

ib revija

št. 1, let. XLIX, 2015

IB revija

Revija za strokovna in metodološka vprašanja trajnostnega razvoja
ISSN 1318-2803

št. 1 / letnik XLIX / 2015

Izdajatelj: UMAR, Ljubljana, Gregorčičeva 27

Glavna in odgovorna urednica: dr. Alenka Kajzer

Tehnična urednica: Urška Sodja

Uredniški odbor: dr. Pavle Gmeiner, prof. dr. Drago Kos, mag. Stanka Kukar, prof. dr. Marjan Ravbar, prof. dr. Matija Rojec, prof. dr. Tine Stanovnik, prof. dr. Pavle Sicherl, prof. dr. Janez Šušteršič, dr. Boris Pleskovič

Oblikovanje: Katja Korinšek, Pristop

Računalniška postavitev: Gabriela Weiss Živič

Tisk: Statistični Urad Republike Slovenije

Naklada: 130 izvodov

Revija je vpisana v mednarodno podatkovno bazo Internet Securities in uvrščena v Journal of Economic Literature.

Izid publikacije je finančno podprla Javna agencija za raziskovalno dejavnost RS iz sredstev državnega proračuna iz naslova razpisa za sofinanciranje domačih znanstvenih periodičnih publikacij.

Kazalo

Ana Murn: Razvojna usmerjenost državnih pomoči v predelovalni industriji	5
Anže Burger in Matija Rojec: Položaj in spremembe položaja slovenskih podjetij v matriki dobaviteljskih verig	21
Tanja Kosi Antolič: Obdavčitev dela – mednarodni vidik onstran povprečij	35
Damjana Flere: Izguba kmetijskih zemljišč	49

Spoštovane bralke, spoštovani bralci,

pred vami je prva letošnja številka Ib-revije, ki izhaja že od leta 1966. Tokrat prinaša štiri prispevke, ki posegajo na naslednja področja: analiza državnih pomoči v obdobju 2011–2013, položaj slovenskih podjetij v globalnih verigah vrednosti, primerjalna analiza obdavčitve dela v izbranih državah ter problematika izgube, obsega in dejanske rabe slovenskih kmetijskih zemljišč.

Ana Murn v prispevku analizira državne pomoči in pomoči majhnega obsega predelovalni industriji v obdobju 2011–2013, ki so se v opazovanem obdobju močno povečale. Avtorica ugotavlja, da je pomoči prejelo izjemno veliko gospodarskih družb v predelovalni industriji (skoraj slaba tretjina vseh družb, ki so zaposlovale kar 77,9 % vseh zaposlenih), kar bolj kaže na razdeljevanje razpoložljivih sredstev kot pa na načrtno politiko pospeševanja globalne konkurenčnosti.

Anže Burger in Matija Rojec predstavljata analizo položaja slovenskih podjetij v globalnih verigah vrednosti (GVV) s pomočjo matrike dobaviteljskih verig. Pri tem med drugim ugotavljata, da IKT industrija nazaduje v vseh dimenzijah vključenosti v GVV, da je proizvodnja končnih izdelkov visoko tehnološko intenzivnih panog v zadnjih letih pridobila skromne primerjalne prednosti in da so srednje tehnološko intenzivne panoge povečale vključenost v končnih in vmesnih fazah GVV.

Članek Tanje Kosi Antolič predstavlja stanje in trende pri obdavčitvi dohodkov iz dela v Sloveniji in Avstriji, na Hrvaškem in v Višegrayskih državah. Za razliko od drugih študij avtorica prikazuje tudi izračune davčnega primeža za ravni plač, ki znatno presega državna povprečja. Avtorica ugotavlja, da je davčna obremenitev najnižjih plač v Sloveniji relativno ugodna, obdavčitev povprečne plače pa je že nekoliko višja kot v povprečju v EU. Pri plačah (precej) nad državnim povprečjem davčni sistem močno slabša stroškovno konkurenčnost slovenskih podjetij.

Damjana Flere pa analizira problematiko izgube, obsega in dejanske rabe slovenskih kmetijskih zemljišč. Avtorica skuša pojasniti vzroke za nastali položaj, v katerem se trenutno nahaja Slovenija, in posledice zmanjševanja kmetijskih obdelovalnih površin na našo prehransko samooskrbo. Avtorica ugotavlja, da se obseg kmetijskih zemljišč (KZ) v Sloveniji zmanjšuje, in meni, da njihovo varovanje ne more biti samo domena kmetijstva, ampak bi to vprašanje v okviru trajnostnega razvoja moralo biti vpeto tudi v gospodarski in okoljski sektor.

Prijetno branje vam želi,
Alenka Kajzer, urednica

RAZVOJNA USMERJENOST DRŽAVNIH POMOČI V PREDELOVALNI INDUSTRIJI

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

JEL: H290, H810, L600, L880

UDK: 338.45 (497.4)

Povzetek

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

Ključne besede: državne pomoči, predelovalne dejavnosti

Abstract

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

Key words: state aid, manufacturing sector

1. UVOD

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1 Razvojne vizije in industrijske politike Evropske unije

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

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

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

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

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

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

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

2.2 Razvojne vizije in industrijske politike Slovenije

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

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

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

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

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

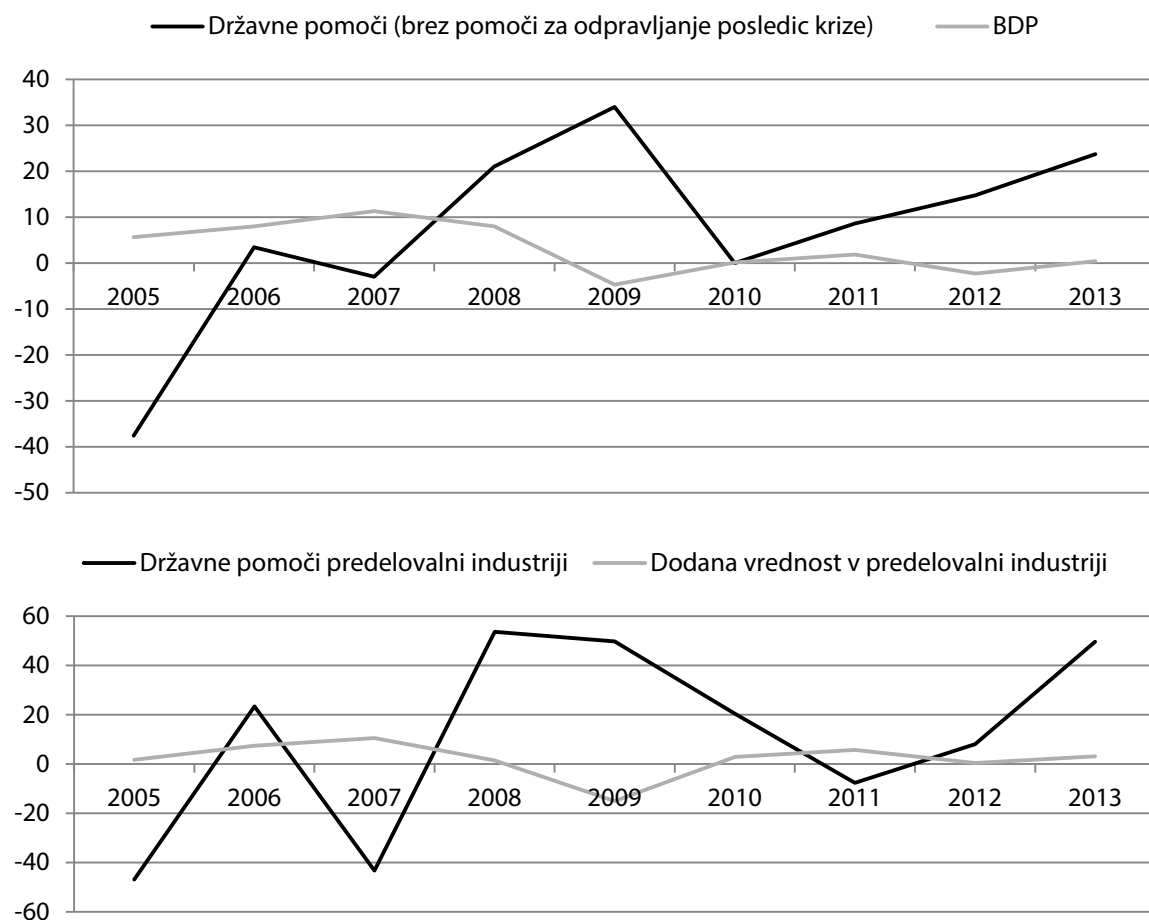
Ocenjevanje učinkovitosti industrijske politike na področju predelovalne industrije v obdobju 2011–2013 je težavno iz dveh temeljnih razlogov. Prvi je nedvomno ta, da v analiziranem obdobju industrijske politike nismo imeli, zato tudi ne moremo ugotavljati, kako smo uresničevali zastavljene cilje in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

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

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

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

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



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

Opomba: Za leto 2013 je ocena.

3.1 Metodološki pristop

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2 Primernost razdelitve panog predelovalne industrije na pet skupin

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vir podatkov: Zaključni računi gospodarskih družb 2013, AJPEŠ.

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

3.3 Državne pomoči in pomoči majhnega obsega predelovalni industriji

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

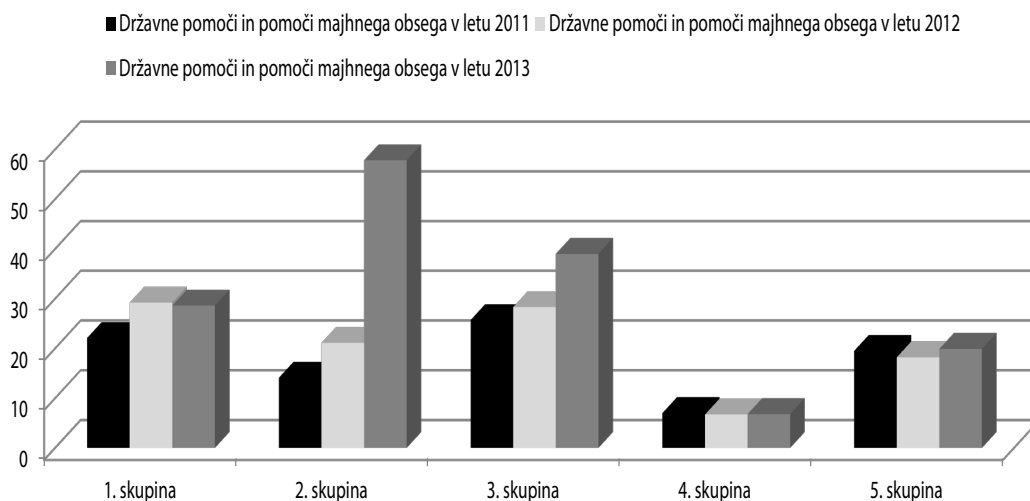
analizah izkazal kot neučinkovit (Rojec, 2008, Rojec, 2010, Burger, 2012).

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

3.4 Državne pomoči in pomoči majhnega obsega gospodarskim družbam predelovalne industrije

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

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

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

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

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

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

Opomba: GD = gospodarska družba

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.5 Državne pomoči in pomoči majhnega obsega najperspektivnejšim gospodarskim družbam

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

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

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

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

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

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

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

4. SKLEP

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

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

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

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

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

Literatura in viri:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

European Community. Maastricht: European Institute of Public Administration.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

POLOŽAJ IN SPREMEMBE POLOŽAJA SLOVENSКИH PODJETIJ V MATRIKI DOBAVITELJSKIH VERIG¹

Anže Burger, Center za proučevanje mednarodnih odnosov Fakultete za družbene vede, Univerza v Ljubljani
Matija Rojec, Center za proučevanje mednarodnih odnosov Fakultete za družbene vede in Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana
JEL: F200, L200
UDK: 339.5

Povzetek

Delovanje svetovnega gospodarstva in mednarodno trgovino vse bolj zaznamujejo globalne verige vrednosti (GVV), v okviru katerih se v fragmentiranih in mednarodno razpršenih proizvodnih procesih trguje z vmesnimi proizvodi in storitvami. Podatki kažejo, da se vključevanje slovenskih podjetij v GVV postopoma povečuje. V prihodnje bo uspešnost slovenskega vključevanja v mednarodno menjavo vedno bolj odvisna od intenzivnosti in kakovosti vključevanja v GVV. Pri tem pa je zelo pomembno, da podjetja vključevanje v GVV izkoristijo za lastno rast in razvoj, da si zagotovijo čim boljši/stabilnejši položaj v globalnih verigah vrednosti (GVV) in napredovanje v GVV. Položaj slovenskih podjetij v GVV in trende na tem področju analiziramo s pomočjo matrike dobaviteljskih verig (Boc in Lanz, 2013). Matrika kaže naslednje glavne značilnosti vključevanja slovenskih podjetij v GVV: (i) IKT-industrija nazaduje v vseh dimenzijah vključenosti v GVV, (ii) proizvodnja končnih izdelkov visokotehnoloških intenzivnih panog je v zadnjih letih pridobila skromne primerjalne prednosti brez jasnega vzorca vključenosti v GVV, (iii) srednetehnološke intenzivne panoge povečujejo vključenost v končnih in vmesnih fazah GVV, (iv) srednje nizkotehnološke intenzivne dejavnosti postajajo še izrazitejše vključene v vmesne faze GVV, (v) nizkotehnološke intenzivne dejavnosti so izgubile primerjalne prednosti v končnih fazah, usihajoče pa ohranjajo položaj v vmesnih fazah GVV.

