

## Učinkovitost slovenske politike subvencij oziroma subvencioniranja gospodarskih družb

### Povzetek

*Koristnost ali škodljivost subvencij je pogosta tema številnih ekonomskih razprav. Še vedno prevladujejo močni argumenti in empirični dokazi, da so za tržna gospodarstva bolj škodljive kot koristne, čeprav se na drugi strani, pri jasno usmerjenih ciljih (npr. za raziskave in razvoj, usposabljanje delovne sile), množijo tudi dokazi o nasprotnem - ob določenih pogojih subvencije lahko pospešujejo konkurenčnost gospodarstva in ugodno vplivajo na gospodarsko rast in razvoj. Ker nastopajo tudi kot alternativni mehanizem reševanja drugih ekonomskih problemov, se*

*uporabljajo tudi v primerih, ko z vidika gospodarske rasti in razvoja niso najbolj učinkovite, predstavljajo pa manjše zlo od uporabe drugih ekonomskih instrumentov.*

*Delež subvencij v bruto domačem proizvodu je v Sloveniji nad povprečjem Evropske unije, njihova učinkovitost pa je slabo raziskana. V prispevku jo poskušamo ugotoviti na primeru gospodarskih družb. S primerjanjem rezultatov poslovanja med družbami, ki prejemajo subvencije, in tistimi, ki jih v istih panožnih skupinah ne prejemajo, ugotavljamo, da prejemnice subvencij v povprečju izkazujejo nižje dodane*

*vrednosti na zaposlenega. Prejemnice subvencij torej v povprečju poslujejo slabše od drugih gospodarskih družb. To na prvi pogled ni dobro, saj nakazuje, da subvencije dobivajo slabše gospodarske družbe in/ali da subvencije ne dajejo želenih rezultatov. Seveda na podlagi tako bazičnih (in statičnih) primerjav takega sklepa ne moremo sprejeti. Tak rezultat pa predstavlja izziv za resno ekonometrično analizo, ki bo dala odgovor, ali subvencije prinašajo rezultate, za katere so bile dane.*

**Ključne besede:** subvencije, gospodarske družbe, učinkovitost

### Summary

*Whether subsidies are advantageous or detrimental is a common topic of economic debates. The predominating arguments and empirical evidence show that subsidies are detrimental rather than advantageous to market economies. On the other hand, however, there is also increasing evidence that clearly targeted subsidies (e.g. for research and development or worker training) can stimulate economic competitiveness and have a favourable impact on economic growth and development. Since subsidies also serve as an alternative mechanism for tackling other economic problems,*

*they are also used in cases when they are not highly effective in terms of economic growth and development but represent the lesser evil in comparison with other economic instruments at hand.*

*Slovenia's share of subsidies in gross domestic product is higher than the EU average. Their effectiveness, however, has not been sufficiently analysed. The paper is a case study of the effectiveness of subsidising firms in Slovenia. A comparison of the performance of firms that receive subsidies and those that do not within the same industry shows that on the whole the recipients*

*of subsidies generate lower value added per employee. On average, subsidised firms thus perform worse than other non-subsidised ones. Therefore, it appears that subsidies are granted to weaker firms and/or that they do not produce the desired effects. Naturally, this conclusion cannot be accepted on the basis of such basic (and static) comparisons. It does, however, pose a challenge for an in-depth econometric analysis that will examine whether subsidies actually produce the results for which they were provided.*

**Key words:** subsidies, firms, effectiveness

JEL: D61, H23, H53

\* Urad za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana

## 1. Uvod

Problem subvencij, njihovega interpretiranja, izkazovanja in merjenja njihove koristnosti ali škodljivosti je pojavljajoča se tema različnih analiz. Teoretiki niso enotni, kar je odraz tudi različnih ekonomskih struj. Še vedno prevladujoči neo-liberalizem na splošno nasprotuje aktivni vlogi države v gospodarstvu in uporabi instrumenta subvencij pri uravnavanju gospodarske rasti in razvoja, čeprav je že dolgo jasno, da tržne zakonitosti ne delujejo optimalno, kar povzroča pojav tržnih nepravilnosti, rigidnih struktur in eksternalij. Po letu 1980 porajajoča se struja postkeynesiancev je do aktivne vloge države bolj prizanesljiva. Še več, njihove teorije podpirajo aktivno vlogo države kot pomembnega akterja pri odpravljanju tržnih nepravilnosti in uravnavanju gospodarskega razvoja.

Subvencije, pomemben instrument tekoče ekonomske politike, lahko nastopajo v vlogi pospeševalca gospodarske rasti ali razvoja ali samo kot alternativa pri reševanju raznih drugih ekonomskih problemov. Pri reševanju problemov inflacije nastopajo kot alternativa in korektiv reguliranih cen; pri reševanju problemov brezposelnosti kot pomemben ukrep uravnavanja trga dela; pri plačilno-bilančnem neravnovesju kot ukrep zmanjševanja uvoza in pospeševanja izvoza. Podobne vloge imajo tudi pri zagotavljanju javnih dobrin z zasebno proizvodnjo in privatizaciji javnih podjetij ter pri strukturnih reformah. Subvencije posredno ali neposredno vplivajo tudi na reševanje socialnih in okoljevarstvenih problemov. Tako številne možnosti njihove uporabe lahko po eni strani zelo ugodno vplivajo na problem, ki ga rešujejo, na drugi pa neugodno na druge vidike razvoja. Ker neustrezna uporaba tega instrumenta lahko naredi več škode kot koristi, strokovnjaki na prvo mesto postavljajo njegovo škodljivost, šele na drugo pa njihovo koristnost.

S subvencijami je povezanih več različnih problemov. Prvi je že v njihovi definiciji, drugi, še večji, pa v zbiranju podatkov. Slednji problem je povezan tudi z merjenjem njihove učinkovitosti. Zato ni čudno, da se je predvsem od osemdesetih let prejšnjega stoletja, posebno pa v zadnjem desetletju, število strokovnih in znanstvenih prispevkov na temo zagotavljanja podatkov in različnih meril učinkovitosti subvencij zelo pomnožilo. Vzpodbudne pa so tudi prakse držav, saj večina razvitih gospodarstev meri učinkovitost subvencij z eno ali več razvitih metod merjenja.

Čeprav ni splošnega pravila, kolikšna količina subvencij je priporočljiva, saj na to vpliva vrsta različnih dejavnikov, Slovenija sodi med države z višjim deležem subvencij v primerjavi z bruto

domačim proizvodom, kot je ta v povprečju držav članic Evropske unije. To je predvsem posledica hitre rasti subvencij za kmetijstvo, ki jih različne študije praviloma uvrščajo med neučinkovite. Žal pa se učinkovitost kmetijskih in drugih programov subvencij, z izjemo preverjanj z uporabo izbranih kazalnikov v okviru resorjev, ki jih dodeljujejo, tudi ne meri.

V drugi točki prispevka opredeljujemo, kaj so subvencije in kako jih v teoriji in praksi običajno razporejamo. V tretji predstavljamo uporabo instrumenta subvencij v okviru različnih politik, četrta pa je namenjena opredeljevanju koristnosti ali škodljivosti subvencij. V peti točki se osredotočamo na subvencije v Sloveniji, kjer na podlagi razpoložljivih podatkov najprej ugotavljamo njihovo višino in programsko usmerjenost, nato pa še njihovo razporejenost na gospodarske družbe. To slednje ugotavljamo na podlagi podatkov iz zaključnih računov gospodarskih družb, kjer poskušamo analizirati značilnosti prejemnikov subvencij ter posledično ugotoviti, ali je pomemben del slovenskih subvencij usmerjen v zagotavljanje gospodarske rasti in razvoja (povečevanje dodane vrednosti) ter s tem tudi koristen in učinkovit ali pač ne. Temu sledi zaključek.

