perspektiva deželnega rizika Slovenije, dr. Pavle Gmeiner, maj 1994
- št. 4.1 Finančni rezultati poslovanja gospodarstva Slovenije v letu 1993 - primerjalni prikazi na osnovi podatkov zaključnih računov za leto 1993, Judita Mirjana Novak, maj 1994
- št. 4.2. Finančni rezultati poslovanja zavodov s področja družbenih dejavnosti - primerjalni prikazi na osnovi podatkov zaključnih računov za leto 1993, Dijana Pirc, maj 1994
- št. 4.3. Finančni rezultati poslovanja bank in zavarovalnic v letu 1993 - primerjalni prikazi na osnovi podatkov zaključnih računov za leto 1993, Vida Brus, maj 1994
- št. 4.4. Finančni rezultati podjetij v izgubi v letih 1992 in 1993, Slavica Jurančič, junij 1994
- št. 5. Prikaz cenovnih sprememb v letih 1985 do 1993 - izračun verižnih indeksov cen po sektorjih NACE klasifikacije dejavnosti, Jure Povšnar, Nataša Marzidovšek, junij 1994
- št. 6. Gospodarska gibanja v Sloveniji v letu 1994 s projekcijami razvoja do leta 1998 (Pomladansko poročilo), vodja projekta mag. Andrej Hartman, junij 1994
- št. 7. Regionalni vidiki razvoja Slovenije v obdobju 1990 - 1994, Janja Pečar, julij 1994
- št. 8. Finančni rezultati poslovanja Zavodov s področja družbenih dejavnosti in zavarovalnih organizacij v prvem polletju 1994, Judita Novak, Dijana Pirc in Vida Brus, september 1994
- št. 9. Kmetijska pridelava in odkup kmetijskih proizvodov v obdobju 1988 - 1993, Mateja Kovač, oktober 1994
- št. 10. Analiza gospodarskih gibanj v Sloveniji v letu 1994 s projekcijo razvoja v letu 1995 (Jesensko poročilo), vodja projekta mag. Tanja Česen, november 1994
- št. 11. Primerjava med finančnimi rezultati poslovanja slovenskega gospodarstva za leto 1993 po zakonu o računovodstvu in po slovenskih računovodskih standardih, Judita Mirjana Novak, december 1994
- št. 12. Turistični promet v obdobju 1985-1994 in statistični prikaz stanja turizma v Sloveniji, Petra Drobne, december 1994

Letnik IV, leto 1995

- št. 1. Finančni rezultati poslovanja zavodov s področja družbenih dejavnosti v letu 1994, Primerjalni prikazi na osnovi zaključnih računov za leto 1994, Judita Mirjana novak, april 1995
- št. 2. Analiza in perspektiva deželnega rizika Slovenije po dveh scenarijih v obdobju do leta 2000, dr. Pavle Gmeiner, 1995
- št. 3. Finančni rezultati poslovanja bank in zavarovalnic v letu 1994 - primerjalni prikazi na osnovi podatkov zaključnih računov, Vida Brus, junij 1995
- št. 4. Analiza gospodarskih gibanj v Sloveniji v letu 1995 s projekcijo razvoja do leta 2000 (Pomladansko poročilo), vodja projekta Igor mag. Strmšnik, julij 1995
- št. 5. Finančni rezultati poslovanja gospodarstva Slovenije v letu 1994 (na osnovi statističnih podatkov iz bilance uspeha leta 1994, Judita Mirjana Novak, julij 1995
- št. 6. Analiza gospodarskih gibanj v Sloveniji v letu 1995 s projekcijo razvoja v letu 1996 (Jesensko poročilo), vodja projekta Igor mag. Strmšnik, oktober 1995
- št. 7. Nacionalni programi in posebni razvojni zakoni v luči strategije gospodarskega razvoja Slovenije in vpliva na regionalni razvoj, mag. Ana Murn, Ljubljana, november 1995
- št. 8. Značilnosti razvoja slovenskih regij, Janja Pečar, Ljubljana, december 1995
- št. 9. Politika cenovnega nadzora v Sloveniji v letih 1991 do 1995, Nataša Marzidovšek, Ljubljana, december 1995
- št. 10. Pregled posebnih razvojnih dokumentov, ki jih je sprejela država Slovenija, mag. Ana Murn, Ljubljana, 1995
- št. 11. Razmerja v slovenskem gospodarstvu v letih 1992 in 1993 v luči input - output tabel, Vesna Štraser, Ljubljana, 1996
- št. 12. Ocena demografskih računov Slovenije 1981 - 1994, Tomaž Kraigher, Ljubljana, marec 1996