Ključne besede: globalne verige vrednosti, fragmentacija proizvodnih procesov, vmesni proizvodi, Slovenija

Abstract

The dynamics of the world economy and international trade are increasingly characterised by global value chains (GVCs), within which intermediate goods and services are traded in fragmented and internationally dispersed production processes. The data show that the integration of Slovenian enterprises into GVCs is gradually increasing. In the future, the effectiveness of Slovenian integration into international trade will increasingly depend on the intensity and quality of integration into GVCs. In doing so, it is extremely important that enterprises use their integration into GVCs for their own growth and development, to assure the best possible, stable position in GVCs and upgrading of that position. We analyse the position of Slovenian enterprises in GVCs and related trends by means of a supply chain matrix (Boc and Lanz, 2013). The matrix shows the following characteristics of Slovenian enterprises integration into GVCs: (i) the ICT industry has regressed in all dimensions of integration into GVCs, (ii) in recent years, manufacturing of final products in high-tech industries has gained modest comparative advantages without a clear pattern of integration into GVCs, (iii) medium high-tech industries are increasing their integration into final and intermediate phases of GVCs, (iv) medium low-tech industries are increasing their integration into intermediate phases of GVCs, (v) low-tech industries have lost their comparative advantages in the final phases and somehow retain their position in intermediate phases of GVCs.

Key words: global value chains, fragmentation of production processes, intermediate products, Slovenia

1. UVOD

Vključevanje podjetij v globalne verige vrednosti (GVV) je v zadnjem času pritegnilo veliko pozornost ekonomske stroke in oblikovalcev ekonomske politike. Delovanje svetovnega gospodarstva in mednarodno trgovino namreč v zadnjem desetletju in pol vse bolj

zaznamujejo GVV, v okviru katerih se v fragmentiranih in mednarodno razpršenih proizvodnih procesih trguje z vmesnimi proizvodi in storitvami (UNCTAD, 2013a). GVV praviloma koordinirajo multinacionalna podjetja (MNP). Temeljno gibalno GVV je izrazito povečanje možnosti fragmentacije proizvodnih procesov na posamezne faze in naloge zaradi digitalizacije ter zmanjšanja

¹ Analiza je del Temeljnega raziskovalnega projekta »Determinante in učinki pozicioniranja slovenskih podjetij v globalnih verigah vrednosti« (ARRS: J5-6815), ki ga financira Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije.

transportnih stroškov in ovir za mednarodno delovanje. V tem okviru kreiranje GVV njihovim nosilcem (tj. MNP) omogoča učinkovito izkoriščanje mednarodnih razlik v proizvodnih stroških, podjetjem in državam, ki se vključujejo v GVV, pa obeta tako rekoč takojšnje vzpostavljanje povsem novih proizvodov, ki jih poprej niso poznali, z vsemi s tem povezanimi koristmi, kot so nova delovna mesta, transfer tehnologije, integracija v mreže MNP. Vse bolj velja, da je vključevanje v GVV ena od obetavnejših možnosti za hitre preboje na področju gospodarske rasti in razvoja, ki pa seveda še zdaleč ni avtomatično uresničljiva.

Pomen GVV se agregatno odraža v vrednosti tujih inputov (vmesnih proizvodov) v lastnem izvozu in v vrednosti lastnih inputov (vmesnih proizvodov), vgrajenih v izvoz drugih držav. Leta 2010 je kar 28 % bruto vrednosti svetovnega izvoza predstavljala tuja dodana vrednost, to je vrednost uvoženih inputov, ki so jih države vgradile v svoj izvoz (UNCTAD, 2013a: 125). Še več, istega leta je bilo od 19 bilijonov USD svetovnega bruto izvoza blaga in storitev kar 15 bilijonov USD povezanih z mednarodnimi proizvodnimi omrežji MNP. Leta 2012 so nič manj kot 57,4 % slovenskega izvoza in 63,4 % slovenskega uvoza predstavljali vmesni proizvodi. Še leta 2009 sta bila ustrezna deleža precej manjša, namreč 50,5 % in 57,6 % (SURS, 2013: 406). Z nastopom gospodarske krize leta 2009 se je slovenski izvoz močno znižal, pri čemer je značilno, da je bil odstotni padec vrednosti izvoza vmesnih proizvodov manjši od upada izvoza končnih proizvodov.

OECD meri pomen GVV za integracijo držav v globalno gospodarstvo s tako imenovano stopnjo udeležbe v GVV, ki kaže, kolikšen odstotek izvoza države je povezan z GVV ali zaradi vzvodnih povezav po verigi dodane vrednosti navzgor, ki meri tuje inpute/dodano vrednost, vsebovane v izvozu neke države (»backward« udeležba), ali zaradi nizvodnih povezav po verigi dodane vrednosti navzdol, ki meri domače inpute/dodano vrednost neke države, vsebovane v izvozu drugih držav (»forward« udeležba) (OECD, 2013). OECD podatki kažejo, da je bila stopnja vzvodne udeležbe Slovenije v GVV leta 2009 34 %, kar pomeni delež tujih vmesnih proizvodov v slovenskem izvozu. Stopnja nizvodne udeležbe, to je delež naše dodane vrednosti v izvozu drugih držav, je bila 18 %. S temi deleži je bila Slovenija po stopnji udeležbe v GVV na 15. mestu med analiziranimi 40 državami članicami in partnericami OECD.² Pri tem je pomembno, da sta obe stopnji udeležbe pomembno odvisni od velikosti države in tudi od strukture gospodarstva. Manjše države imajo namreč praviloma večje deleže uvoženih inputov v svojem izvozu.

Obstajajo seveda precejšnje razlike med dejavnostmi glede njihove integracije v GVV. Stopnja vzvodne

integracije slovenskega gospodarstva v GVV, merjena z deležem tuje dodane vrednosti v bruto izvozu, je bila leta 2009 najvišja v proizvodnji motornih vozil, ki ji sledijo proizvodnja tekstila in oblačil, kovin, električnih strojev in naprav, strojev in naprav, kemikalij in kemičnih proizvodov itd. Storitvene dejavnosti imajo precej nižje deleže tuje dodane vrednosti v bruto izvozu kot panoge predelovalne dejavnosti. Po pričakovanju se je v razdobju 1995–2009 stopnja vzvodne integracije slovenskega gospodarstva v GVV povečala, in to skoraj v vseh dejavnostih, najbolj pa v proizvodnji tekstila in oblačil, lesa in proizvodov iz lesa ter električnih strojev in naprav (http://www.oecd.org/sti/ind/TiVA_SLOVENIA_MAY_2013.pdf).

Zgornji podatki predvsem kažejo, da je uspešnost slovenskega vključevanja v mednarodno menjavo vedno bolj in ključno odvisna od intenzivnosti in kakovosti vključevanja v GVV drugih podjetij in kreiranja lastnih GVV. Cilj pričujoče analize je s pomočjo tako imenovane matrike dobaviteljskih verig, ki sta jo vpeljala Boc in Lanz (2013: 13–14), na sektorski ravni ugotoviti, kakšen je položaj slovenskih podjetij v GVV in kakšni so trendi na tem področju. V nadaljevanju v drugem delu najprej predstavimo koncept GVV in kratek pregled literature o ekonomiki, delovanju in razvojnih učinkih GVV, v tretjem delu pa s pomočjo matrike dobaviteljskih verig analiziramo, v kateri fazi vključevanja v GVV je slovenska predelovalna dejavnost in njene posamezne panoge. Četrty del podaja zaključke.

2. EKONOMIKA GVV, UČINKI IN STOPNJA VKLJUČEVANJA V GVV – KRATEK PREGLED LITERATURE

2.1 Ekonomika in delovanje GVV

Ekonomika GVV, ko jo je konceptualiziral Baldwin (2011, 2012), sicer izhaja iz možnosti podjetja, da fragmentira proizvodne procese, vendar jo zanimajo predvsem razvojni vidiki razmaha GVV. V središču ekonomike GVV je uvažanje vmesnih proizvodov, njihova predelava/dodelava/vgrajevanje v končne proizvode in izvoz slednjih. Vprašanje uvoženih inputov je sicer staro kot trgovanje prek meja, vendar pa ekonomika GVV vnaša v analizo nove in širše vidike. Kot pravi Baldwin (2012), je t. i. »druga fragmentacija« proizvodnih faz, ki jo je omogočila revolucija v informacijsko-komunikacijski tehnologiji, razlike v stroških dela pa so jo naredile dobičkonosno, v temeljih spremenila kvalitativne in kvantitativne vidike uvažanja inputov, s tem pa tudi teoretični, analitični in praktični poslovni pogled na to problematiko. Najprej je stopilo v ospredje vprašanje »outsourcinga/offshoringa«, ki pomeni izločanje oziroma selitev določenih faz proizvodnje iz proizvodnega procesa podjetja in posledično nabavljanje proizvodov/storitev iz teh faz od drugih

² Med OECD državami imajo najvišjo, več kot 60% stopnjo udeležbe v GVV Luksemburg, Slovaška, Češka, Koreja in Irska (<http://www.oecd.org/sti/ind/GVCs%20-%20SLOVENIA.pdf>).

(lastniško) povezanih ali nepovezanih podjetij doma ali v tujini. Analitični in ekonomsko-politični poudarek pri »outsourcingu/offshoringu« je na vplivu na podjetja, ki izločajo in selijo posamezne proizvodne faze, in na posledicah za zaposlenost držav, v katerih so ta podjetja. Šele nedavno so ta pojav v literaturi začeli analizirati in »promovirati« pod terminom GVV. Konceptualno/analitično gledano z vidika podjetij, ki izločajo in selijo proizvodne faze (tj. proizvajalcev končnih proizvodov), to ne prinaša veliko novega, če sploh, prinaša pa precej večje spremembe z vidika proizvajalcev vmesnih proizvodov in držav, v katere so se preselile posamezne proizvodne faze. Namreč, pristop in analiza ekonomike GVV sta v proučevanje prinesla dva nova vidika: (i) vidik držav, v katere se selijo posamezne proizvodne faze (»insourced/inshored« države), to je vprašanje, kaj razmah GVV pomeni za konkurenčnost, procese industrializacije, tehnološko prestrukturiranje in razvoj držav, v katerih se locirajo posamezne proizvodne faze, in (ii) vprašanje pomena GVV za izvoz, to je spoznanje, da je pomembna lastna dodana vrednost v izvozu in ne bruto izvoz ter da jo je treba analizirati in uporabljati v načrtovanju ukrepov ekonomske politike.

Za razumevanje delovanja GVV je ključna prepletenost trgovine, investicij, storitev in intelektualne lastnine ter razlikovanje med »osrednjimi« in »tovarniški« gospodarstvu. Delovanje GVV pomeni »prepletanje: (i) blagovne menjave, še posebej z deli in komponentami, (ii) mednarodnih investicij v proizvodne zmogljivosti, usposabljanje, tehnologijo in dolgoročne poslovne odnose, (iii) uporabe infrastrukturnih storitev za koordinacijo razpršene proizvodnje, (iv) prekomejne tokove know-how«. Baldwin (2012) to imenuje neksus trgovine-investicij-storitev-intelektualne lastnine z MNP kot glavnimi nosilci. V GVV imamo »osrednja« in »tovarniška« gospodarstva, v trgovini med njimi pa prevladuje vertikalna specializacija, ki temelji na razlikah v stroških dela. Nasprotno pa GVV trgovina med samimi »osrednjimi« gospodarstvu, ki je še intenzivnejša, temelji na horizontalni specializaciji in podjetniško specifičnih prednostih (Baldwin, 2012; Gonzalez, 2012).

2.2 Razvojni učinki, prednosti in riziki vključevanja v GVV

Od leta 2012 se tematike GVV intenzivno loteva večina najpomembnejših mednarodnih institucij na področju mednarodne ekonomije, kot so OECD, UNCTAD, in Evropska komisija. Empirično testiranje koristi in rizikov vključevanja v GVV je zelo povezano z nedavno objavo različnih mednarodnih input-output tabel, ki je omogočila ločevanje bruto in neto (dodane) vrednosti v mednarodni trgovini. OECD (2012a, 2012b, 2013a, 2013b), UNCTAD (2013a, 2013b) in Evropska komisija (European Commission, 2012, 2013) obširno analizirajo razvojne možnosti, ki jih državam ponuja vključevanje v GVV, s tem povezane rizike in potrebne ukrepe ekonomske politike na tem področju. Pozitivne

razvojne učinke vključevanja v GVV, ki jih navajajo te analize, lahko strnemo v naslednjih točkah: (i) vse večji del mednarodne trgovine se odvija z vključevanjem v GVV; (ii) med vključenostjo/sodelovanjem v GVV in rastjo per capita BDP obstaja pozitivna korelacija; (iii) GVV neposredno vplivajo na dodano vrednost, delovna mesta in dohodek; (iv) sodelovanje v GVV državam omogoči dostop do tehnologije, veščin in znanja ter razširjanja dobrih praks tudi na področju okolja, inovacij in družbene odgovornosti (npr. z uporabo standardov), (v) GVV razvijajočim se državam omogočajo hitrejši razvoj proizvodnih veščin, spretnosti in znanja ter odpirajo priložnosti za dolgoročno rast. Tudi izven najpomembnejših mednarodnih institucij smo v zadnjih nekaj letih, predvsem pa v letih 2012 in 2013, pričali velikemu številu prispevkov na temo GVV (Stehrer et al., 2012; Baldwin et al., 2013; Baldwin in Lopez-Gonzalez, 2013; Foster et al., 2013; Jesmin in Zhao, 2013; Beltramello et al., 2012; De Backer et al., 2013; Gereffi in Fernandez-Stark, 2011; Cattaneo et al., 2013; Boc in Lanz, 2013; Wignaraja et al., 2013; Feng et al., 2012). Tudi te analize v glavnem potrjujejo pozitivne učinke vključevanja v GVV.