## 2. Kaj so subvencije?

V teoriji ni enotne definicije niti o pojmu, ki bi obsegal celotni sklop državnih intervencij v podjetniški sektor, namenjen tekočemu poslovanju, še manj pa o tem, kaj naj bi termin predstavljal. Običajno se definicije subvencij povezujejo s politikami in računovodskimi sistemi nacionalnega gospodarstva. Najširšo definicijo dajejo Clements, Rodriguez in Schwartz (1998, str. 4), ki pravijo, da so subvencije vsaka državna aktivnost, ki omogoča potrošnikom nabavo blaga in storitev po nižjih cenah, kot jih ponuja popolno konkurenčen zasebni sektor, ali povečuje proizvajalčev dohodek nad tistega, ki bi ga zaslužil brez subvencije.

Druge definicije so osredotočene tudi na karakteristike proizvodov in storitev. Nekatere vrste proizvodov in storitev imajo karakteristike javno-zasebnih dobrin (npr. izobraževanje, proizvodnja proizvodov z visokimi emisijami), zato so tudi pri zasebni proizvodnji potrebne določene državne aktivnosti za odpravljanje eksternalij, ki povzročajo posebne stroške (koristi), pogosto pojmovane kot družbeni stroški (koristi) (Aronson, 1985, str. 48–50). Pojav stroškov in koristi je pogojen s tem, na kateri strani so eksternalije. Pozitivne eksternalije povzročajo koristi tretjim stranem (npr. požarna zaščita), negativne pa stroške (npr. škoda zaradi

onesnaževanja okolja). Rešitve pozitivnih eksternalij so v korekcijskih davkih, pri negativnih eksternalijah pa je rešitev v uporabi instrumenta subvencij. Subvencije so upravičene takrat, ko cene proizvodov in storitev ne izražajo mejnih družbenih stroškov. Z javnofinančnega vidika so subvencije transferji države podjetjem z namenom: (i) pokrivanja stroškov nekomercialnih ciljev, ki jih zasebna podjetja izvajajo za državo, (ii) zniževanja cen nekaterih potrošnih dobrin in (iii) pokrivanja tekočih izgub predvsem v javnih podjetjih (Premchand, 1983, str. 443–444).

Država dodeljuje subvencije neposredno proizvajalcem, lahko pa tudi posredno porabnikom. Subvencije, dane proizvajalcem, znižujejo mejne stroške proizvodnje in s tem povečujejo ponudbo. Posebne vrste subvencij proizvajalcem predstavljajo subvencije za naravne vire, dane za njihovo racionalno izrabo. Posredne subvencije, dane potrošnikom predvsem v naravi, imajo običajno značaj socialnih transferjev, vendar tudi te povečujejo povpraševanje in tako ustvarjajo želeni obseg proizvodnje.

Običajna ločitev subvencij, danih proizvajalcem blaga in storitev, je tista, ki jih deli na subvencije za proizvode in subvencije za proizvodnjo. Glavni cilj subvencij za proizvode je usmerjen v državno uravnavanje cen na trgu, kar posledično vpliva na ponudbo in povpraševanje. Učinki subvencij za proizvode oziroma cenovnih subvencij (imenujejo se tudi potrošne subvencije) pa se med seboj razlikujejo v odvisnosti od eksternalij in drugih tržnih nepravilnosti, ki nastopajo na trgu. Če želi država z njimi doseči zelene učinke, mora pri dodeljevanju upoštevati ozko ciljno usmerjenost, administrativne zmogljivosti in politično podporo (Equity and Efficiency in the Reform of Price Subsidies, 2000, str. 5). V drugo veliko skupino uvrščamo subvencije za proizvodnjo ali posamezne proizvodne faktorje. Splošno subvencioniranje proizvodnje je lahko namenjeno povečanju ali zmanjševanju obsega proizvodnje in spremembi zunanjetrgovinskih tokov. Subvencioniranje proizvodnih faktorjev se osredotoča predvsem na delo (zaposlovanje, usposabljanje) in kapital (raziskovanje in razvoj). Pri subvencijah za zaposlovanje se poleg učinka na proizvodni faktor delo pogosto želijo doseči tudi socialni cilji, kar pomeni, da so subvencije (predvsem težje zaposlivi delovni sili) tudi alternativa socialnim transferjem za njihovo brezposelnost. Subvencije, ki so usmerjene v izboljševanje kvalitete proizvodnega faktorja delo, so subvencije za usposabljanje in izobraževanje. Neposrednim subvencijam v raziskovanje in razvoj ter tehnološki razvoj ekonomska literatura namenja veliko pozornosti (Hinlopen, 2000, str. 319). Na splošno je sprejeto

stališče, da imajo te subvencije, poleg izboljševanja proizvodnega faktorja kapital, tudi koristne širše družbene vplive. Subvencije za proizvodnjo si prizadevajo doseči tudi druge cilje. V zadnjem času najpogosteje izpostavljena cilja sta povezana z varstvom okolja in racionalnim izkoriščanjem energije. Okoljevarstvene subvencije obsegajo predvsem nadomestila za okoljsko škodo, ki izhaja iz tokov proizvodov in storitev, energetske pa predvsem pospešujejo preobrazbe faktorjev proizvodnje v smeri varčne rabe energije (npr. izobraževanje, sprememba tehnologij) (Barg, 1996, str. 28).

Med največje probleme, s katerimi se srečujejo analitiki subvencij, sodi problem njihovega izkazovanja. Po splošni definiciji, ki sta jo prevzela tudi svetovna statistična sistema (nacionalni računi in državna finančna statistika), se med subvencije uvrščajo le transferji države, ki so namenjeni tekočemu poslovanju. S takšno opredelitvijo velik del transferjev (npr. investicijski transferji) in drugih posrednih instrumentov (davčne olajšave, ugodna posojila, prevzemi dolgov ipd.) ostaja nepokrit in tudi terminološko nepoenočen. Poimenujejo se subvencije (GATT in Svetovna trgovinska organizacija), vendar je njihova definicija bistveno širša od definicije subvencij v nacionalnih računih in državni finančni statistiki, javne podpore (OECD), državne pomoči (Evropska unija), zasledimo pa tudi izraze, kot so vzpodbude, podpore, finančni ukrepi ipd.

Vse do sredine osemdesetih let so pri empiričnih raziskavah koristnosti ali škodljivosti subvencij strokovnjaki uporabljali le podatke o subvencijah, bodisi po nacionalnih računih ali državni finančni statistiki. Podatki o subvencijah po državni finančni statistiki so pogosto vključevali le centralno raven (najvišjo raven države), ne pa tudi nižjih ravni (npr. deželnih, pokrajinskih, občinskih proračunov), kjer se v nekaterih državah (npr. v ZDA) izvaja največ subvencioniranja. Žal pa za analitike podatki nižjih ravni pogosto niso dosegljivi. Podatki o subvencijah po nacionalnih računih, vključno s dohodkovnim in stroškovnim računom in input-output tabelo, so na splošno bolj primerljivi kakor drugi viri podatkov, vendar pa pokrivajo le neposredna plačila proizvajalcem za tekoče poslovanje (Ford, Suyker, 1989, str. 8).