Letnik V, leto 1996

- št.1. Analiza gospodarskih gibanj v Sloveniji leta 1996 s ciljno projekcijo razvoja do leta 2000 (Pomladansko poročilo), vodji projekta mag. Igor Strmšnik in mag. Alenka Kajzer
- št.2. Finančni rezultati poslovanja gospodarstva Slovenije v letu 1995 (na osnovi statističnih podatkov iz bilance stanja in bilance uspeha za leto 1995), Judita Mirjana Novak, Ljubljana, julij 1996
- št.3. Poslovanje bank v letu 1995, Vida Brus, Ljubljana, julij 1996
- št.4. Javnofinančne obveznosti, ki izhajajo iz dokumentov razvojnega načrtovanja in posebnih rajonih zakonov, mag. Ana Murn, Ljubljana, september 1996
- št.5. Finančni rezultati poslovanja zavodov s področja družbenih dejavnosti v letu 1995, Judita Mirjana Novak, Ljubljana, oktober 1996
- št.6. Neposredne tuje investicije v slovensko gospodarstvo in njihov razvojni potencial. Foreign Direct Investment in the Slovenian Economy and its Development Potential, Matija dr. Rojec, Ljubljana, oktober 1996
- št.7. Regionalni vidiki razvoja Slovenije s poudarkom na finančnih rezultatih poslovanja gospodarskih družb v letu 1995, Janja Pečar, Ljubljana, oktober 1996
- št.8. Kazalci finančne uspešnosti gospodarjenja v letu 1995 po sektorjih in regijah, Liljana Figar kot vodja, Peter Beltram, Vida Brus, Mateja Kovač, Judita Mirjana Novak, Janja Pečar, Boštjan Plešec, Jure Povšnar, Ana Sečnik, Ljubljana, november 1996
- št.9. Ocena input-output tabele Republike Slovenije za leto 1995 v tekočih in stalnih cenah, Ivanka Zakotnik, Ljubljana, november, 1996
- št.10. Dejavniki za povečanje konkurenčnosti slovenske predelovalne industrije s posebnim ozirom na kooperacije, razvojne raziskave in tuja vlaganja, dr. Pavle Gmeiner, Ljubljana, december 1996
- št.11. Analiza gospodarskih gibanj v Sloveniji - Jesensko poročilo 1996, vodja projekta dr. Alenka Kajzer, Ljubljana, december 1996
- št.12. Slovenija in Maastrichtski kriteriji konvergence, dr. Ivo Lavrač in mag. Vladimir Lavrač, Ljubljana, februar 1997

Letnik VI, leto 1997

- št. 1. Analiza gospodarskih gibanj s ciljno projekcijo do leta 2001 (Pomladansko poročilo), vodja projekta dr. Alenka Kajzer, junij 1997
- št. 2. Finančni rezultati poslovanja gospodarskih družb v letu 1996 (na osnovi statističnih podatkov iz bilance stanja in bilance uspeha za leto 1996), Judita Mirjana Novak, julij 1997
- št. 3. Ocena kupne moči bruto domačega proizvoda na prebivalca v Sloveniji 1993-1997 in prognoza do 2005, mag. Tanja Česen, julij 1997
- št. 4. Regionalni vidiki razvoja Slovenije s poudarkom na finančnih rezultatih poslovanja gospodarskih družb v letu 1996, Janja Pečar, oktober 1997
- št. 5. Poslovanje bank v letu 1996, Vida Brus, Ljubljana, oktober 1997
- št. 6. Uvod v kupno moč denarne enote in probleme merjenja domačega proizvoda po kupni moči, dr. Pavle Gmeiner, november 1997
- št. 7. Ocena gospodarskih gibanj v letu 1997 in možnosti razvoja v letu 1998 (Jesensko poročilo), vodja projekta dr. Alenka Kajzer, november 1997
- št. 8. Finančni rezultati poslovanja izvoznikov v letu 1996, Judita Mirjana Novak, december 1997
- št. 9. Kazalci finančne uspešnosti gospodarjenja v letu 1996 po sektorjih, Liljana Figar kot vodja, Vida Brus, Andrej Hrovat, Mateja Kovač, Judita Mirjana Novak, Mateja Pečar, Jure Povšnar, Ana Sečnik, december 1997
- št. 10. SAM Slovenija 1996 (matrika nacionalnih računov), Ivanka Zakotnik, december 1997
- št. 11. Slovenija v Evropi regij - Regionalne strukture razširjene evropske zveze, mag. Igor Strmšnik, januar 1998
- št. 12. Globalna konkurenčnost Slovenije - Eksperimentalna ocena njenih prednosti in slabosti po metodi Svetovnega ekonomskega foruma. dr. Pavle Gmeiner, januar 1998