Prispevek GVV k industrializaciji in razvoju držav, ki se vključujejo v te GVV, je torej nedvomno lahko precejšen. Vključitev v GVV pospeši proces industrializacije, z vključevanjem v GDV »tovarniška« gospodarstva hitro povečujejo delež industrije in imajo hitro rastoč izvoz industrijskih proizvodov, vendar, kot pravi Baldwin (2012), zaradi teh istih razlogov industrializacija postane manj pomembna. Tu se države prejemnice faz proizvodnje GVV soočajo z dvema rizikoma. Prvi je, da morda ne pride do resničnega transfera tehnologije, ki krepí produktivnost, temveč bolj ali manj le do posojanja ozkih segmentov tehnologije. Z drugimi besedami, v tujino se prenašajo proizvodne faze z nižjo dodano vrednostjo (sestavljanje, izdelovanje), medtem ko se proizvodne faze z visoko dodano vrednostjo (koncept proizvoda, raziskave in razvoj, prodaja, marketing in poprodajne storitve) zadržijo doma (Baldwin, 2012: 17–18). Drugi riziko je, da državi prejemnici nič ne zagotavlja, da ne bo njenega mesta v GVV (hitro) zasedla naslednja država z nižjimi stroški dela. UNCTAD (2013: 148–174) poleg hitre gibljivosti GVV in nevarnosti omejenega transfera tehnologije navaja še naslednje razloge za nezadostne ali negativne učinke vključevanja v GVV: (i) prispevek GVV k BDP je omejen, če je delež ustvarjene dodane vrednosti v državi nizek, (ii) pogosto veliko dodane vrednosti v razvijajočih se državah prispevajo tuje podružnice MNP, kar prinaša tveganje, da se malo dodane vrednosti ohrani doma; (iii) prenos tehnologije, veščin in znanja ni avtomatičen, če ni absorpcijskih sposobnosti, in države ostajajo v dejavnostih z nizko dodano vrednostjo. Vse to kaže, da na dolgi rok vključevanje v GVV brez lastne razvojne strategije in ustvarjanja domače dodane vrednosti ni dovolj.

3. MATRIKA DOBAVITELJSKIH VERIG: V KATERI FAZI VKLJUČEVANJA V GVV JE SLOVENSKA PREDELOVALNA DEJAVNOST IN NJENI POSAMEZNI SEKTORJI

V sodobnih razmerah svetovnega gospodarstva je intenzivno vključevanje v GVV torej nujno in razvojno koristno, vendar pa je koristnost odvisna od tega, kje in kako se podjetja vključujejo v GVV. V nadaljevanju s pomočjo matrike dobaviteljskih verig, ki sta jo vpeljala Boc in Lanz (2013: 13–14), na sektorski ravni ugotavljamo, kakšen je položaj slovenskih podjetij v GVV in kakšni so trendi na tem področju. Matrika, ki temelji na koeficientih razkritih primerjalnih prednosti (»RCA = revealed comparative advantage«) za izvoz in uvoz vmesnih in končnih proizvodov, nam pokaže, ali je neka dejavnost integrirana v GVV, in če je, v kateri fazi integracije je – prvi, vmesni ali končni. Odvisno od značilnosti sektorja nam položaj v GVV tudi nakazuje, koliko je slovensko gospodarstvo specializirano v nižje-ali višjetehnoloških sektorjih.

Kaj nam povejo koeficienti RCA? V našem primeru nam kažejo relativno konkurenčnost oziroma specializacijo države na končne oziroma vmesne proizvode določenega industrijskega sektorja, s tem da delimo delež izvoza tega sektorja v svetovnem izvozu istega sektorja z deležem celotnega izvoza predelovalne dejavnosti države v celotnem svetovnem izvozu predelovalne dejavnosti. Indeks RCA, večji od 1, nam torej kaže, da je država specializirana in od tod konkurenčna v izvozu določenega sektorja, relativno glede na konkurenčnost celotne predelovalne dejavnosti države. V našem konkretnem primeru je koeficient RCA v izvozu vmesnih (inter) in končnih (final) proizvodov države c v industrijskem sektorju i izračunan kot razmerje med deležem države c v svetovnem (W) izvozu vmesnih (končnih) proizvodov sektorja i in deležem države c v svetovnem izvozu predelovalne dejavnosti (Boc in Lanz, 2013: 11):

$$RCA_{ci}^{inter} = \frac{\left(\frac{X_{ci}^{inter}}{X_{W_i}^{inter}}\right)}{\left(\frac{X_c^{inter}}{X_W^{inter}}\right)} \quad \text{in} \quad RCA_{ci}^{final} = \frac{\left(\frac{X_{ci}^{final}}{X_{W_i}^{final}}\right)}{\left(\frac{X_c^{final}}{X_W^{final}}\right)}.$$

Koeficienti RCA za uvoz vmesnih proizvodov so izračunani enako.

Da bi identificirala položaj države v GVV, Boc in Lanz (2013: 13–14) navežeta izvozno specializacijo določenega industrijskega sektorja na uvozno specializacijo v vmesne proizvode istih industrijskih sektorjev, ki so najpomembnejši dobavitelji tega industrijskega sektorja. To se izrazi v matriki dobaviteljske verige, ki kaže, ali je država integrirana na prvi, vmesni ali končni fazi dobaviteljske verige. Ta pristop, ki uporablja koeficiente RCA na izvozni in uvozni strani, definira

položaj industrijskega sektorja v GDV tako:

Ni dobaviteljskih verig (II) RCA uvoz (vmesni proizvodi) < 1 RCA izvoz (končni proizvodi) > 1	Končna faza dobaviteljskih verig (I) RCA uvoz (vmesni proizvodi) > 1 RCA izvoz (končni proizvodi) > 1
Prva faza dobaviteljskih verig (III) RCA uvoz (vmesni proizvodi) < 1 RCA izvoz (vmesni proizvodi) > 1	Vmesna faza dobaviteljskih verig (IV) RCA uvoz (vmesni proizvodi) > 1 RCA izvoz (vmesni proizvodi) > 1

Za dejavnosti v prvih fazah dobaviteljskih verig (III) je značilna nizka (ali ničelna) nagnjenost k uvozu vmesnih proizvodov in na drugi strani visoka nagnjenost k izvozu vmesnih proizvodov, ki se uporabljajo v naslednjih fazah verige dodane vrednosti. Za dejavnosti v srednjih fazah dobaviteljskih verig (IV) je značilna intenzivna uporaba uvoženih vmesnih proizvodov in intenziven izvoz vmesnih proizvodov za nadaljnjo rabo. V končni fazi mednarodnih dobaviteljskih verig (I) so dejavnosti, ki so intenzivne uporabnice uvoženih vmesnih proizvodov in obenem izvažajo veliko končnih proizvodov.

Za določitev faze vključevanja v GVV po zgornji metodologiji uporabimo podatke OECD iz podatkovne zbirke OECD BTDiX (STAN Bilateral Trade Database by Industry and End-use), ki beleži bilateralne trgovinske tokove med članicami OECD v proizvodih, klasificiranih po dejavnostih in namenu porabe. V analizi upoštevamo dejavnosti predelovalne industrije na ravni oddelkov (dvomestna koda klasifikacije ISIC Rev. 3), poleg teh pa znotraj izbranih oddelkov prikazujemo tudi njihove pomembnejše dejavnosti na ravni skupin (trimestna koda). Določitev glavne dobaviteljske dejavnosti vmesnih proizvodov je določena s pomočjo input-output tabele za EU-27, dejavnosti pa poleg klasične klasifikacije po dejavnostih razdelimo tudi glede na njihovo tehnološko intenzivnost v visokotehnološke (VT), srednje visokotehnološke (SVT), srednje nizkotehnološke (SNT) in nizkotehnološke (tabela 1). Neodvisno od tehnološke intenzivnosti navajamo posebej tudi dejavnosti, ki spadajo v informacijsko-komunikacijski sektor (IKT). Rezultate najprej prikažemo po letih za tiste dejavnosti, ki izkazujejo razkrite primerjalne prednosti v izvozu končnih proizvodov: RCA izvoz (končni proizvodi) > 1 oz. vmesnih proizvodov: RCA izvoz (vmesni proizvodi) > 1. Temu sledi še prikaz skupine dejavnosti po tehnološki intenzivnosti v času. Velikost balonov na grafih odraža velikost trgovinskih tokov.

V slikah 1–3 pomikanje dejavnosti v horizontalni smeri na desno pomeni povečevanje vključenosti v GVV pri nabavi vmesnih proizvodov kot inputov v proizvodni proces. Premik v vertikalni dimenziji navzgor v zgornjih dveh kvadrantih pomeni povečevanje izvozne usmerjenosti dejavnosti v prodaji končnih

Tabela 1: Seznam dejavnosti, njihovih najpomembnejših dobaviteljskih industrij in tehnološka klasifikacija

Šifra	Obravnavana dejavnost	Najpomembnejša dobaviteljska dejavnost	Tehnološka Klasifikacija*
15–16	Hrana, pijače in tobačni izdelki	Hrana, pijače in tobačni izdelki	NT
17–19	Tekstil, oblačila, usnje in usnjeni izdelki	Tekstil, oblačila, usnje in usnjeni izdelki	NT
20	Les ter proizvodi iz lesa in plute	Les ter proizvodi iz lesa in plute	NT
21–22	Vlaknine, papir, tisk in založništvo	Vlaknine, papir, tisk in založništvo	NT
23	Koks in naftni derivati	Kemikalije in kemični izdelki, umetna vlakna	SNT
24	Kemikalije in kemični izdelki, umetna vlakna	Kemikalije in kemični izdelki, umetna vlakna	SVT / VT
25	Izdelki iz gume in plastičnih mas	Izdelki iz gume in plastičnih mas	SNT
26	Drugi nekovinski mineralni izdelki	Drugi nekovinski mineralni izdelki	SNT
27	Proizvodnja kovin	Proizvodnja kovin	SNT
28	Kovinski izdelki razen strojev in naprav	Proizvodnja kovin	SNT
29	Stroji in naprave	Proizvodnja kovin	SVT
30	Pisarniški stroji in računalniki	Pisarniški stroji in računalniki	IKT (VT)
31	Električni stroji in naprave	Električni stroji in naprave	SVT
32	RTV, komunikacijske naprave in oprema	Električni stroji in naprave	IKT (VT)
33	Medicinski, finomehanični in optični instrumenti	Električni stroji in naprave	IKT (VT)
34	Motorna vozila in prikolice	Proizvodnja kovin	SVT
35	Druga transportna oprema	Druga transportna oprema	SVT
36–37	Pohištvo, druge predelovalne dejavnosti, reciklaža	Les ter proizvodi iz lesa in plute	NT

Vir: Boc in Lanz, 2013.

* OECD ISIC REV. 3 Technology Intensity Definition (OECD, 2001): VT = visokotehnološka, SVT = srednje visokotehnološka, SNT = srednje nizkotehnološka, NT = nizkotehnološka, IKT = informacijsko-komunikacijska dejavnost. Nekatere dvomestne dejavnosti vsebujejo trimesne skupine, ki so opredeljene kot visokotehnološke panoge.