### 3. Uporaba subvencij kot instrumenta različnih politik

Države uporabljajo pri izvajanju politik subvencije neposredno za pospeševanje rasti ali razvoja ali posredno kot instrument za reševanje drugih problemov. Teorije, ki opredeljujejo gospodarsko

rast in razvoj, poudarjajo pomen kvalitete človeškega kapitala in tehnološkega razvoja. Prav človeški kapital je tisti proizvodni dejavnik, s katerim lahko državna politika vpliva na povečanje bruto domačega proizvoda in ima podoben učinek na gospodarsko rast kot tehnološki razvoj. Drugo pomembno področje so raziskave in razvoj, saj nimajo ugodnih razvojnih učinkov samo za tistega, ki jih pospešuje in financira, temveč na celoten razvoj družbe. Obstajajo pa tudi drugi faktorji, ki pospešujejo gospodarsko rast, države lahko z ustreznimi ukrepi vplivajo tudi na povečanje zasebnih podjetniških in infrastrukturnih investicij ter deregulacijo gospodarstva. Države lahko instrument subvencije uporabijo neposredno za pospeševanje ugodnih okoliščin gospodarske rasti in razvoja ali kot preišljen instrument, ki je usmerjen k splošnemu pospeševanju konkurenčnosti nacionalnih »šampionov«. Oba pristopa sta v praksi poznana, le da je drugi, če ni zelo dobro pretehtan in ciljno usmerjen, lahko tudi škodljiv.

Posredno se subvencije uporabljajo tudi kot alternativni instrument za reševanje drugih problemov. Za zmanjševanje inflacije država pogosto uporablja instrument reguliranih maksimalnih cen. Maksimalna cena je nižja od ravnotežne cene, zato imajo proizvajalci, ki prodajajo proizvode po nižji (maksimalni) ceni, izgubo dohodka, za nekatere to znižanje predstavlja tudi nezmožnost nadaljnega proizvodnje v panogi. Da bi država slednje preprečila, proizvajalcem dodeli subvencije. Takšni primeri so pogosti predvsem pri tako imenovanih »naravnih monopolih« (npr. železnica, pošta, komunalne storitve), katerih proizvodnja je organizirana v javnih podjetjih.

Drugi problem je povezan z redistribucijo dohodkov, kjer lahko država uporablja dva instrumenta: regulirano minimalno ceno pri državnih nakupih ali subvencije. Minimalna ali zajamčena cena je višja od ravnotežne cene in zagotavlja višje dohodke proizvajalcem, kot bi jih dosegli na trgu. Tipičen primer so državno regulirane cene v kmetijstvu (odkup pšenice, sladkorne pese, živine), s katerimi skuša država zagotoviti primerne dohodke kmetom. Alternativni instrument, ki je celo bolj priporočljiv od minimalnih cen, so subvencije. Z minimalno ceno so zaščiteni vsi proizvajalci, tudi tisti, ki proizvajajo v ugodnejših pogojih in ob nižjih stroških proizvodnje in bi tudi ob ravnotežni tržni ceni prejeli normalne dohodke, subvencije pa bi prejeli samo tisti proizvajalci, ki pri ravnotežni tržni ceni ne morejo pokriti proizvodnih stroškov (Hyman, 1993, str. 61–62; Dolan, 1977, str. 171–172). Pogost argument subvencioniranja kmetijskih proizvodov je tudi v zaščiti ruralnega okolja.

Subvencioniranje kmetijstva, bodisi v obliki neposrednih podpor proizvajalcem ali prek razvoja podeželja, je zelo razširjeno v državah Evropske unije in ZDA, kar je predmet vročih razprav pogajan v okviru Svetovne trgovinske organizacije, saj te države s subvencijami uničujejo kmetijstvo manj razvitih držav. Cenovne podpore in subvencije kmetom so povzročile globalne izgube v učinkovitosti porabe virov (Hyman, 1993, str. 68–69). Opustošile so vire, ko so zaščitile visokostroškovno domačo proizvodnjo pred nizko stroškovnimi proizvajalci iz tujine.

Zaradi rigidnosti na trgu dela, ki jo povzroča vrsta institucionalnih ureditev, ne delujejo tržne zakonitosti povpraševanja in ponudbe dela ter prilagajanje plač ponudbi in povpraševanju po delu, kar povzroča vrsto problemov, ki jih države rešujejo s posebnimi aktivnimi politikami zaposlovanja. Te politike spremljajo tudi razmeroma visoke subvencije. Danes je aktivna politika zaposlovanja po mnenju strokovnjakov OECD namenjena predvsem podpori pri posredovanju zaposlitev in odpravljanju neskladij na trgu dela ter je v Evropski uniji pomemben del evropske zaposlitvene in tudi lizbonske strategije (Kajzer et al., 2006, str. 41).

Pri odpravljanju zunanjetrgovinskega primanjkljaja države pospešujejo izvoz z izvoznimi subvencijami in zavirajo uvoz s carinami, kvotami in drugimi instrumenti zunanjetrgovinske zaščite. Z omejevanjem carin so postale subvencije zelo pogost instrument, s katerim države pospešujejo premajhno domačo proizvodnjo. Subvencije za proizvode in storitve, ki se izvažajo (izvozne subvencije), prejmejo izvozniki, kar pomeni, da subvencija krije stroške dodatno povečane domače proizvodnje in s tem stroške povečanega izvoza. Manj razvite države izvozne subvencije uporabljajo za uravnoteženje tekočega računa plačilne bilance. Zelo pogosto pa se subvencije za izvozne proizvode in storitve uporabljajo tudi kot izravnalni ukrep za uvedene carine v državi uvoznici (Kumar, 1999, str. 216–218). Z vidika zunanjetrgovinskih tokov je subvencioniranje pomembno predvsem v primerih povečanja proizvodnje proizvodov in storitev, ki jih na trgu primanjkuje, ukrep pa je usmerjen tudi v zmanjševanje uvoza.

Na koncu velja še omeniti, da subvencije predstavljajo tudi instrument pri izbiri in organizaciji proizvodnje nekaterih javnih dobrin. Javne dobrine imajo različne značilnosti, zaradi omejenosti ali drugih posebnih lastnosti se praviloma ne morejo prodajati prosto po tržnih mehanizmih, kar vpliva tudi na organiziranje njihove proizvodnje. Javne dobrine se delijo na čiste in nečiste javne dobrine ter zasebne storitve,



ki so javno zagotovljene. Država čiste javne dobrine financira z davki, prebivalstvu pa jih daje po splošnem pravilu brezplačno (dejavnost vojske, policije, sodišč). Pri drugih dveh oblikah javnih dobrin (izobraževanje, zdravstvo) države nastopajo različno. V teh primerih lahko tudi zasebni proizvajalci proizvajajo javne dobrine. Pri proizvodnji proizvodov in storitev, ki predstavljajo javne dobrine in katerih proizvodnja je organizirana v zasebnem sektorju, nastopajo subvencije kot cenovni in dohodkovni korektiv. Učinkovitost subvencij je v tem primeru tesno povezana s problemoma izbire javnih dobrin in izbire najučinkovitejšega načina proizvodnje.

#### 4. Koristnost ali škodljivost subvencij

Analitiki na splošno niso naklonjeni subvencijam in bolj poudarjajo njihovo škodljivost kot koristnost. Subvencije namreč lahko zavrejo podjetniško iniciativo, povečujejo tržno moč nekaterim prejemnikom in znižujejo konkurenco na domačem trgu ter v mednarodni trgovini, poleg tega pa so zaradi visokih stroškov administriranja in lobiranja tudi drage za prejemnike in za državo (Murn, 2006, str. 47–53). Razlike v ocenah njihove učinkovitosti so odvisne od njihove višine, usmerjenosti, odpravljanja tržnih nepravilnosti in značilnosti prejemnikov. Na splošno je več škodljivosti pripisane subvencijam za proizvode, več koristnosti pa subvencijam za proizvodnjo in proizvodne faktorje.