Letnik VII, leto 1998

- št. 1. Pregled javnofinančnih prihodkov za leto 1997 (na osnovi Poročila B-2) Agencije RS za plačilni promet, Jasna Kondža, Ljubljana, marec 1998
- št. 2. Projekcije prebivalstva Slovenije 1996 - 2070, Tomaž Kraigher, Ljubljana, marec 1998
- št. 3. Sistem nacionalnih računov SAM (Social Accounting Matrix) Slovenija 1995, dr. Ivo Lavrač, Branka Tavčar, Ivanka Zakotnik, Ljubljana, april 1998
- št. 4. Vlado finančne intervencije v gospodarstvu, Državne pomoči v Evropski uniji, mag. Ana Murn, Ljubljana, 1998
- št. 5. Finančni rezultati poslovanja gospodarskih družb v letu 1997 (na osnovi statističnih podatkov iz bilance stanja in bilance uspeha za leto 1997), Judita Mirjana Novak, Ljubljana, julij 1998
- št. 6. Slovenija v letu 1997 – ocene nacionalnih računov, Ivanka Zakotnik, Ljubljana, avgust 1998
- št. 7. Finančna uspešnost gospodarjenja v letu 1997 po sektorjih, Liljana Figar, Andrej Hrovat, Mateja Kovač, Judita Mirjana Novak, Jure Povšnar, Mateja Pečar, Ana Sečnik, Ljubljana, oktober 1998
- št. 8. Ocena četrletnega bruto domačega proizvoda Slovenije potrošna struktura 1995 – 1997, dr. Tanja Česen, Ljubljana, november 1998
- št. 9. Regionalni vidiki razvoja Slovenije s poudarkom na finančnih rezultatih poslovanja gospodarskih družb v letu 1997, Janja Pečar, december 1998
- št. 10. Razvojni indikatorji za vrednotenje okoljske kakovosti gospodarske rasti, Bojan Radej, februar 1999
- št. 11. Koncept in empirični rezultati merjenja nacionalne konkurenčne sposobnosti v Sloveniji za obdobje 1995-1998 in napovedi do leta 2000, dr. Pavle Gmeiner, Liljana Figar, februar 1999
- št. 12. Prenova regionalne politike, mag. Igor Strmšnik, april 1999

Letnik VIII, leto 1999

- št. 1. Finančni rezultati poslovanja gospodarskih družb v letu 1998 (na osnovi statističnih podatkov iz bilance stanja in bilance uspeha za leto 1998), Judita Mirjana Novak, avgust 1999
- št. 2. Ocenjevanje cen življenskih potrebščin, drobnoprodajnih cen in cen industrijskih izdelkov pri proizvajalcih, Boštjan Plešec, Nataša Marzidovšek, maj 2000
- št. 3. Strategija gospodarskega razvoja Slovenije - razvojni scenarij, koordinatorja: mag. Igor Strmšnk, Branka Tavčar, september 1999
- št. 4. Matrika nacionalnih računov - Slovenija 1998, Ivanka Zakotnik, december 1999
- št. 5. Finančna uspešnost gospodarjenja v letu 1998 po sektorjih, Jure Povšnar, dr. Tanja Česen, Andrej Hrovat, Mojca Koprivnikar Šušteršič, Mateja Kovač, Judita Mirjana Novak, Ana Sečnik, februar 2000
- št. 6. Vzroki primanjkljaja na tekočem računu plačilne bilance v obdobju tranzicije, mag. Rotija Kmet, februar 2000
- št. 7. Poslovanje bančnega sistema v letu 1998, Andrej Hrovat, februar 2000
- št. 8. Regionalni vidiki razvoja Slovenije s poudarkom na finančnih rezultatih poslovanja gospodarskih družb v letu 1998, Janja Pečar, marec 2000
- št. 9. Pregled javnofinančnih prihodkov za leto 1998 in 1999 (na osnovi Poročila B-2) Agencije RS za plačilni promet, Jasna Kondža, april 2000
- št. 10. Zunanje neravnovesje in ekonomska politika v obdobju tranzicije - primer Češke, Madžarske in Poljske z možnimi zaključki za Slovenijo, mag. Rotija Kmet, marec 2000
- št. 11. Sodobne tendence v odnosih med storitveno in industrijsko proizvodnjo v svetu in v Sloveniji, dr. Metka Stare, april 2000
- št. 12. Regionalna politika, Mojca Aljančič, Sara Dragana Bogdanovič, maj 2000

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 Stanojević
- 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 gospodinjestev 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.

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 et al