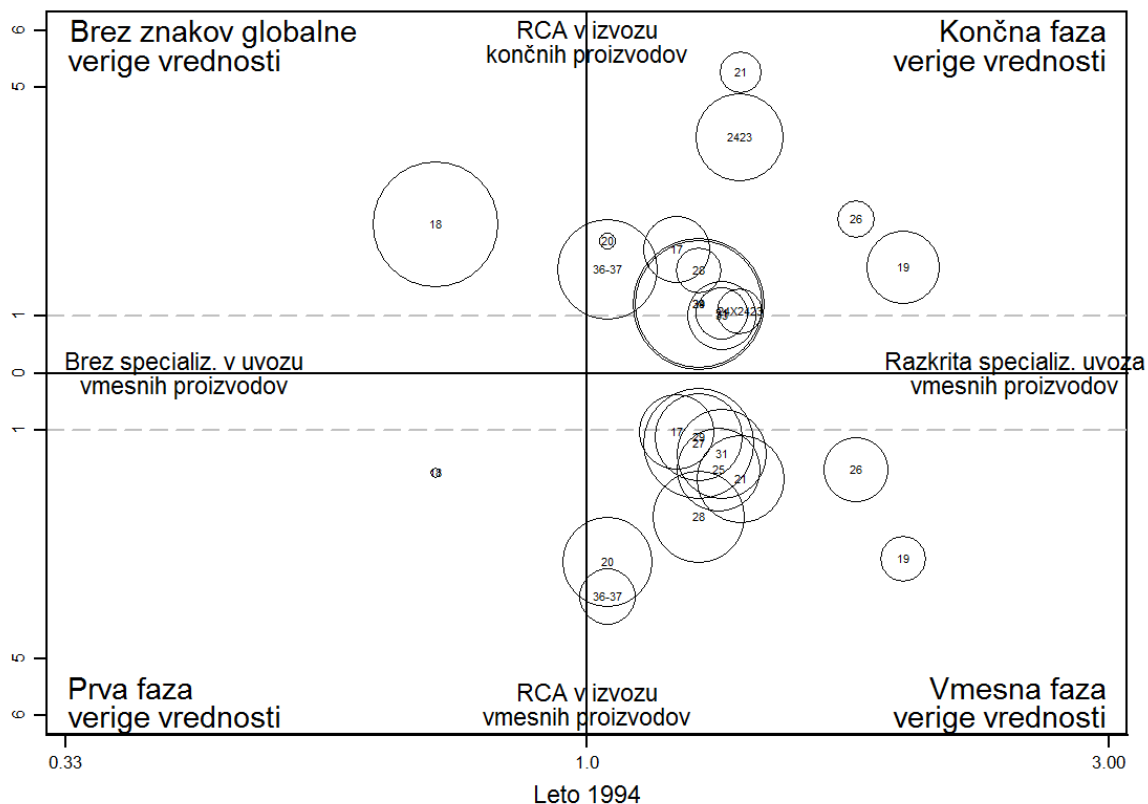
proizvodov, medtem ko premiki dejavnosti v spodnjih dveh kvadrantih navzdol pomenijo povečanje izvoza vmesnih proizvodov te dejavnosti. Vsako izmed v tabeli 1 naštetih dejavnosti na slikah prikazemo dvakrat: prvič kot izvoznico končnih proizvodov (zgornja kvadranta) in drugič kot izvoznico vmesnih proizvodov (spodnja kvadranta), razen ko izvozne primerjalne prednosti niso izražene. V slikah 1 in 2, kjer prikazujemo v izbranih presečnih letih vse dejavnosti naenkrat, zaradi boljše preglednosti izrisujemo le dejavnosti, ki imajo izražene primerjalne prednosti izvoza: RCA izvoz (končni oz. vmesni proizvodi) > 1. V slikah 1 in 2 najprej prikazujemo izraženo konkurenčno prednost in stopnjo vključenosti dejavnosti v GVV v začetnem letu 1994 in v zadnjem razpoložljivem letu 2013. V sliki 3 nato dejavnosti združimo v skupine industrij po tehnološki intenzivnosti in prikazujemo spremembe vključenosti v GVV za omenjene agregate v letih od 1994 do 2013.

Na sliki 1 lahko razberemo, da smo imeli v začetnem letu 1994 večino dejavnosti na podobni stopnji vključenosti v GVV tako na strani končnih (zgornja kvadranta) kot tudi vmesnih izvoznih proizvodov (spodnja kvadranta). Pozitivno je izstopala dejavnost drugih nekovinskih mineralnih izdelkov (26) z večjo vključenostjo v GVV na strani uvoženih inputov (horizontalna dimenzija) in outputa (vertikalna dimenzija), vendar ob relativno skromnem obsegu celotnega izvoza glede na druge dejavnosti. Dejavnosti z najizrazitejšo primerjalno

prednostjo na strani izvoza končnih dobrin (kvadrant I) sta bili farmacevtski izdelki (2423) in proizvodnja vlaknin, papirja in papirnih izdelkov (21). V vmesnih fazah verige vrednosti so izstopali usnje, obutev in usnjeni izdelki razen oblačil (19) glede intenzivnosti uvoza vmesnih inputov iz tujine ter les, proizvodi iz lesa in plute (20) in pohištvo, druge predelovalne dejavnosti, reciklaža (36–37). Po velikosti izvoženega outputa sta leta 1994 izstopali zlasti dejavnosti proizvodnje strojev in naprav (29), motornih vozil in prikolic (34) in oblačil, krzna, krznenih izdelkov (18) na strani izvoza končnih izdelkov ter proizvodnja kovin (27) na strani izvoza vmesnih proizvodov.

V dvajsetih letih so se razlike med dejavnostmi povečale v skladu s prestrukturiranjem gospodarstva na podlagi primerjalnih prednosti posameznih industrij (slika 2). Veliko rast izvoza in intenzivnosti vključenosti v GVV z izvoznega vidika je doživela dejavnost proizvodnje farmacevtskih izdelkov (2423). Poleg farmacije po vrednosti izvoza podobno kot v letu 1994 ostajata pomembni dejavnosti proizvodnja strojev in naprav (29), motornih vozil in prikolic (34) na strani izvoza končnih proizvodov. Dejavnosti les ter proizvodi iz lesa in plute (20) ter pohištvo, druge predelovalne dejavnosti z reciklažo (36–37) sta postali izrazito vključeni v GVV kot dobaviteljski industriji proizvajalcem končnih proizvodov v tujini, nista pa temu primerno povečali same intenzivnosti izvoza vmesnih proizvodov.

Slika 1: Izvozna konkurenčnost in stopnja integriranosti v GVV v letu 1994



Vir: Lastni izračuni na podlagi podatkovne zbirke OECD BTDLxE in input-output tabel EU-27.

Opomba: Velikost krogov ponazarja velikost izvoza panoge.

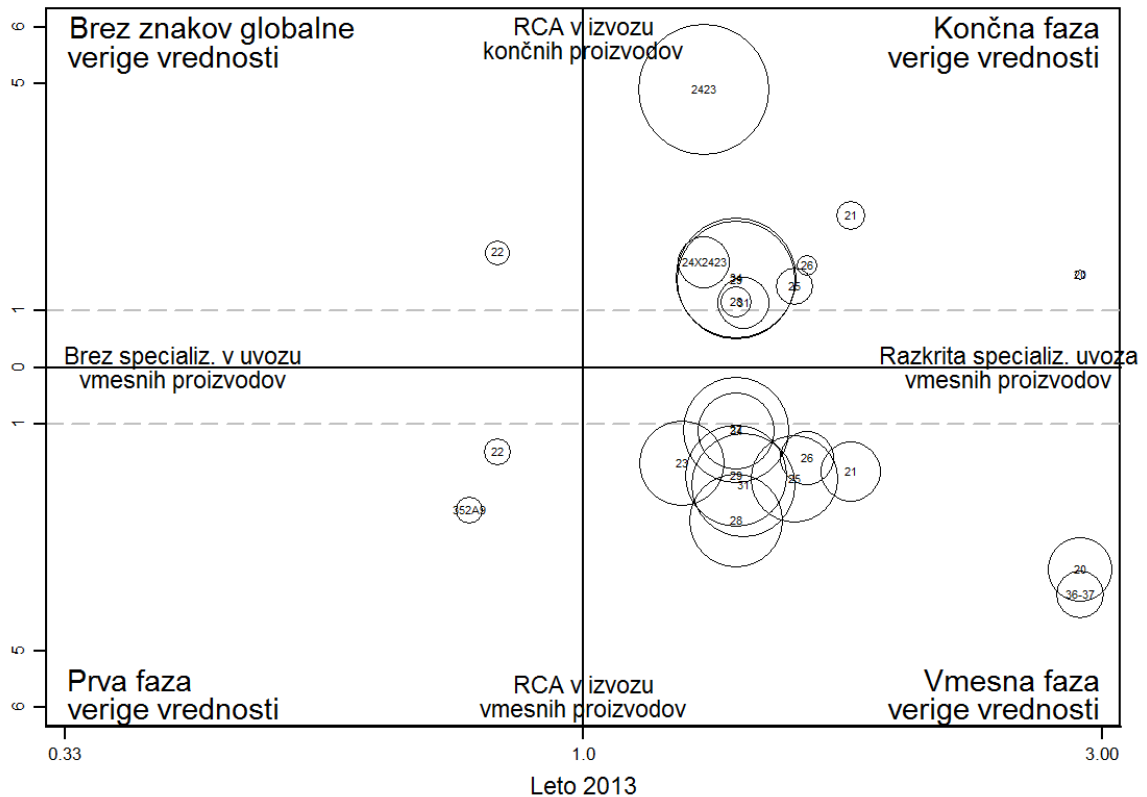
Obe dejavnosti sta v tem segmentu tudi zmanjšali delež izvoza v celotnem izvozu Slovenije. Naslednje dejavnosti so v proučevanem razdobju povečale vse tri dimenzije vključenosti v GVV (intenzivnost uvoza inputov, izvoz vmesnih proizvodov in izvoz končnih proizvodov): tiskano gradivo, posneti nosilci zapisa in tiskarske storitve (22), izdelki iz gume in plastičnih mas (25), stroji in naprave (29), električni stroji in naprave (31) ter motorna vozila in prikolice (34). Dejavnosti, ki so povečale intenzivnost vključenosti samo na ravni uvoza in izvoza vmesnih proizvodov, ne pa tudi v končnih fazah, so: les ter proizvodi iz lesa in plute (20), kovinski izdelki razen strojev in naprav (28) ter pohištvo, druge predelovalne dejavnosti, reciklaža (36–37). Nobena dejavnost ni povečala stopnje vključenosti v GVV zgolj v končnih fazah verig, ne pa hkrati tudi v vmesnih fazah (tabela 1A v Prilogi).

Panoge brez izraženih primerjalnih prednosti pri izvozu končnih in vmesnih proizvodov so naslednje nizkotehnološke dejavnosti: hrana, pijače in krmila (15), tobaki izdelki (16), tekstil (17), oblačila, krzno, krzneni izdelki (18), usnje, obutev in usnjeni izdelki razen oblačil (19); srednje visokotehnološka panoga: druga

transportna oprema (35) in naslednje visokotehnološke dejavnosti: pisarniški stroji in računalniki (30), RTV, komunikacijske naprave in oprema (32), medicinski, finomehanični in optični instrumenti (33) ter zračna in vesoljska plovila ter njihovi motorji (353). Edina visokotehnološka panoga z izraženimi primerjalnimi prednostmi je proizvodnja zdravil (2423).

V nadaljevanju prikazujemo skupine dejavnosti, razvrščene po tehnološki intenzivnosti na štiri izključujoče razrede in posebej še za IKT (informacijsko-komunikacijske tehnologije) sektor kot del visokotehnološkega agregata. Na sliki 3 lahko vidimo, da Slovenija v letu 1994 ni imela izraženih primerjalnih prednosti v tehnološko intenzivnih industrijah, saj so bile tako uvozno v inputih kot izvozno v outputu končnih in vmesnih proizvodov kot agregat premalo razvite. Leta 2013 agregat visokotehnoloških intenzivnih proizvodov doseže skromno izraženo primerjalno prednost v izvozu končnih dobrin, pri čemer pa nasprotno zniža intenzivnost vključenosti teh dejavnosti na ravni uvoza inputov. V segmentu izvoza visokotehnoloških intenzivnih vmesnih proizvodov Slovenija ne doseže primerjalnih prednosti in podobno kot na segmentu

Slika 2: Izvozna konkurenčnost in stopnja integriranosti v GVV v letu 2013



Vir: Lastni izračuni na podlagi podatkovne zbirke OECD BTDiXE in input-output tabel EU-27.

Opomba: Velikost krogov ponazarja velikost izvoza panoge.

končnih dobrin celo zmanjša vključenost v GVV na ravni uvoza vmesnih inputov. IKT-industrija je v proučevanem dvajsetletnem obdobju doživela še bolj negativen razvoj, saj se je zmanjšala njena vključenost v GVV v vseh treh dimenzijah.

Panoge, združene v skupino dejavnosti srednje visokotehnološke intenzivnosti, imajo izražene primerjalne prednosti kot proizvajalke končnih proizvodov in kot proizvajalke vmesnih proizvodov za nadaljnjo rabo v proizvodnem procesu (slika 3), pri čemer je končna stopnja močnejše izražena kot vmesna faza verige vrednosti. V obdobju 1994–2013 sta oba tipa srednje visokotehnoloških intenzivnih panog doživela pozitivne spremembe stopnje vključenosti v GVV v dimenziji izvozne vključenosti outputa, ne pa tudi glede nabave inputov iz tujine.