Pri subvencijah za proizvode proizvajalci subvencioniranega proizvoda dosežejo višjo ceno proizvodov, povečajo količino proizvodnje, tržna cena pa se zniža ali tudi ne, kar je odvisno od tržnih nepravilnosti v ponudbi in povpraševanju. Takšne subvencije so praviloma neučinkovite, v teoriji so na splošno opravičljive le v izjemnih primerih zaščite novih proizvodov, nastalih kot rezultat visokih stroškov raziskovanja in razvoja, ki jih proizvajalec v začetni fazi ne more pokriti s tržno ceno. Primeri subvencioniranja proizvodov kmetijstva so v razvitih gospodarstvih pogosti, ne pa tudi ekonomsko opravičljivi, saj poslabšajo tržno učinkovitost. Podobno negativne so tudi subvencije, ki nastopajo v zunanji trgovini, saj bi se z zmanjšanjem subvencij zmanjšali presežki in izvoz iz visoko-stroškovnih svetovnih gospodarstev, kar bi povzročilo rast svetovnih cen, le-te pa bi povečale prihodke državam tretjega sveta (Hill, 1993, str. 44–47). Obstajajo pa tudi primeri, kjer so subvencije opravičljive in nastopajo dejansko kot korekcije tržnih cen. Konkreten primer upravičenih subvencij je npr. v proizvodnji papirja, kjer lahko subvencije pokrivajo stroške »družbe – tretje strani« (uničen gozd, onesnaževanje okolja).

Podobno so subvencije opravičljive pri pospeševanju okoljevarstvenih storitev, pri čemer izvajalci storitev dobijo subvencije glede na količino opravljenih storitev (zbiranje odpadkov).

Manj negativnih posledic na delovanje tržnih zakonitosti povzročajo subvencije za proizvodnjo ali posamezne proizvodne faktorje, saj praviloma puščajo cene proizvodov in storitev nespremenjene. Subvencioniranje proizvodnje je lahko neposredno namenjeno spremembi zunanjetrgovinskih tokov (npr. povečanju ali nastanku izvoza ali pa zmanjšanju obsega uvoza), povečanju obsega proizvodnje ali zaposlenosti. Negativne posledice teh subvencij se običajno nadomeščajo s pozitivnimi učinki. Učinki subvencioniranja proizvodnih faktorjev dela (zaposlovanja, usposabljanja) ter kapitala (raziskovanja in razvoja) imajo še blažje negativne posledice od subvencij za proizvodnjo in so pogojno bolj ali manj koristne, kar pa je seveda odvisno od količine subvencij in njihove ciljne usmerjenosti.

#### 5. Učinkovitost slovenske politike subvencioniranja oziroma subvencioniranja gospodarskih družb

Zastavljeno vprašanje v bistvu nadomešča tudi vprašanje o učinkovitosti subvencij. Da bi nanj lahko odgovorili, potrebujemo podatke o višini subvencij, programih, ki jih le-te podpirajo, in njihovih prejemnikih. Ker je področje subvencij v Sloveniji zelo slabo metodološko pokrito in raziskano, nanj ne moremo jasno odgovoriti. Zato sodi prispevek šele na začetek obsežnega raziskovalnega dela, ki je potreben, če hočemo oblikovati takšno ekonomsko politiko, ki bo zagotavljala tudi učinkovito subvencioniranje.

Na vprašanje o učinkovitosti subvencij v Sloveniji odgovarjamo v dveh podtočkah. V prvi skušamo ugotoviti, kolikšen je obseg subvencij in kakšne programe podpira. Podatki, na katere se naslanjamo, so uradni statistični podatki, ki izhajajo iz nacionalnih računov in državne finančne statistike. V drugi podtočki pa analiziramo podatke zaključnih računov in skušamo ugotoviti, kako poslujejo gospodarske družbe, ki so prejele subvencije, v primerjavi s tistimi, ki jih niso. Podatki zaključnih računov gospodarskih družb nam omogočajo izhodiščno ocenjevanje učinkovitosti subvencij z vidika poslovne uspešnosti prejemnikov subvencij.

##### 5.1 Obseg in splošne značilnosti subvencij v Sloveniji

Velikost subvencij prikazujeta dva statistična sistema, pri čemer nastajajo veliki razkoraki med

podatki o subvencijah po sistemu nacionalnih računov in državne finančne statistike; subvencije po nacionalnih računih so precej višje od subvencij, ki jih izkazuje državna finančna statistika. Statistični urad Republike Slovenije metodološko zajetje podatkov o subvencijah pojasnjuje na naslednji način: »Subvencije na proizvodnjo se delijo na subvencije na proizvode in druge subvencije na proizvodnjo. Osnovni vir za oceno je proračunska statistika, zato so podatki prikazani kot dejanska plačila v obdobju. Izjema so subvencije v kmetijstvu, za katere ekonomski računi za kmetijstvo zagotavljajo obračunske ocene. Transferji države podjetjem so tekoči transferji v vseh računovodskih izkazih podjetij, prikazani posebej. Z uporabo razpoložljivih podatkov proračunske statistike so ti transferji razdeljeni med subvencije na proizvode in druge subvencije na proizvodnjo, preostanek pa je izločen in prikazan kot transfer kapitala. Vsi transferji enotam sektorja država in neprofitnim institucijam gospodinjstev (NPISG) se obravnavajo kot tekoči transfer znotraj sektorja država oziroma kot tekoči transfer enotam NPISG in ne kot subvencije na proizvodnjo.« (Viri in metode ocenjevanja bruto nacionalnega dohodka, 2006, str. 18–19). Državna finančna statistika subvencije izkazuje na podlagi izplačil, pretežno iz državnega in občinskih proračunov, ne zajema izplačil posebnih državnih agencij in skladov, prav tako pa upošteva le prvo transakcijo do prejemnika, ne pa tudi nadaljnje razdelitve, ki jo nekateri od prejemnikov izvajajo v skladu z državno politiko. Z vstopom v Evropsko unijo se v državni finančni statistiki ne izkazuje tudi znaten del pridobljenih sredstev evropskega kmetijskega sklada za izvajanje nalog skupne kmetijske politike, med katerimi je velik del tudi subvencij.

Po nacionalnih računih, ki temeljijo na metodologiji evropskega sistema nacionalnih računov, se subvencije v Sloveniji po letu 2000 gibljejo od 1,3 % (2002) do 2,1 % (2005) bruto domačega proizvoda. Sedemletnemu stalnemu padanju je v letu 2003 sledila rast, ki ne kaže znakov zmanjševanja. V letih 2004–2005 so prejeta sredstva institucij Evropske unije povečale subvencije za 0,2 % (1994) in 0,42 % bruto domačega proizvoda (2005) (Poročilo o bruto nacionalnem dohodku, 2006). Z novo finančno perspektivo (2007–2013) in še višjimi pridobljenimi sredstvi iz skladov Evropske unije se bodo v naslednjih letih ti odstotki še povečevali. Po ne povsem primerljivih podatkih s podatki iz nacionalnih računov, saj le-ti izhajajo iz plačil sektorja države in institucij Evropske unije rezidenčnim proizvajalcem, so bile subvencije kot deleži v bruto domačem proizvodu v Sloveniji

samo v letu 2002 enake povprečju držav Evropske unije (1,3 %), v letih 2001 in 2003–2005 pa višje, v letu 2005 skoraj za tretjino (Slovenija: 1,6 %; povprečje EU: 1,1 %) (Susidies paid by general goverment, 2007). V strukturi prevladujejo subvencije za proizvodnjo (druge subvencije), ki se gibljejo od 0,9 % (2002) do 1,5 % bruto domačega proizvoda (2004–2005). Subvencije za proizvode se od leta 2000 bistveno ne spreminjajo in se gibljejo od 0,4 % (leta 2002) do 0,6 % (2000) bruto domačega proizvoda.

Podatki slovenske državne finančne statistike kažejo podobne trende gibanja subvencij kot jih kažejo nacionalni računi, kar pa ne preseneča, saj med obema sistemoma ni večjih metodoloških razlik. Kot smo že navedli, razlike izhajajo deloma iz ožjega zajetja, deloma pa iz plačane, ne pa fakturirane realizacije. Od leta 2000 do leta 2002 (Bilten javnih financ, 2007) so se subvencije v primerjavi z bruto domačim proizvodom nekoliko znižale, po letu 2002 pa so začele spet naraščati in v letu 2005 dosegle 1,4 % bruto domačega proizvoda. Večina subvencij izhaja iz državnega proračuna. Subvencije občin se gibljejo le okoli desetinke odstotka bruto domačega proizvoda, vendar je njihovo gibanje drugačno od gibanja subvencij državnega proračuna, saj od leta 2001 naprej trendno padajo.

Programsko usmerjenost subvencij lahko analiziramo s pomočjo zaključnih računov državnega proračuna, delno pa tudi s podatki iz evidence državnih pomoči, saj evidenca zajema le del subvencij. Podatki zaključnih računov državnega proračuna za obdobje 2001–2005 kažejo, da so absolutno največje in še vedno zelo hitro naraščajo subvencije za kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo (Tabela 1). Njihovo povečanje je bilo posebno izrazito v letu 2005, tako da so že presegle polovico vseh subvencij (2004: 40 %, 2005: 51,8 %). Drugi nameni subvencij so se v letu 2005 v primerjavi z letom 2004 posledično znižali, od tega so se več kot prepolovile subvencije za gospodarstvo, za okoli petino pa so se znižale tudi subvencije, namenjene trgu dela in delovnim pogojem, ter subvencije za varovanje okolja in naravne dediščine. Močno pa so porasle razmeroma majhne subvencije za znanost in tehnološki razvoj (2005: 3,6 % vseh subvencij). Če takšno programsko usmerjenost subvencij primerjamo s teorijo in aplikativnimi izračuni učinkovitosti, lahko ugotovimo, da programska usmerjenost subvencij ni dovolj učinkovita (Clements, Rodrigues, Schwartz, 1998, str. 25; Gupta et al., 2000, str. 15–16; Roller, Friederiszick, 2001, str. 45; Ford, Suyker, 1989, str. 23–24; White, 1993, str. 101; Bergstrom, 1997, str. 29 ipd.).

Tabela 1: Programi subvencij državnega proračuna (v tisoč SIT)

Šifra Program	2001	2002	2003	2004	2005
01 Politični sistem	0	0	0	3.459	0
03 Zunanja politika in mednarodna pomoč	0	0	0	0	0
04 Skupne administrativne službe in splošne javne storitve	17.714	35.863	3.400	1.807	0
05 Znanost in tehnološki razvoj	1.671.662	2.211.372	2.356.887	2.285.944	3.205.726
06 Lokalna samouprava	165.685	191.938	912.497	1.480.178	1.495.854
08 Notranje zadeve in varnost	3.875	0	0	0	0
10 Trg dela in delovni pogoji	15.103.182	12.756.784	13.261.149	12.625.806	10.900.165
11 Kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo	21.659.713	23.722.352	25.206.690	29.085.356	45.274.768
12 Pridobivanje in distribucija energetskih surovin	6.048.431	7.400.561	5.663.441	5.548.850	5.222.838
13 Promet, prometna infrastruktura in komunikacije	7.672.033	6.384.066	7.108.955	8.899.233	8.920.353
14 Gospodarstvo	3.322.136	2.494.244	4.725.277	5.437.195	2.453.387
15 Varovanje okolja in naravne dediščine	539.304	797.879	4.147.780	6.193.204	4.677.744
16 Prostorsko planiranje in stanovanjska gradnja	0	0	0	16.999	34.358
17 Zdravstveno varstvo	10.868	2.088	0	0	0
18 Kultura, šport in nevladne organizacije	343.906	537.265	505.769	860.564	1.350.829
19 Izobraževanje	211.875	128.451	102.982	166.833	228.711
20 Socialno varstvo	1.300	1.900	2.780	19.751	18.886
21 Pokojninsko varstvo	0	0	0	0	3.515.829
23 Intervencijski programi in obveznosti	0	0	377.599	34.724	0
<b>SUBVENCIJE SKUPAJ</b>	<b>56.771.684</b>	<b>56.664.763</b>	<b>64.375.206</b>	<b>72.659.893</b>	<b>87.299.448</b>

Vir: Zaključni računi državnega proračuna za leta 2001, 2002, 2003, 2004 in 2005.

Ker morajo biti subvencije tudi primerno visoke, da so lahko učinkovite, njihova razdrobljenost v Sloveniji dodatno znižuje učinkovitost. Razdrobljenost izhaja iz številnih programov na ravni centralne države (državni proračun), kar posledično (z nekaterimi izjemami) spremlja tudi nizka finančna podprtost. V letu 2005 se je subvencioniranje iz državnega proračuna izvajalo kar na 138 proračunskih postavkah, ki so se pri izvedbi predvsem z javnimi razpisi še naprej drobile. Subvencije so praviloma neučinkovite, če njihova višina ne povzroči tudi spremenjenega obnašanja prejemnika. Z vidika škodljivosti ali koristnosti subvencij lahko rečemo, da razdrobljenost subvencij verjetno ne povzroča niti škodljivosti niti koristnosti za prejemnike, le izgubo virov in administrativne stroške za državo.

## 5.2 Učinkovitost subvencij pri poslovanju gospodarskih družb

Gospodarske družbe in samostojni podjetniki posamezniki od leta 2003 izkazujejo podatke o prejetih subvencijah tudi v zaključnih računih, pri čemer pa z vidika računovodskih pravil ni povsem jasno, kaj zajete subvencije dejansko predstavljajo,

po velikosti pa so primerljive z izkazi subvencij po nacionalnih računih. V pojmovniku poslovnega računovodstva so pojmi, kot so državna pomoč, državna subvencija in regres izenačeni, predstavljajo pa »denarna sredstva, ki jih da država za zagotovitev gospodarske koristi posameznega podjetja ali skupine podjetij, ki mora(-jo) zadostiti kakim sodilom; ne nanaša se na koristi, ki bi jih država zagotavljala zgolj posredno, z ukrepi, ki vplivajo na splošne okoliščine poslovanja, kot je zagotavljanje opore delovanju (infrastrukture) na območjih v razvoju ali uveljavljanje trgovinskih omejitev, ki se nanašajo na poslovanje tekmecev« (Turk, 2000, str. 107). Druga definicija pa subvencije opredeljuje »kot denarna sredstva iz javnih virov (državnih ali občinskih proračunskih sredstev), in sicer neposredno ali prek za to pooblaščenih organov, uradov, agencij in drugih civilnopравnih oseb. S tem denarjem prejemniki: (1) plačujejo material, storitve in delo (plače) tekočega poslovanja (stroške); (2) plačujejo vlaganja v opremo in prenovo (investicije); (3) si nadomeščajo tisti del prodajne cene, ki ni zaračunan prejemniku blaga ali storitve (del cene); (4) plačujejo vlaganja v zapiranje dejavnosti ter (5) drugo.« (Zalokar, 2005, str. 202).