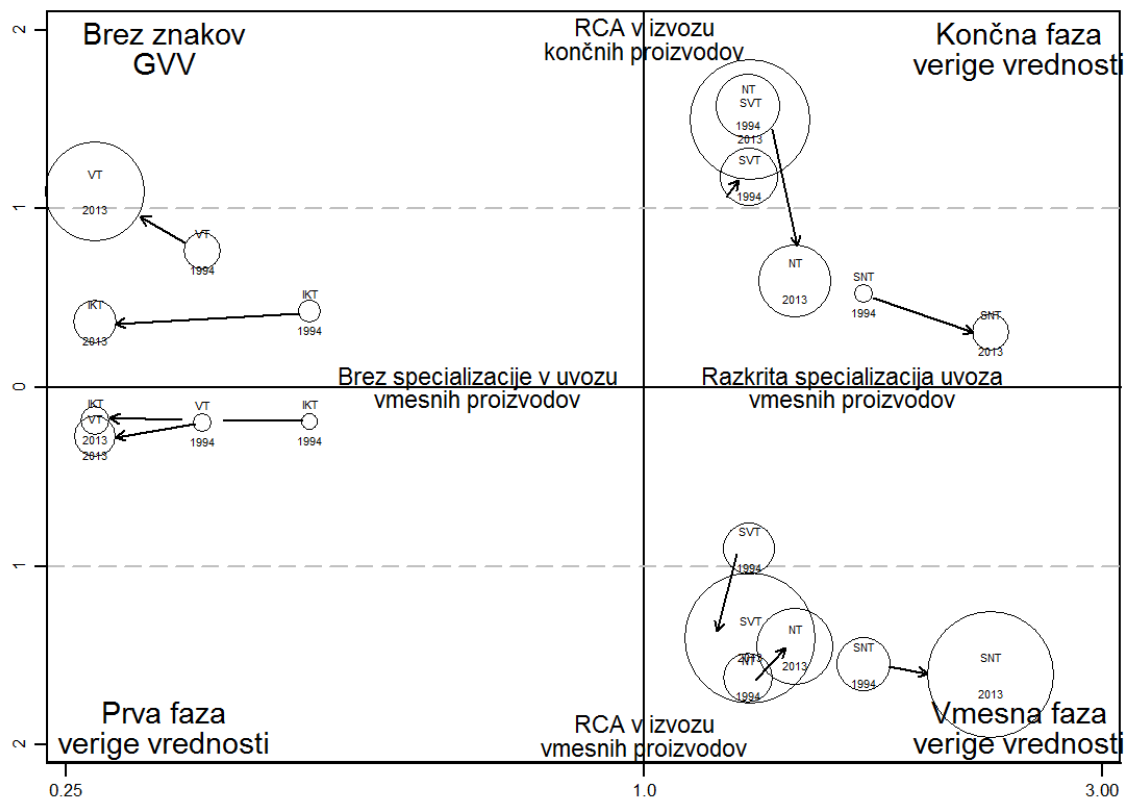
Panoge srednje nizkotehnološke intenzivnosti so bile na začetku tranzicije v segmentu izvoza končnih proizvodov pod mejo izraženih primerjalnih prednosti, v zadnjih letih pa se je primerjalna prednost na strani izvoza končnih dobrin še dodatno znižala (slika 3). Na področju izvoza vmesnih proizvodov te panoge že od leta 1994

ohranjajo izražene primerjalne prednosti, hkrati pa izvozno propulzivnost v izvozu vmesnih proizvodov še nekoliko povečujejo. Vključenost v GVV na vhodni strani proizvodnega procesa je v obeh segmentih doživela enak razvoj: izboljšanje vključenosti v GVV.

V skupini dejavnosti najnižje tehnološke intenzivnosti smo na ravni izvoza končnih proizvodov v novem tisočletju izgubili primerjalne prednosti, jih pa še vedno ohranjamo v segmentu izvoza polproizvodov za nadaljnje faze GVV (slika 3). Uvozna intenzivnost vključenosti v GVV se je v obeh segmentih produktov v obravnavanem obdobju nekoliko povečala. Do zadnjih kriznih let je na tej zadnji ravni prišlo do povečevanja izvoznih konkurenčnih prednosti in vključenosti v GVV na vhodni strani, gospodarska kriza pa je povzročila obrat in ponovno nazadovanje v obeh dimenzijah.

Če strnemo zgornje ugotovitve, IKT-industrija nazaduje v vseh dimenzijah vključenosti v GVV, proizvodnja končnih izdelkov visokotehnoloških intenzivnih panog je v zadnjih letih izkazovala skromne primerjalne prednosti brez jasne vključenosti v GVV, srednjetechnološko intenzivne panoge povečujejo vključenost v končnih in

Slika 3: Izvozna konkurenčnost dejavnosti po intenzivnosti tehnologije in stopnja njihove integriranosti v GVV v letih 1994–2013



Vir: Lastni izračuni na podlagi podatkovne zbirke OECD BTDLxE in input-output tabel EU-27.

Opomba: Velikost krogov ponazarja velikost izvoza panoge. VT = visokotehnološka, SVT = srednje visokotehnološka, SNT = srednje niskotehnološka, NT = niskotehnološka, IKT = informatično-komunikacijska dejavnost.

vmesnih fazah GVV, srednje niskotehnološke intenzivne dejavnosti postajajo še izrazitejše vključene v vmesne faze GVV, niskotehnološke intenzivne dejavnosti pa so izgubile primerjalne prednosti v končnih fazah, usihajoče pa ohranjajo položaj v vmesnih fazah GVV.

Zgornji agregati prikrivajo veliko heterogenost med dejavnostmi, vključenimi v posamezni razdelek, zato spodaj navajamo kratke ugotovitve za vsako dejavnost posebej:

15–16: *Proizvodnja hrane, pijač in tobačnih izdelkov:* Neizražene primerjalne prednosti pri izvozu končnih in tudi vmesnih izdelkov kot tudi nizka vključenost v GVV na strani inputov v proizvodni proces.

17–19: *Proizvodnja tekstila, oblačil, usnja in usnjenih izdelkov:* Na ravni izvoza končnih proizvodov najprej izguba izraženih primerjalnih prednosti, nato še nazadovanje v dimenziji vključenosti v GVV glede nabave vstopnih inputov v proizvodni proces. Na ravni izvoza vmesnih proizvodov dolgo vztrajanje

pri nizko izraženi primerjalni prednosti, v zadnjih nekaj letih pa izguba konkurenčnosti tudi v tem segmentu.

20: *Obdelava in predelava lesa, proizvodi iz lesa in plute:* Močno povečanje vključenosti v GVV na strani nabave inputov v času z opaženo reverzibilno negativno spremembo v letih gospodarske krize. Pri izvozu končnih izdelkov prehod iz močno izraženih primerjalnih izvoznih prednosti v izgubo le-teh v sredini leta 2000. Leta 2013 je imela dejavnost na ravni izvoza končnih proizvodov ponovno izražene primerjalne prednosti. Na strani izvoza vmesnih proizvodov panoga doživlja pozitivne premike v obeh dimenzijah vključenosti v GVV z malenkostnim nazadovanjem v zadnjih nekaj letih.

21: *Proizvodnja vlaknin in papirja:* Na strani izvoza končnih izdelkov postopno zmanjševanje primerjalnih prednosti ob hkratnem povečevanju vključenosti v GVV na strani nabave inputov. Počasno izboljševanje vključenosti v GVV v segmentu

- izvoza vmesnih proizvodov v obeh dimenzijah proizvodnega procesa, tako v nabavi inputov kot tudi v prodaji.
- 22: *Tiskano gradivo, posneti nosilci zapisa in tiskarske storitve*: Naraščajoče primerjalne prednosti v obeh segmentih proizvodov s hkratnim povečevanjem uvozne vključenosti v GVV.
- 23: *Proizvodnja koksa in naftnih derivatov, jedrskega goriva*: Ni relevantnih podatkov za analizo.
- 24: *Proizvodnja kemikalij, kemičnih izdelkov in umetnih vlaken*: Neizražene primerjalne prednosti pri izvozu vmesnih proizvodov. Močno poudarjena izvozna konkurenčnost končnih produktov, zlasti zdravil, ki narašča v času ob hkratnem povečevanju uvozne vključenosti v GVV na strani nabave inputov.
- 25: *Proizvodnja izdelkov iz gume in plastičnih mas*: Izvoz končnih izdelkov v času pridobiva na konkurenčnosti ob hkratni vedno večji vključenosti v GVV tudi na ravni inputov v proizvodnjo. V zadnjih letih končni proizvodi izkazujejo primerjalno prednost. Srednje močna in naraščajoča konkurenčnost izvoza vmesnih proizvodov te panoge ob hkratnem povečanju intenzivnosti vključenosti v GVV na strani nabave vstopnih komponent.
- 26: *Proizvodnja drugih nekovinskih mineralnih izdelkov*: Izrazito močna izvozna konkurenčnost na strani končnih proizvodov, ki se je v času najprej povečevala, nato pa vrnila pod raven iz leta 1994 v obeh dimenzijah: prodaje in nabave inputov. Izvozna konkurenčnost vmesnih proizvodov močna, a manjša in brez večjih sprememb v času. V obeh tipih proizvodov je zaznati zmanjšanje uvozne specializacije v vmesnih proizvodih.
- 27: *Proizvodnja kovin*: Neizražene prednosti pri izvozu končnih proizvodov, šibko izražene in pojemajoče komparativne prednosti pri izvozu vmesnih proizvodov.
- 28: *Proizvodnja kovinskih izdelkov, razen strojev in naprav*: Razkrita izvozna konkurenčnost v izvozu končnih proizvodov, ki pa ima izrazit trend zniževanja, in še večja konkurenčna prednost v izvozu vmesnih proizvodov, ki v času te prednosti uspešno ohranja (izjema so krizna leta). Vključenost v GDV v dimenziji vhodnih inputov se je najprej povečala, v zadnjem času pa se zmanjšuje.
- 29: *Proizvodnja strojev in naprav*: Izvozna konkurenčnost, izražena v izvozu končnih, še bolj pa vmesnih proizvodov. V prvem segmentu postopno izgubljanje konkurenčnosti v času, pri vmesnih proizvodih pa začetnemu izboljšanju sledi postopno zmanjševanje konkurenčnosti v kriznih letih. Na vhodni ravni nabave inputov iz tujine se od leta 2001 postopoma zmanjšuje vključenost v GVV.
- 30: *Proizvodnja pisarniških strojev in računalnikov*: Neizražene primerjalne prednosti v izvozu z majhnim obsegom izvoza končnih in vmesnih proizvodov.
- 31: *Proizvodnja električnih strojev in naprav*: Izražena primerjalna prednost na strani izvoza končnih, še zlasti pa vmesnih proizvodov ob hkratnem povečanju vključenosti v GVV na strani inputov. V kriznih letih indeksi RCA padajo na končnih in vmesnih proizvodih.
- 32: *Proizvodnja radijskih, televizijskih in komunikacijskih naprav in opreme*: Brez izraženih primerjalnih prednosti na ravni izvoza končnih in vmesnih proizvodov, malo napredka v času.
- 33: *Proizvodnja medicinskih, finomehaničnih in optičnih instrumentov*: Brez izraženih primerjalnih prednosti na ravni izvoza končnih in vmesnih proizvodov, nazadovanje izvozne konkurenčnosti v času.
- 34: *Proizvodnja motornih vozil, prikolic in polprikolic*: Izvoz končnih proizvodov je do krize leta 2008 pridobil na konkurenčnosti, do leta 2013 pa je indeks RCA padel na raven sredine 1990-tih. Izražena primerjalna prednost na ravni izvoza vmesnih proizvodov se ne izboljšuje, je pa izražena, vendar na nizki ravni. Po začetnem povečevanju v zadnjem času sledi zmanjševanje vključenosti v GVV na strani uvoženih inputov.
- 35: *Proizvodnja druge transportne opreme*: Neizražene primerjalne prednosti na ravni izvoza končnih in tudi vmesnih proizvodov z malo vidnega napredka v času.
- 36–37: *Proizvodnja povišstva in druge predelovalne dejavnosti; reciklaža*: Izguba prej izraženih izvoznih primerjalnih prednosti končnih proizvodov ob hkratnem povečanju vhodne vključenosti v GVV. Močno izražena in naraščajoča vključenost v GVV na ravni outputov in inputov v segmentu izvoza vmesnih proizvodov.

4. ZAKLJUČEK IN MOŽNI UKREPI EKONOMSKE POLITIKE

Delovanje svetovnega gospodarstva in mednarodno trgovino vse bolj zaznamujejo GVV, v okviru katerih se v fragmentiranih in mednarodno razpršenih proizvodnih procesih trguje z vmesnimi proizvodi in storitvami. Temeljno gibalno GVV je izrazito povečanje možnosti fragmentacije proizvodnih procesov na posamezne faze in naloge zaradi digitalizacije ter zmanjšanja

transportnih stroškov in ovir za mednarodno delovanje. V tem okviru oblikovanje GVV njihovim nosilcem (tj. MNP) omogoča učinkovito izkoriščanje mednarodnih razlik v proizvodnih stroških, podjetjem in državam, ki se vključujejo v GVV, pa obeta tako rekoč takojšnje vzpostavljanje povsem novih proizvodov, ki jih poprej niso poznali, z vsemi s tem povezanimi koristmi, kot so nova delovna mesta, prenos tehnologije, integracija v mreže MNP. Vse bolj velja, da je vključevanje v GVV ena od obetavnejših možnosti za hitre preboje na področju gospodarske rasti in razvoja, ki pa seveda še zdaleč ni avtomatično uresničljiva.

Podatki kažejo, da se vključevanje slovenskih podjetij v GVV postopoma povečuje. Podjetja se vključujejo v GVV prek svojih uvozno-izvoznih tokov, kot del GVV svojih matičnih podjetij ali pogodbeno povezanih podjetij, ali pa z investiranjem v tujini oblikujejo svoje lastne GVV. Vključujejo se tudi njihovi konkurenti, kar jih prej ko slej postavlja pred enake zahteve. Predvsem velja, da je in bo uspešnost slovenskega vključevanja v mednarodno menjavo vedno bolj odvisna od intenzivnosti in kakovosti vključevanja v GVV drugih podjetij in oblikovanja lastnih GVV. Pri tem pa je zelo pomembno, da podjetja vključevanje v GVV izkoristijo za lastno rast in razvoj, da si zagotovijo čim boljši/stabilnejši položaj v GDV in napredovanje v GVV.