V zaključnih računih, ki se metodološko delijo na gospodarske družbe in na srednje velike samostojne podjetnike posameznike ter na male samostojne podjetnike posameznike, obstaja dvoja vrst izkazov uspeha poslovanja. Pri gospodarskih družbah in srednje velikih podjetnikih posameznikih, ki v izkazu uspeha posredujejo popolnejše podatke, sta dve postavki subvencij. Subvencije, ki so povezane s proizvodnjo (AOP 100), se izkazujejo med prihodki iz poslovanja; druge subvencije (AOP 155), ki niso neposredno povezane s proizvodnjo, pa se izkazujejo med izrednimi prihodki. Statistični urad Republike Slovenije med subvencijami, ki niso povezane s proizvodnjo, prepozna tudi transferje države, ki niso subvencije (Viri in metode ocenjevanja bruto nacionalnega dohodka, 2006, str. 18–19). Pri malih podjetnikih posameznikih, ki pripravljajo poenostavljene izkaze uspeha, pa se vse prejete subvencije upoštevajo skupaj (AOP 28) in so sestavni del prihodkov.

Podatki o prejetih subvencijah pri gospodarskih družbah in samostojnih podjetnikih kažejo, da večino subvencij (okoli 85 %) prejmejo gospodarske družbe, razmerje med subvencijami, povezanimi s proizvodnjo, in subvencijami, ki sodijo med izredne prihodke, pa je pri gospodarskih družbah 86 : 14. Triletna primerjava (2003–2005) subvencij kaže tudi nekoliko drugačna gibanja, kot smo jih prikazali v prejšnji točki. Pri gospodarskih družbah, ki jih v prispevku podrobneje analiziramo, so subvencije v letu 2004 v primerjavi z letom 2003 nominalno porasle kar za 24 %, v letu 2005 pa v primerjavi s predhodnim letom nominalno padle za 22,3 % in so po oceni realno nekoliko nižje kot leta 2003. Padec subvencij, namenjenih gospodarskim družbam, je delno posledica spremembe programov subvencioniranja in velikega povečanja subvencij kmetijstvu, prejemniki subvencij pa niso gospodarske družbe. Le del subvencij kmetijstva namreč prejmejo tudi gospodarske družbe, le-te pa se pojavljajo predvsem v dejavnostih kmetijstva, živilsko-predelovalne industrije in trgovine.

Razporeditev subvencij gospodarskih družb, ki so povezane s proizvodnjo, po dejavnostih relativno glede na dodano vrednost kaže podobno sliko, kot smo jo že srečevali pri analizah državnih pomoči (Murn, 2005, str. 32). Najbolj subvencionirane dejavnosti so: (1) rudarstvo, kar je posledica povečanih subvencij, namenjenih zapiranju premogovnikov in drugih rudnikov, (2) promet, predvsem zaradi subvencioniranja železniškega prometa, (3) druge javne, skupne in osebne storitvene dejavnosti, kjer so registrirane nekatere javne institucije, in (4) kmetijstvo. Razmeroma visoke, v primerjavi z njihovimi dodanimi

vrednostmi, so tudi subvencije v pretežno netržnih dejavnostih, kar je posledica organiziranja zagotavljanja javnih dobrin. Subvencioniranje predelovalnih dejavnosti se hitro znižuje, v letu 2005 so subvencije predstavljale komaj še 0,9 % njihove dodane vrednosti (v letih 2003 in 2004 še 1,4 oziroma 1,5 %). Subvencije, ki niso povezane s proizvodnjo, se med leti po posameznih dejavnostih gibljejo različno in, kot kažejo podatki, z njimi niso neposredno povezane.

Učinkovitost subvencij glede na prejemnike ugotavljamo pri gospodarskih družbah. V svetu obstajajo različna merila učinkovitosti subvencij, sistematična ureditev meril pa je praktično razmeroma mlada in jo razvijajo v okviru OECD. Potreba po sistematičnem merjenju se je pojavila predvsem po znižanju carin, kar je posledično dvignilo subvencije in druge oblike pomoči gospodarstvu. Med različnimi merili je za to kratko analizo najprimernejše splošno uveljavljeno merilo učinkovitosti – efektivna stopnja intervencije (»effective rate of assistance«, imenovana tudi ERA). Merilo sta izdelala Corden (1966) in Balassa (1965) in v izvorniku meri odstotek spremembe dodane vrednosti v industriji, povzročen z vladnimi intervencijskimi politikami (s subvencioniranjem in drugimi ukrepi, vključno z ukrepi zunanjetrgovinske zaščite) v primerjavi z vrednostmi v pogojih svobodne trgovine in odsotnosti vladnih programov subvencioniranja proizvodnje (OECD: Various methods for measuring and analysing economic assistance). Merilo učinkovitosti ERA ima obliko:

$$ERA = (VA1 - VA)/VA,$$

kjer je VA1 in VA dodana vrednost z distorzniimi vladnimi politikami ali brez njih, pri čemer se medsebojno primerjajo podjetja s subvencijami in brez njih v isti dejavnosti. Dodana vrednost je razlika med skupno vrednostjo industrijskega (ali podjetniškega) proizvoda in stroški vmesne potrošnje, uporabljenih za proizvodnjo končnega proizvoda. Razlika med VA1 in VA predstavlja merilo učinkovitosti državnih intervencij (ERA). Merilo je zelo enostavno za zaznavo sprememb, za analizo učinkov sprememb politik v posameznih industrijah pa se uporabljata sektorsko-specifični in splošni model ravnotežja.

Z analizo uporabljamo nekoliko poenostavljen koncept tega merila. Vse gospodarske družbe razdelimo na dva dela: na tiste, ki so v analiziranih letih 2003–2005 prejele subvencije, in na tiste, ki jih niso. Izhodiščni podatki za vse gospodarske družbe kažejo (Tabela 2), da so po osnovnih kazalnikih uspešnejše tiste družbe, ki subvencij niso prejele. Razlike sicer niso velike, vendar



Tabela 2: Značilnosti gospodarskih družb, prejemnic subvencij in gospodarskih družb neprejemnic

KAZALNIKI	GOSPODARSKE DRUŽBE, PREJEMNICE SUBVENCIJ			GOSPODARSKE DRUŽBE, NEPREJEMNICE SUBVENCIJ		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
LETA						
Število gospodarskih družb	4.084	3.932	4.097	35.753	38.136	39.619
Delež izvoza v celotnem prihodu od poslovanja, v %	55,9	53,8	56,5	56,2	57,2	57,3
Dodana vrednost na zaposlenega, v tisoč SIT	6.004	6.262	6.628	6.209	6.930	7.168
Čisti dobiček v primerjavi z dodano vrednostjo, v %	14,6	15,2	14,9	20,5	20,3	20,7
Subvencije (AOP100) v primerjavi z dodano vrednostjo, v %	6,9	8,3	6,1	0	0	0
Subvencije (AOP100+155) v primerjavi s čistim dobičkom, v %	55,0	62,4	47,2	0	0	0

Opomba: Subvencije z oznako AOP100 so povezane s proizvodnjo in so sestavni del prihodkov iz poslovanja, subvencije AOP155 niso povezane s proizvodnjo in so sestavni del izrednih prihodkov.

moramo upoštevati, da prejemnicam subvencij pri nekaterih kazalnikih v dobršni meri pomagajo tudi subvencije. Za družbe, prejemnice subvencij v primerjavi z družbami neprejemnicami, je značilno, da imajo nižji delež izvoza v celotnem prihodu od poslovanja, nižjo dodano vrednost na zaposlenega in nižji dobiček v primerjavi z dodano vrednostjo. Brez subvencij bi te družbe dosegale še slabše poslovne rezultate. Subvencije, povezane s proizvodnjo, tem družbam zvišujejo dodane vrednosti od 6,1 % (2005) od 8,3 % (2004); vse subvencije pa močno povečujejo čisti dobiček, brez njih bi veliko prejemnic poslovalo z izgubami.