Položaj slovenskih podjetij v GVV in trende na tem področju analiziramo s pomočjo tako imenovane matrike dobaviteljskih verig, ki sta jo vpeljala Boc in Lanz (2013: 13–14). Matrika, ki temelji na koeficientih razkritih primerjalnih prednosti (»RCA = revealed comparative advantage«) za izvoz in uvoz vmesnih in končnih proizvodov, nam pokaže, ali je nek industrijski sektor integriran v GVV, in če je, v kateri fazi integracije je – prvi, vmesni ali končni. Odvisno od značilnosti sektorja nam položaj v GVV tudi nakazuje, koliko je slovensko gospodarstvo specializirano v nižje- ali višjetehnoloških sektorjih.

Analiza s pomočjo matrike kaže naslednje glavne značilnosti vključevanja slovenskih podjetij v GVV. IKT-industrija nazaduje v vseh dimenzijah vključenosti v GVV, proizvodnja končnih izdelkov visokotehnoloških intenzivnih panog je v zadnjih letih izkazovala skromne primerjalne prednosti brez jasne vključenosti v GVV, srednjetehtnološko intenzivne panoge povečujejo vključenost v končnih in vmesnih fazah GVV, srednje nizkotehtnološke intenzivne dejavnosti postajajo še izrazitejše vključene v vmesne faze GVV, nizkotehtnološke intenzivne dejavnosti so izgubile primerjalne prednosti v končnih fazah, usihajoče pa ohranjajo položaj v vmesnih fazah GVV. Na ravni posameznih panog v zadnjih letih povečujejo izvozne primerjalne prednosti zgolj naslednje dejavnosti: motorna vozila in prikolice na ravni izvoza vmesnih proizvodov; izdelki iz gume in plastičnih mas na ravni končnih proizvodov, proizvodnja zdravil na ravni izvoza

končnih proizvodov, tiskano gradivo, posneti nosilci zapisa in tiskarske storitve v obeh segmentih proizvodov ter proizvodi iz lesa in plute vmesnih proizvodov. V vseh preostalih dejavnostih prihaja do zmanjševanja indeksa razkritih primerjalnih prednosti na izvozni strani ali pa konvergence proti vrednosti 1. Vzrok za to so bodisi strukturne spremembe v času krize bodisi dejstva, da je koncept razkritih primerjalnih prednosti osnovan na ravni panog in medpanožne trgovine. Zunanja trgovina je danes v večini razvitih držav znotrajpanožna trgovina s heterogenimi podjetji. To pomeni, da so primerjalne prednosti določene bolj na ravni podjetij in ne dejavnosti, zato bi se nadaljnja analiza vključevanja v GVV morala osredotočiti na uspešne izvoznike ne glede na njihovo dejavnost.

Vzorec vključevanja slovenskih panog v GVV na segmentu končnih proizvodov torej kaže pridobivanje srednjetehtnoloških intenzivnih panog in usihanje prednosti nizkotehtnoloških in srednje nizkotehtnoloških intenzivnih dejavnosti, na segmentu vmesnih proizvodov se krepi konkurenčnost srednje visokotehtnoloških in srednje nizkotehtnoloških intenzivnih panog, medtem ko nizkotehtnološke intenzivne dejavnosti dobaviteljice vmesnih proizvodov izgubljajo konkurenčnost. Na dimenziji končni/vmesni proizvodi na izraženih prednostih kot celota pridobiva proizvodnja vmesnih dobrin, medtem ko proizvodnja končnih proizvodov agregatno izgublja konkurenčne prednosti. Skoraj 70 % vseh dvomestnih panog je na segmentu vmesne proizvodnje v obdobju 1994–2013 povečalo vrednosti RCA, na segmentu končnih proizvodov pa le 40 % panog, medtem ko je preostalih 60 % dejavnosti vrednosti indeksov RCA znižalo. V obeh segmentih proizvodov se je tudi zmanjšala variabilnost indeksov RCA, kar pomeni, da se razlike med dejavnostmi glede intenzivnosti primerjalnih prednosti sčasoma zmanjšujejo. Vzroke za našete spremembe je mogoče najti v globalnih in regionalnih spremembah delovanja verig vrednosti, v katere se Slovenija in njej podobne države vključujejo zlasti na vmesnih, dobaviteljskih fazah proizvodnje. Slovenija je namreč podobno kot druge nove članice EU postala pomembna izvoznica nekaterih skupin končnih izdelkov predelovalne industrije, zlasti avtomobilske, zdravil in elektronike, prevladujoči del izvoza pa kljub temu predstavljajo vmesni proizvodi za proizvajalce končnih izdelkov iz razvitejših držav. Glede na dejstvo, da je le polovica dejavnosti s povečanimi prednostmi na segmentu vmesnih proizvodov hkrati pridobila tudi prednosti na ravni končnih proizvodov, ugotavljamo, da ne gre za trende, ki bi bili sektorsko specifični, ampak za spremembe na dimenziji organiziranosti dobaviteljskih verig. V ekonomski analizi in razvojni politiki tako na mesto sektorsko-specifične industrijske analize prihaja umeščanje podjetij v čim ugodnejše pozicije znotraj GVV.

Razmah GVV s seboj prinaša pomembne implikacije za ekonomsko politiko. Morda najpomembnejša je ta, da

ne moremo več govoriti o ločenih politikah do izvoza/uvoza, neposrednih tujih investicij, pravic intelektualne lastnine, storitev in čezmejnih tokov delovne sile. Za GVV so pomembne vse te politike, omejevanje ali neustrezna politika pri enem vidiku se izrazi tudi pri drugih vidikih. Na primer, omejevanje ali neustrezna politika na področju NTI zdaj dejansko tudi omejevanje lastnega izvoza in manj uvoza vmesnih proizvodov za konkurenčnejši izvoz, neustrezna zaščita pravic intelektualne lastnine pomeni manj NTI in s tem manj izvoza itd. Na kar smo tradicionalno gledali kot na imanentno notranjo ekonomsko politiko, je zdaj vse bolj stvar politike ekonomskih odnosov s tujino.

UNCTAD (2013: 175–202) poudarja naslednje najpomembnejše aktivnosti ekonomskih politik za zagotavljanje čim večjega razvojnega učinka vključevanja v GVV:

- a) Vključevanje GVV v razvojne strategije države: (i) vključevanje GVV v industrijske politike, politike spodbujanja konkurenčnosti in razvoja; (ii) postavljanje ciljev razvojnih strategij tudi glede na razvojne vzorce, ki jim sledijo GVV.
- b) Omogočanje vključevanja v GVV: (i) oblikovanje in vzdrževanje spodbudnega okolja za trgovino in investicije, (ii) zagotavljanje infrastrukturnih pogojev za vključevanje v GVV.
- c) Razvoj domačih proizvodnih zmogljivosti: (i) podpiranje razvoja domačih podjetij in krepitev njihovih pogajalskih pozicij, (ii) krepitev usposobljenosti delovne sile.
- d) Zagotavljanje visokih okoljskih, socialnih in upravljaljskih standardov: (i) minimiziranje negativnih učinkov in tveganj, povezanih z vključevanjem v GVV, prek regulacije, privatnih in javnih standardov, (ii) podpora domačim podjetjem pri doseganju mednarodnih standardov.
- e) Zagotavljanje in doseganje sinergij na področju trgovinskih in investicijskih politik ter institucij: (i) zagotavljanje usklajenosti med trgovinskimi in investicijskimi politikami, (ii) zagotavljanje in doseganje sinergij v pospeševanju trgovine in investicij, (iii) oblikovanje regionalnih razvojnih grozdov.

Očitno je, da je področje z GVV povezanimi ukrepi ekonomske politike izjemno široko in zadeva najrazličnejše vidike ekonomske politike. Kljub temu pa ostaja dejstvo, da so MNP glavni nosilci GVV, zato je za spodbujanje vključevanja domačih podjetij v GVV ključno povečanje obsega in kakovosti vhodnih in izhodnih NTI.

Literatura in viri

Baldwin, R. 2012. *Global supply chains: Why they emerged,*

why they matter, and where they are going. CTEI Working Papers CTEI-2012-13. The Graduate Institute, Centre for Trade and Economic Integration, Geneva.

Baldwin, R. 2011. *Trade and Industrialisation after Globalisation's 2nd Unbundling: How Building and Joining a Supply Chain are Different and Why It Matters.* NBER Working Paper 17716. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Baldwin, R., M. Kawai, G. Wignaraja. 2013. *The Future of the World Trading System: Asian Perspectives.* London: Centre for Economic Policy Research.

Baldwin, R., J. Lopez-Gonzalez. 2013. *Supply-chain trade: A portrait of global patterns and several testable hypotheses.* CEPR Discussion Papers, Vol. 14, No. 27.

Beltramello, A., K. De Backer and L. Moussiégt. 2012. *The Export Performance of Countries within Global value Chains (GVCs).* OECD Science, Technology and Industry Working Papers, 2012/02. OECD Publishing.

Boc, G. in R. Lanz. 2013. *Trade in Intermediate Goods and International Supply Chains in CEFTA.* CEFTA Issues Paper 6.

Cattaneo, O., G. Gereffi, S. Miroudot and D. Taglioni. 2013. *Joining, Upgrading and Being Competitive in Global value Chains: A Strategic Framework.* Policy Research Working paper 6406. Washington, D.C.: The World Bank.

De Backer, K., S. Miroudot and A. Ragoussis. 2013. *Manufacturing in global value chains.* V *Manufacturing Europe's future* (R. Veugelers, ur.). Bruegel Blueprint Series, Vol. 21. Brussels: Bruegel. Str. 73–106.

European Commission. 2012. *Reaping the Benefits of Globalization.* Commission Staff Working Document SWD(2012)299 final. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Commission. 2013. *Global Innovation Networks.* High Level Economic expert group 'Innovation for Growth – i4g'. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Feng, L., Z. Li and D.L. Swenson. 2012. *The Connection between Imported Intermediate Inputs and Exports: Evidence from Chinese Firms.* IAW Discussion Papers Nr. 86. Tübingen: IAW.

Foster, N., R. Stehrer and M. Timmer. 2013. *International fragmentation of production, trade and growth: Impacts and prospects for EU member states.* Economic papers 484 (April). European Economy. Brussels: Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

Gereffi, G. And K. Fernandez-Stark. 2011. *Global Value Chain Analysis: A Primer.* Durham: Center on

Globalization, Governance and Competitiveness, Duke University.

Gonzalez, J.L. 2012. *Vertical Specialisation and New Regionalism*. PhD Thesis. Falmer: University of Sussex.

Jesmin, R. and T. Zhao. 2013. *Export Performance in Europe: What Do We Know from Supply Links?* IMF Working Paper WP/13/62. International Monetary Fund, Washinton, D.C.

OECD. 2001. *ISIC REV. 3 Technology Intensity Definition*. Technology and Industry, 7 July. Paris: OECD Directorate for Science, Economic Analysis and Statistics Division. <http://www.oecd.org/sti/ind/48350231.pdf>

OECD. 2012a. *Mapping Global value Chains*. TAD/TC/WP/RD(2012)9. Paris.

OECD. 2012b. *Reducing the thickness of borders to promote trade and participation in global value chains: An issue paper*. COM/DCD/TAD/RD(2012)2/RD4. Paris.

OECD. 2013a. *Interconnected Economies. Benefiting from Global Value Chains*. Paris: OECD.

OECD. 2013b. *Implications of Global value chains for trade, investment, development and jobs*. Prepared for the G-20 Leaders Summit Saint Petersburg.

Stehrer, R., M. Borowiecki, B. Dachs, D. Hanzl-Weiss, S. Kinkel, J. Pöschl, m- Sass, T.C. Schmall and A. Szalavetz. 2012. *Global Value Chains and the EU Industry*. Research Reports 383. Vienna: The Vienna Institute for International Economic Studies.

SURS. *Statistični letopis 2013*. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije. <http://www.stat.si/letopis/2013/23-13.pdf>

UNCTAD. 2013a. *World Investment Report 2013*. New York and Geneva.

UNCTAD. 2013b. *Global value Chains and Development*. New York and Geneva.

Wignaraja, G., J Krüger and A.M. Tuazon. 2013. *Production Networks, Profits and Innovative Activity: Evidence from Malaysia and Thailand*. ADBI Working paper Series No. 406. Tokyo: ADBI Institute.