Ker gospodarske družbe delujejo v različnih dejavnostih, je ocenjevanje učinkovitosti subvencij na podlagi poslovanja vseh gospodarskih družb pregrobo, zato za leto 2005 ocenjujemo razliko med prejemnicami subvencij (samo subvencije, ki so povezane s proizvodnjo - AOP100), in neprejemnicami na nižji ravni (po standardni klasifikaciji dejavnosti na ravni skupine - tri mesta) ter pri ocenjevanju uporabljamo kazalnik dodane vrednosti na zaposlenega (Tabela 3).

Tudi na nižji ravni ocenjevanja učinkovitosti subvencij podatki kažejo, da so prejemnice

Tabela 3: Dodana vrednost na zaposlenega pri prejemnicah subvencij, ki so povezane s proizvodnjo, v letu 2005

DEJAVNOSTI	VSE GD, KI SO PREJELE SUBVENCIJE		GD, KJER SUBVENCIJE PRESEGAJO 10 % DODANE VREDNOSTI	
	Nižja kot pri neprejemnicah, število GD	Višja kot pri neprejemnicah, število GD	Nižja kot pri neprejemnicah, število GD	Višja kot pri neprejemnicah, število GD
Kmetijstvo, lov, gozdarstvo in ribištvo	53	62	13	20
Rudarstvo	4	12	2	1
Predelovalne dejavnosti	702	409	78	29
Oskrba z elektriko, plinom in vodo	29	14	4	2
Gradbeništvo	167	103	18	2
Trgovina, popravila motornih vozil in izdelkov široke porabe	754	218	99	34
Gostinstvo	145	51	28	6
Promet, skladiščenje in zveze	144	52	34	4
Finančno posredništvo	28	7	2	0
Poslovanje z nepremičninami, najem in poslovne storitve	660	187	123	41
Dejavnosti javne uprave in obrambe, obvezno socialno zavarovanje	3	1	0	0
Izobraževanje	34	12	11	2
Zdravstveno in socialno varstvo	35	28	1	3
Druge javne, skupne in osebne storitvene dejavnosti	136	47	42	15
<b>SKUPAJ</b>	<b>2.894</b>	<b>1.203</b>	<b>455</b>	<b>159</b>

Opomba: GD je gospodarska družba.

subvencij pretežno gospodarske družbe z nižjimi dodanimi vrednostmi na zaposlenega. Razmerje med prejemnicami subvencij, ki dosegajo nižje dodane vrednosti na zaposlenega, in tistimi, ki dosegajo višje od neprejemnic v skupini dejavnosti, je v povprečju 70,6 : 29,3. Po višji dodani vrednosti na zaposlenega kot pri neprejemnicah izstopata le kmetijstvo in rudarstvo, torej dejavnosti, pri katerih so subvencije razmeroma visoke. Zelo nizke dodane vrednosti dosegajo prejemnice subvencij v trgovini in pri poslovnih storitvah, kar je verjetno povezano tudi s še vedno prevladujočim subvencioniranjem predvsem prek mehanizmov za pospeševanje razvoja malih in srednje velikih podjetij, zaposlovanja in usposabljanja delovno intenzivnih dejavnosti.

Na podlagi predstavljenih podatkov ni mogoče zaključiti, da so subvencije v Sloveniji same po sebi neučinkovite in zato škodljive. Povsem jasno pa je, da subvencije na splošno prejemajo manj produktivne in po globalnih podatkih sodeč tudi manj uspešne gospodarske družbe v panožnih skupinah. Tudi razmeroma velik delež subvencij, povezanih s proizvodnjo, razlik v produktivnosti (dodani vrednosti na zaposlenega) med prejemnicami in neprejemnicami subvencij ne more vsaj izenačiti. Poseben problem pa je, da slaba desetina vseh gospodarskih družb, ki prejema te subvencije, ustvari kar 35,6 % dodane vrednosti in zaposluje 37,6 % delavcev, kar tudi pomeni, da prejemnice subvencij niso izrazito delovno intenzivne dejavnosti in da obstaja velika verjetnost, da se del teh družb brez subvencij že sooča ali pa bi se lahko soočal s poslovnimi težavami.

Z vidika teorije in aplikativnih analiz večina prejetih subvencij v gospodarskih družbah ne more biti ne koristna in tudi ne škodljiva, saj so izredno majhne. Podatki kažejo, da je v letu 2005 dve tretjini (2670) gospodarskih družb prejelo subvencije v višini do odstotka dosežene dodane vrednosti. Takšne subvencije ne morejo spremeniti obnašanja gospodarske družbe, kar je nujni pogoj, da so učinkovite. Na drugi strani je subvencije, višje od 10 % dodane vrednosti, prejelo 15 % (629) gospodarskih družb, drugih 19 % pa med enim in desetim odstotkom dodane vrednosti.

Ko analiziramo 614 gospodarskih družb (Tabela 3), ki so v letu 2005 prejele subvencije, povezane s proizvodnjo in so-te predstavljale deset ali več odstotkov dodane vrednosti v primerjavi z neprejemnicami v isti skupini, dobimo še slabše rezultate kot za vse prejemnice subvencij. Med temi gospodarskimi družbami dosega kar 74,1 % družb nižje dodane vrednosti na zaposlenega kot neprejemnice. Resda subvencije služijo tudi uresničevanju ciljev drugih politik in ne samo

ciljev, povezanih z gospodarsko rastjo in razvojem, zato ne morejo biti vse učinkovite. Prestavljajo namreč izbiro med večjim in manjšim zlom, vendar tolikšnega števila podjetij z nižjimi dodanimi vrednostmi na zaposlenega med večjimi prejemnicami subvencij nismo pričakovali. To nedvomno potrjuje, da je slovenska politika subvencioniranja prek različnih ciljev še vedno prvenstveno usmerjena v reševanje slabih podjetij, ne pa v povečevanje konkurenčnosti gospodarstva, ki se običajno izraža tako, da subvencije vzpodbudijo dodatno povečevanje doseganja dodane vrednosti (absolutno in relativno na zaposlenega) nad ravnijo, ki bi jo družbe dosegle brez subvencij. Subvencioniranje slabih družb je v teoriji označeno kot praviloma neučinkovito, saj to niso kratkoročne pomoči podjetjem v začasnih težavah, pač pa pomoči v velikem obsegu in dolgoročne. Te subvencije običajno niso učinkovite niti pri ohranjanju delovnih mest niti pri povečevanju konkurenčnosti in gospodarske rasti.

Učinkovitost subvencioniranja gospodarskih družb, ki dosegajo slabše poslovne rezultate od drugih družb v isti panožni skupini, zahteva dodatne analize. Natančnejše ocenjevanje učinkovitosti subvencij z dodatnimi in kompleksnejšimi merili je smiselno le v tistih posameznih gospodarskih družbah, ki so prejele ali stalno prejemajo subvencije v večji količini, z upoštevanjem vsaj treh meril in sicer višine subvencije, njenega deleža v bruto dodani vrednosti in pogostosti prejetja subvencije. Družb, ki redno vsako leto (v obdobju treh let) prejemajo subvencije, je med vsemi prejemnicami kar tretjina. Analiza pa mora zajeti tudi položaj družbe prejemnice (tržno moč) v skupini, dinamiko rezultatov poslovanja v obdobju vsaj treh let ter alternativni izračun, ki prikazuje rezultate poslovanja brez subvencij.