PRILOGE:

Tabela 1A: Indeksi razkritih primerjalnih prednosti po dejavnostih v letih 1994 in 2013

Indcode	Opis	1994			2013			Sprememba v Sprememba v končnih fazah vmesnih fazah		
		RCA uvoz	RCA izvoz vmesni	RCA izvoz končni % celotnega izvoza	RCA uvoz	RCA izvoz vmesni	RCA izvoz končni % celotnega izvoza			
15	Hrana, pijače in krmila	1,27	0,36	0,69	0,93↓	0,42↑	0,54↓	2,9%	0→0	0→0
15-16	Hrana, pijače, krmila in tobačni izdelki	1,26	0,36	0,67	0,92↓	0,42↑	0,52↓	2,9%	0→0	0→0
16	Tobačni izdelki	0,08	0,44	0,45	0,05↓	.	.	0,0%	0→0	0→0
17	Tekstil	1,21	1,04	2,17	0,96↓	0,76↓	0,78↓	1,6%	1→0	IV→0
17-19	Tekstil, tekstilni in krzneni izdelki, oblačila	1,29	1,29	2,30	1,13↓	0,76↓	0,51↓	3,1%	1→0	IV→0
18	Oblačila, krzno, krzneni izdelki	0,73	1,75	2,60	0,31↓	0,37↓	0,30↓	0,7%	11→0	III→0
19	Usnje, obutev in usnjeni izdelki razen oblačil	1,95	3,26	1,85	2,46↑	0,82↓	0,71↓	0,9%	1→0	IV→0
20	Les ter proizvodi iz lesa in plute	1,04	3,31	2,30	2,86↑	3,58↑	1,62↓	2,3%	1→1	IV→IV
21	Vlakenine, papir in papirni izdelki	1,38	1,86	5,27	1,76↑	1,83↓	2,68↓	2,4%	1→1	IV→IV
21-22	Založniške in tiskarske storitve	1,28	1,66	1,78	1,57↑	1,76↑	2,35↑	3,2%	1→1	IV→IV
22	Tiskano gradivo, posneti nosilci zapisa in tiskarske storitve	0,50	0,30	0,95	0,83↓	1,50↑	2,02↑	0,8%	0→11	0→III
23	Koks in naftni derivati	1,33	0,32	0,00	1,23↓	1,69↑	0,00	4,1%	0→0	0→IV
24	Kemikalije in kemični izdelki, umetna vlakna	1,33	0,72	2,51	1,23↓	0,96↑	3,98↑	18,9%	1→1	0→0
2423	Zdravila	1,38	0,58	4,12	1,29↓	0,93↑	4,89↑	10,8%	1→1	0→0
24X2423	Kemikalije brez zdravil	1,38	0,73	1,07	1,29↓	0,97↑	1,85↑	8,1%	1→1	0→0
25	Izdelki iz gume in plastičnih mas	1,32	1,69	0,56	1,56↑	1,97↑	1,43↑	4,9%	0→1	IV→IV
26	Drugi nekovinski mineralni izdelki	1,76	1,70	2,69	1,61↓	1,59↓	1,80↓	1,8%	1→1	IV→IV
27	Proizvodnja kovin	1,26	1,24	0,00	1,38↑	1,10↓	0,17↑	6,4%	0→0	IV→IV
28	Kovinski izdelki razen strojev in naprav	1,26	2,52	1,79	1,38↑	2,70↑	1,16↓	5,3%	1→1	IV→IV
29	Stroji in naprave	1,26	1,13	1,21	1,38↑	1,91↑	1,53↑	13,7%	1→1	IV→IV
30	Pisarniški stroji in računalniki	0,34	0,07	0,02	0,13↓	0,10↑	0,09↑	0,3%	0→0	0→0
31	Električni stroji in naprave	1,33	1,43	1,04	1,40↑	2,08↑	1,13↑	7,6%	1→1	IV→IV
32	RTV, komunikacijske naprave in oprema	1,32	0,18	0,42	1,56↑	0,12↓	0,37↓	1,7%	0→0	0→0
33	Medicinski, finomehanični in optični instrumenti	1,33	0,41	1,00	1,40↑	0,46↑	0,64↓	2,1%	1→0	0→0
34	Motorna vozila in prikolice	1,26	0,66	1,21	1,38↑	1,12↑	1,58↑	11,4%	1→1	0→IV
35	Druga transportna oprema	0,16	0,10	0,37	0,16	0,46↑	0,22↓	1,0%	0→0	0→0
352A9	Tirna vozila	0,56	0,59	0,83	0,79↑	2,52↑	0,14↓	0,5%	0→0	0→III
353	Zračna in vesoljska plovila ter njihovi motorji	0,08	0,02	0,37	0,06↓	0,03↑	0,18↓	0,3%	0→0	0→0

Indcode	Opis	1994				2013				Sprememba v Sprememba v končnih fazah vmesnih fazah	
		RCA uvoz	RCA izvoz vmesni	RCA izvoz končni	% celotnega izvoza	RCA uvoz	RCA izvoz vmesni	RCA izvoz končni	% celotnega izvoza		
36-37	Ponništvo, druge predelovalne dejavnosti, reciklaža	1,04	3,92	1,81	6,4 %	2,86↑	4,00↑	0,63↓	3,1 %	I→Ø	IV→IV
ICT	Informacijsko-komunikacijska tehnologija	0,45	0,19	0,42	4,2 %	0,27↓	0,19	0,37↓	3,5 %	Ø→Ø	Ø→Ø
Hi-tech	Izdelki visokotehnoške intenzivnosti	0,35	0,20	0,76	9,6 %	0,27↓	0,28↑	1,10↑	15,2 %	Ø→II	Ø→Ø
Med-Hi-tech	Izdelki srednje visokotehnoške intenzivnosti	1,29	0,91	1,18	34,1 %	1,29	1,40↑	1,50↑	41,2 %	I→I	Ø→IV
Med-Low-tech	Izdelki srednje nizkotehnoške intenzivnosti	1,70	1,55	0,53	17,8 %	2,30↑	1,61↑	0,31↓	22,8 %	Ø→Ø	IV→IV
Low-tech	Izdelki nizkotehnoške intenzivnosti	1,29	1,62	1,58	36,1 %	1,44↑	1,45↓	0,60↓	14,7 %	I→Ø	IV→IV

Vir: Lastni izračuni na podlagi podatkovne zbirke OECD BTDXE in input-output tabel EU-27.

Opombe: Spremembe v končnih fazah prikazuje spremembe v končnih fazah dobaviteljskih verig (kvadrant I) ali odsotnosti dobaviteljskih verig (kvadrant II) med letoma 1994 in 2013. Spremembe v vmesnih fazah prikazuje spremembe v prvih fazah dobaviteljskih verig (kvadrant III) ali vmesnih fazah dobaviteljskih verig (kvadrant IV) med letoma 1994 in 2013. ↑(↓) označuje povečanje (zmanjšanje) razkritih primerjalnih prednosti od 1994 do 2013. Ø označuje odsotnost izraženih primerjalnih prednosti v izvozu končnih oz. vmesnih dobrin, I so dejavnosti v končnih fazah dobaviteljskih verig, II dejavnosti brez izražene vpetosti v dobaviteljske verige, III v prvih fazah GW in IV dejavnosti v vmesnih fazah GW.

OBDAVČITEV DELA – MEDNARODNI VIDIK ONSTRAN POVPREČIJ

Doc. dr. Tanja Kosi Antolič, Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana in Fakulteta za management, Univerza na Primorskem

JEL: E240, H240, H310, H260, H320, J320, J380

UDK: 336.29

Povzetek

Članek predstavlja stanje in trende pri obdavčitvi dohodkov iz dela v Sloveniji in izbranih državah, kot jih kažeta uveljavljena kazalnika, implicitna davčna stopnja za delo in davčni primež v stroških dela. Ker večina dosedanjih raziskav opisuje le primere blizu povprečja, jih dopolnjujemo z izračuni davčnega primeža za ravni plač, ki znatno presegajo državna povprečja. Slednje je pomembno z vidika mednarodne konkurenčnosti podjetij, ki ustvarjajo visoko dodano vrednost in dobro nagrajujejo zaposlene, privlačnosti države za tuje investicije, zaposlenosti v visokotehnoloških panogah, razvoja človeškega kapitala in tveganj sive ekonomije ter davčnega izogibanja. Glede na uveljavljeni kazalnik davčnega primeža je davčna obravnava najnižjih plač v Sloveniji relativno ugodna, obdavčitev povprečne plače pa je že nekoliko višja kot v povprečju v EU. Izračuni v članku kažejo, da pri plačah (precej) nad državnim povprečjem davčni sistem močno slabša stroškovno konkurenčnost slovenskih podjetij.

Ključne besede: plače, davčni primež, implicitna davčna stopnja, Slovenija, Avstrija, Hrvaška, višegradske države

Abstract

The article presents the situation and trends in the taxation of labour income in Slovenia and selected countries as shown by two established indicators, the implicit tax rate on labour and the tax wedge on labour cost. As most previous studies only illustrate examples close to the average wage, we supplement them with our own calculations of the tax wedge for wages well beyond national averages. Taxation of high wages is important in terms of the international competitiveness of enterprises that generate high added value and richly reward their employees, the attractiveness of the country for foreign investments, employment in high-tech industries, human capital development and the risk of undeclared work and tax avoidance. According to the established tax wedge indicator, the tax treatment of minimum wages in Slovenia is relatively favourable, whereas the taxation of the average wage is somewhat higher than the average in the EU. The article shows that the tax system significantly hinders the cost competitiveness of Slovenian companies, as the wage rises (well) above the national average.

Keywords: wages, tax wedge, implicit tax rate on labour, Slovenia, Austria, Croatia, Visegrad countries

1. Uvod

Od sredine 80. let 20. stoletja do začetka finančne krize je večina razvitih držav porezala najvišje mejne stopnje dohodnine, nekatere pa tudi stopnje prispevkov za socialno varnost (Joumard idr., 2012: 15), kar je v splošnem znižalo davčno obremenitev dela. Po letu 2008 so številne evropske države, vključno s Slovenijo, pod pritiski naraščajočih javnofinančnih odhodkov, povezanih predvsem s finančno in gospodarsko krizo, in potreb po uravnoteženju javnih financ dvignile davčne stopnje zgornjih dohodninskih razredov ali uvedle dodatne dohodninske razrede z višjimi mejnimi davčnimi stopnjami (Eurostat, 2014a: 28). V Evropski uniji (EU) se je davčna obremenitev plač do leta 2013 v povprečju povečala na raven iz leta 2001, k čemur je pomembno prispeval izstopajoči dvig davčnega

bremena v stroških dela v Grčiji, na Irskem, Cipru in Portugalskem, medtem ko je kakšna polovica držav EU davčno obremenitev dela v splošnem znižala (najbolj opazno Bolgarija, Danska, Litva, Poljska in Švedska, pri višjih plačah pa še Madžarska). V članku preučujemo obdavčitev različnih ravni plač, tudi najvišjih, v Sloveniji v primerjavi z višegrajskimi državami ter sosednjima Hrvaško in Avstrijo.

Visoka obdavčitev dohodkov iz dela v posamezni državi je problematična vsaj z dveh vidikov. Prvi je pritisk na stroške dela in slabšanje mednarodne konkurenčnosti podjetij in s tem države,¹ s tem pa negativen vpliv na

¹ V letu 2014 je Slovenija na lestvici svetovne konkurenčnosti švicarskega inštituta za razvoj menedžmenta (IMD) med 60 državami zasedla šele 55. mesto, kar je še štiri mesta slabše kot leta 2012 in tri mesta slabše kot leta 2013 (IMD, 2014).

izvoz, domače in tuje investicije (OECD, 2003: 177), na število opravljenih delovnih ur v tržnem sektorju in na zaposlenost (OECD, 2011: 25–28; Davis in Henrekson, 2004: 16–27 in 38). Visoki davki nasploh namreč skoraj za polovico podjetij v novih državah članicah EU pomenijo eno glavnih ovir pri poslovanju (Packard idr., 2012: 74). Višja davčna obremenitev dela znižuje obseg dela v gospodarstvu tudi prek negativnega učinka na ponudbo dela. Najbolj odzivni na davčne spremembe so ženske z otroki, starejši delavci in nizko plačani delavci, ki utegnejo ob dvigu davčnega bremena svoj delovnik skrajšati (prilagoditev intenzivnosti) ali pa trg dela zapustiti (ekstenzivna prilagoditev oz. prilagoditev zaposlenosti). Moški srednjih let so pri obsegu dela sicer manj odzivni na davčne spremembe (Mirrlees idr., 2011: 56–57; OECD, 2011: 28–31), a se lahko zatečejo k migraciji. Vse mobilnejši so zlasti visoko usposobljeni delavci (menedžerji, raziskovalci, inženirji in drugi strokovnjaki), s čimer mednarodna konkurenčnost pri obdavčitvi plač pridobiva na pomenu (OECD, 2011: 37).² Visoke zgornje mejne davčne stopnje utegnejo sprožiti migracijo najbolj usposobljenih delavcev v davčno ugodnejše države. Pomen davčne obravnave visokih plač za migracijo visoko usposobljenih delavcev na primeru Danske prepričljivo potrjuje raziskava Klevna idr. (2014). Davčni sistem lahko vpliva tudi na posameznikov delovni napor, odločitev o nadaljnjem izobraževanju in odločitev o pravni obliki dela. Nekateri učinki (sprememb) davčnega sistema se pokažejo šele srednjeročno ali dolgoročno.

Drugi problematični vidik visoke obdavčitve dohodkov iz dela je tveganje sive ekonomije in s tem zmanjšanje obdavčljive osnove (Davis in Henrekson, 2004: 38; Mirrlees idr., 2011: 57; Packard idr., 2012: 10). Visoka obdavčitev plač v primerjavi z dohodki iz kapitala hkrati vodi v davčno izogibanje. Najvišjih dohodki v Sloveniji in drugod se tako ne izplačujejo v obliki plač, ampak prek dividend in kapitalskih dobičkov (Majcen idr., 2010: 2). Znižanje najvišjih mejnih dohodninskih stopenj bi povečalo razkritja najvišjih plač in drugih dohodkov iz dela ter tako okrepilo obdavčljivo osnovo (OECD, 2012: 187).