## 6. Sklepna ugotovitev

Prizadevanja držav, da bi z ustreznimi ukrepi pospešile gospodarsko rast in razvoj, se osredotočajo tudi na vodenje ustrezne ekonomske, predvsem makroekonomske in industrijske politike. Makroekonomsko politiko priznavajo tudi najbolj konzervativni neoliberalno usmerjeni ekonomisti in svetovne institucije. Industrijska politika, ki je bistveno novejšega datuma, v krogu neoliberalistov ne uživa podpore, zato tudi nima veliko zagovornikov. Industrijska politika obsega ekonomsko-politične aktivnosti, katerih namen je vplivati na splošne mehanizme alokacije proizvodnih faktorjev ali na dejansko alokacijo virov med proizvodnimi sektorji. Pri izvajanju ukrepov države uporabljajo različne instrumente, ki jih lahko razvrstimo v dve skupini: na tiste, ki

delujejo na mikroekonomski ravni, in na instrumente na makroekonomski ravni. Na mikroekonomski ravni so med najpomembnejšimi instrumenti subvencije.

Subvencije so instrument, s katerim države posegajo v tekoče poslovanje gospodarskih subjektov. Zaradi vplivov na konkurenco in mednarodno trgovino sodijo med zelo občutljive instrumente. Če niso pravilno usmerjene, so bolj škodljive kot koristne. Če so prevelike ali premajhne, povzročijo državi stroške brez ustreznega ali sploh kakršnegakoli učinka. Zato je pri njihovi uporabi potrebna ustrezna strokovna presoja in ciljna usmerjenost, ki jo mora spremljati tudi ustrezen nadzor. Samo takšne dajejo učinke in so v primerjavi z drugimi, bolj splošno usmerjenimi instrumenti tudi najbolj učinkovite pri pospeševanju razvoja in spreminjanju gospodarskih struktur. Ker so izredno mamljive za politične elite in lobiste, so pogosto tudi predmet lobiranja različnih interesnih skupin.

Čeprav razvite države (predvsem v okviru OECD, kjer gradijo tudi skupna metodološka orodja), že desetletja spremljajo in analizirajo subvencije, v Sloveniji ta praksa še ni zaživela. Individualno ocenjevanje državnih pomoči s strani resorjev, ki jih dodeljujejo, ne daje in tudi ne more dati ustreznih rezultatov. Ta prispevek pa je tudi eden redkih, ki opozarja vsaj na prepotrebno analitično delo, ki bi se sčasoma moralo odraziti tudi pri oblikovanju politik.

Prispevek prikazuje metodološke probleme pri ugotavljanju in izkazovanju subvencij v Sloveniji ter analizo podatkov o subvencijah, o katerih v zaključnih računih poročajo prejemniki. Ugotovitve analize subvencij, ki so jih v obdobju 2003–2005 prejele gospodarske družbe, lahko strnemo v naslednje točke. Prvič, obseg subvencioniranja je velik, subvencije gospodarskim družbam so se v zadnjem letu v primerjavi s preteklimi znižale predvsem zaradi njihove preusmeritve k dejavnosti kmetijstva, kjer so njihovi pretežni prejemniki kmetje. Drugič, subvencije so zelo razdrobljene, dve tretjini prejemnikov prejema manjše subvencije od odstotka njihove dodane vrednosti, kar ne more vplivati na spremembo njihovega obnašanja, to pa je odločilno za njihovo učinkovitost. Tretjič, subvencije prejema predvsem gospodarske družbe, ki imajo v primerjavi z neprejemnicami nižje dodane vrednosti na zaposlenega, pa tudi drugi rezultati (izvozna usmerjenost, doseženi dobički ipd.) so slabši. To pomeni, da država še vedno »pomaga« slabšim podjetjem, namesto da bi vodila bolj ambiciozno razvojno politiko in dejansko podpirala tiste razvojne potenciale, ki so

v mladi in perspektivni industriji. Nenazadnje je pomembno tudi, da država takoj vzpostavi ustrezno evidenco subvencij (in drugih instrumentov ter ukrepov ekonomske politike) in začne resno in strokovno proučevati in ciljno usmerjati subvencije in druge razpoložljive instrumente.

### *Literatura in viri*

Aronson (1985): *Public Finance*. New York: McGraw-Hill Book Company.

Barg (1996): *Eliminating Perverse Subsidies: What is the Problem? Subsidies and Environment. Exploring the Linkages*. Paris: OECD.

Bergstrom (1997): *Characteristics of Public Supported Firms*. Stockholm: Stockholm School of Economics, 1997.

Bilten javnih finance (2007). Ljubljana: Ministrstvo za finance. št. IX (2007) 1.

Clements, Rodrigues, Schwartz (1998): *Economic Determinants of Government Subsidies. Working Paper*. Washington D.C.: International Monetary Fund.

Dolan (1977): *Microeconomics. Understanding Prices and Markets*. Hisdale: The Dryden Press.

Equity and Efficiency in the Reform of Price Subsidies (2000): *A Guide for Policymakers*. Washington D.C.: International Monetary Fund.

Ford and Suyker (1989): *Industrial Subsidies in the OECD Economies. Working Papers*. Paris: OECD, Economics and Statistics Department.

Gupta Sanjeev et al. (2000): *Equity and Efficiency in the Reform of Price Subsidies. A Guide for Policymakers*. Washington D. C.: International Monetary Fund.

Hill (1993): *Agriculture*. Johnson Peter (ed.): *European Industries*. Aldershot: Edward Elgar.

Hinloopen (2000): *Subsidizing Cooperative and Noncooperative R&D: An Equivalence Result? Economies of Innovation and New Technology*. New York: Harwood Academic.

Hyman (1993): *Public Finance. A Contemporary Application of Theory to Policy. Fourth Edition*. Philadelphia: Harcourt Brace Jovanovich College Publishers.

Kajzer et al. (2006): *Spremembe na trgu dela v Sloveniji. Delovni zvezek*. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, št. (XV) 5.

Kumar (1999): *Mednarodna ekonomika*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.

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

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

*OECD. Various methods for measuring and analysing economic assistance. Pridobljeno 21. 11. 2005 na: <http://www.oecd.org/dataoecd/37/61/2349013.pdf>.*

*Poročilo o bruto nacionalnem dohodku (2006). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.*

*Premchand (1983): Government Budgeting and Expenditure Controls. Theory and Practice. Washington D.C.: International Monetary Fund.*

*Roller, Friederiszick (2001): Evaluation of the Effectiveness of State Aid Policy Instrument. Final Report. Brussels: European Commission.*

*Subsidies paid by general government. Eurostat, New Cronos. Pridobljeno 15.2.2007 na: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996,39140985&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=EU\\_MAIN\\_TREE&root=EU\\_MAIN\\_TREE/economy/main/overview/yearlies/B1/B13/dad18192](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=EU_MAIN_TREE&root=EU_MAIN_TREE/economy/main/overview/yearlies/B1/B13/dad18192).*

*Turk (2000): Pojmovnik računovodstva, financ in revizije: Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo.*

*Viri in metode ocenjevanja bruto nacionalnega dohodka (2006). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.*

*White (1993): Aid, Investment and Growth : What Prospects in the 1990s? Murshed S. Mansoob, Raffter Kunibert (eds.) : Trade, Transfers and Development. Problems and Prospects in Twenty-first Century. Brookfield: Edward Elgar.*

*Zaključni računi gospodarskih družb, velikih in malih podjetnikov (2003-2005). Ljubljana: AJ PES.*

*Zaključni računi državnega proračuna (2001-2005). Ljubljana: Ministrstvo za finance.*

*Zalokar (2005): Subvencije in DDV. IKS, Revija za računovodstvo in finance. Ljubljana: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, št. (XXXII) 1-2.*