O obdavčitvi plač v Sloveniji so pisali številni avtorji (npr. Dolenc in Vodopivec, 2005; Kosi in Bojnec, 2009; Laporšek in Dolenc, 2011; Čok idr., 2013), Slovenija pa je v mednarodne primerjave obdavčitve dela vključena tudi v okviru letnih publikacij Eurostata (Taxation trends in the EU) in OECD (Taxing wages). Večina aktualnih mednarodnih primerjav se nanaša na plače, ki niso višje od pet tretjin povprečne plače v državi, in tako ne kaže davčnega bremena pri plačah znatno nad državnim povprečjem. Gre za plače visoko usposobljenih delavcev, ki pogosto sodelujejo pri razvoju visokotehnoloških proizvodov in storitev z visoko dodano vrednostjo ter tako pomembno

prispevajo k dodani vrednosti, ustvarjeni v državi, in gospodarski rasti.

Forbes (2009) je v sklopu indeksa davčne osiromašenosti obravnaval davčno obremenitev visokih (in nominalno določenih) bruto plač v več kot 50 državah. Slovenijo je po obdavčitvi dela uvrstil znatno višje kot prej omenjene analize. Zadnjo analizo v duhu Forbesovega pristopa (2009), ki zajema Slovenijo, so ob upoštevanju metodologije OECD pripravili Čok idr. (2013). Za Slovenijo in štiri sosednje države so za leto 2010 preučili obdavčitev plač v višini od 10.000 do 100.000 evrov bruto letno. Izhajajoči iz nominalno enakih bruto plač pokažejo, da je bila leta 2010 Slovenija v splošnem davčno prijaznejša od Madžarske in Hrvaške, ne pa tudi od Avstrije in Italije. Tem izračunom so v nekaterih državah sledile pomembne davčne spremembe, kar terja nove izračune: i) v Sloveniji je bil uveden dodatni (četrti) dohodninski razred s 50-odstotno mejno davčno stopnjo (sprva začasno za leti 2013 in 2014, a je ukrep podaljšan vsaj še do konca leta 2015), spremenjene so bile tudi meje davčnih razredov; ii) Madžarska je leta 2013 pri dohodnini uvedla eno samo davčno stopnjo, pri socialnih prispevkih pa odpravila zgornjo mejo prispevne osnove; iii) na Hrvaškem se je med letom 2010 iztekel krizni davek na plače itn. Glede na vpliv davkov na mednarodno konkurenčnost podjetij je v primerjavo smiselno vključiti še višegrajske države, ki prav tako tekmujejo s Slovenijo pri privabljanju večjih podjetij in tujih neposrednih investicij.

Članek preučuje davčno obremenitev dela oziroma različnih ravni plač v Sloveniji, Avstriji, na Hrvaškem in v štirih višegrajskih državah. Poleg predstavitve uveljavljenih kazalnikov obdavčitve dela, ki osvetljujejo primere blizu povprečne plače v državi (poglavje 2), ter vzorcev in trendov, ki jih kažejo (poglavje 3), so predstavljeni še izračuni davčnih primežev za ravni plač, ki znatno presegajo državno povprečje (poglavje 4). Pri izračunu davčnih primežev v splošnem sledimo metodologiji OECD, a poleg obdavčitve relativno določenih bruto plač (natančneje, plač v višini trikratne in petkratne povprečne plače), preučujemo še davčno obremenitev visokih nominalno določenih neto plač (25.000, 50.000 in 75.000 evrov na letni ravni). Razpravi o rezultatih v sklopu četrtega poglavja sledi sklep (poglavje 5).

2. Kazalniki obdavčitve dela – kaj kažejo in česa ne?

V mednarodnih primerjavah davčne obremenitve dela sta kot kazalnika le-te najpogosteje uporabljena implicitna davčna stopnja za delo (angl. *implicit tax rate on labour*) in davčni primež oziroma davčno breme v stroških dela (angl. *tax wedge on labour costs*).

² Za visoko usposobljene migracijske delavce je zato večje število držav OECD uvedlo posebne davčne ugodnosti (glej OECD, 2011: 138).

Implicitna davčna stopnja (IDS) za delo je makroekonomski kazalnik, ki ga Evropska komisija³ izračunava na podlagi podatkov iz nacionalnih računov. Dobimo jo tako, da vsoto pobranih davkov ter socialnih prispevkov delodajalcev in delavcev od dohodkov iz dela delimo s sredstvi za zaposlene (Eurostat, 2014a: 281).⁴ Tako izračunana IDS za delo ocenjuje povprečno efektivno davčno obremenitev dohodkov iz dela v gospodarstvu. Ena od slabosti IDS za delo je, da zakriva razlike v davčni obremenitvi različnih ravni plač in vpliv družinskih situacij na davčno obveznost. Tako ne odraža učinkov davčnih ukrepov, ki ciljajo ožje skupine zaposlenih, na primer ukrepov za davčno razbremenitev zaposlenih na spodnji strani dohodkovne porazdelitve. Poleg tega učinke davčnih ukrepov prikazuje s časovnim zamikom. Omeniti še velja, da gibanje IDS za delo odraža oboje, davčne ukrepe (npr. spremembe davčnih ali prispevnih stopenj in mej dohodninskih razredov) kot tudi ciklične dejavnike, ki vplivajo na davčno osnovo in vodijo v drsenje davkoplačevalcev po dohodninski lestvici. Ciklična komponenta lahko nevtralizira vpliv davčnih ukrepov na IDS za delo ali pa zakrije velikost njihovega učinka (Heijmans in Acciari, 2004: 7–11).

Davčni primež v stroških dela je mikroekonomski kazalnik obdavčitve plač oziroma dohodkov iz zaposlitve za reprezentativne osebe oziroma tipe družin, ki se izračunava pri različnih ravneh povprečne bruto plače⁵ (OECD, 2014a: 16). Kazalnik, ki ga je razvila Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD),⁶ izhaja iz davčne zakonodaje in ne dejansko pobranih davkov in prispevkov. Izračuna se kot delež vsote vseh davkov in prispevkov, povezanih s plačo (tj. davka od plače oziroma dohodnine, morebitnih davkov na plačo oziroma socialni prispevkov zaposlenih in socialnih prispevkov delodajalcev), v stroških dela za hipotetičnega zaposlenega. Pri tem stroške dela sestavljajo bruto plača (tj. neto plača, povečana za dohodnino in socialne prispevke zaposlenega), davki na plačo in socialni prispevki delodajalca. Najpogosteje se izračunava za hipotetične osebe, ki zaslužijo 67 %, 100 % in 167 % povprečne bruto plače v državi (PP), in tako razkriva več značilnosti nacionalnih sistemov obdavčitve dela kot IDS za delo ter lahko bolj in bolj ažurno odraža učinke različnih davčnih ukrepov. Ker pa

so mednarodno primerjani davčni primeži izračunani za relativno določene bruto plače (in to običajno le do 167 % PP), nominalne vrednosti v izračunih uporabljenih bruto in neto plač pa se med državami razlikujejo, ne dajejo odgovora na vprašanje, v katerih državah so ob dani neto plači stroški dela najvišji.

Pred leti je revija Forbes (2009) objavljala **indeks davčnega osiromašenja** (angl. *Tax Misery Index*), sestavni del katerega je bil delež davkov in socialnih prispevkov, ki se plačujejo iz plače oziroma na plačo, v stroških dela. Za razliko od davčnega primeža je ta kazalnik izhajal iz nominalno določenih (in med državami enakih) bruto plač v višini 50.000, 100.000, 200.000 in 1.000.000 evrov letno. Kazalnik tako ni (bil) namenjen in ne primeren za prikaz obdavčitve »povprečnega« zaposlenega v posamezni državi, ampak prijaznosti davčnega okolja do podjetij, ki ustvarjajo visoko dodano vrednost in (lahko) dobro nagrajujejo zaposlene, ter razvoja človeškega kapitala.

V tem članku prikazujemo čim bolj celovito sliko davčne obremenitve dela v Sloveniji in izbranih državah (v višegrajskih državah, Avstriji in na Hrvaškem), pri čemer upoštevamo oba vidika: prvega, ki osvetljuje primere blizu povprečij, in drugega, ki izpostavlja davčno obremenitev na zgornjem koncu porazdelitve plač. Pri drugem najprej izhajamo iz relativno določenih bruto plač, in sicer trikratne in petkratne povprečne plače, nato pa – za še večjo nazornost – še iz nominalno določenih neto plač. Tako z izračuni prikazujemo, kakšne stroške dela nosijo delodajalci v posamezni državi pri izbranih nominalno določenih neto plačah (25.000 / 50.000 / 75.000 evrov letno).⁷ Na podlagi teh izračunov je za osebe brez otrok v vsaki od obravnavanih držav izračunan delež davčnega bremena v stroških dela pri nominalno določenih neto plačah.

3. Vzorci in trendi obdavčitve dela, kot jih kažejo uveljavljeni kazalniki

Od sredine 80. let 20. stoletja do začetka finančne krize so države članice OECD v splošnem zmanjšale število dohodninskih razredov in porezale najvišje mejne davčne stopnje, zlasti v zadnjem desetletju pred krizo (Joumard idr., 2012: 15). Te prilagoditve davčnih sistemov so skladne s priporočili, izpeljanimi iz teorije optimalnega obdavčenja, ki narekujejo nizke mejne davčne stopnje za visoke dohodke in čim bolj plosko davčno lestvico oziroma po možnosti enotno davčno stopnjo ob prisotnosti univerzalnega transfera ali splošne davčne olajšave (Mankiw in drugi, 2009).

V državah, ki so danes članice EU, se je padanje davčne obremenitve dela začelo proti koncu 90. let. Navadno

³ Prikazan je v publikacijah *Taxation trends in the EU* ter *Structures of the Taxation Systems in the EU*.

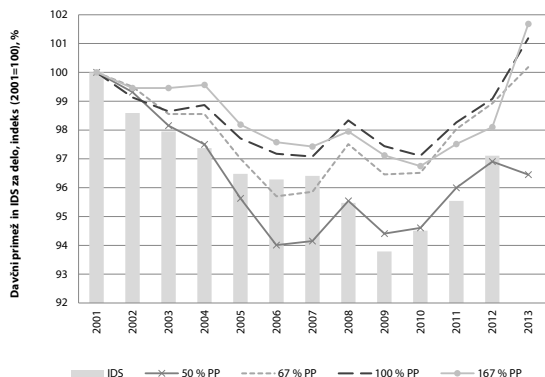
⁴ V imenovalcu so seštete naslednje kategorije: D51A in D51C1 (del dohodnine, ki se nanaša na dohodek iz dela), D29C (davki na plače in plačilno listo), D61111 (obvezni dejanski socialni prispevki delodajalcev) in D61121 (obvezni dejanski socialni prispevki zaposlenih). V imenovalcu sta sešteti kategoriji D1 (sredstva za zaposlene, ki zajemajo bruto plače in osebne prejemke zaposlenih v denarju ter naravi in socialne prispevke delodajalcev) in že omenjena D29C.

⁵ Povprečna plača je definirana kot povprečna plača za odraslo osebo, zaposleno za polni delovni čas v dejavnostih C do K po mednarodni klasifikaciji dejavnosti ISIC Rev. 3 oziroma v dejavnostih B do N po ISIC Rev. 4.

⁶ OECD ta kazalnik uporablja v vsakoletnem poročilu *Taxing Wages*, za države EU je vključen tudi v skupno podatkovno bazo Evropske komisije in OECD *Tax and benefits indicators database* (EC in OECD, 2014b).

⁷ Spomnimo, da Forbes (2009) ter Čok in drugi (2013) izhajajo iz nominalno določenih bruto plač.

Slika 1: Gibanje IDS za delo in davčnega primeža pri različnih ravneh plač v EU, 2001–2013



Vir: Eurostat (2014b) in EC – OECD (2014), lastna preračun in prikaz.

Opomba: Stolpci prikazujejo indekse dinamike IDS za delo, krivulje pa indekse dinamike davčnega primeža pri različnih ravneh plač. Indeksi so izračunani na podlagi navadne aritmetične sredine vrednosti kazalnikov v državah EU (pri IDS za 28 držav EU, pri davčnih primežih pa za 27 držav EU, brez Hrvaške).

povprečje IDS za delo v državah EU je doseglo dno leta 2009, leta 2010 pa se je trend pod pritiski naraščajočih javnofinančnih izdatkov, povezanih predvsem s finančno in gospodarsko krizo, in potreb po uravnoteženju javnih financ obrnil (slika 1), k čemur je pomembno prispevalo zvišanje davčne obremenitve dela v Grčiji, na Irskem in Cipru. Po drugi strani se je v državah, preučevanih v tem članku, IDS za delo v povprečju rahlo znižala (s 36,4 na 35,9 %).

Gibanje davčnih primežev pri štirih različnih ravneh bruto plače (50 % PP, 67 % PP, 100 % PP in 167 % PP) pokaže, da se je davčna obremenitev dela na individualni ravni v EU v povprečju zniževala do leta 2007, nato pa je postopoma naraščala, saj so številne države EU s ciljem okrepitve javnofinančnih prihodkov dvignile davčne stopnje za zgornje dohodninske razrede ali uvedle dodatne razrede z višjimi mejnimi davčnimi stopnjami.⁸ Povprečje zgornjih mejnih davčnih stopenj za dohodke fizičnih oseb se je med letoma 2009 in 2014 v EU povzpelo za 1,4 o.t., mediana pa kar za 6,1 o.t. (Eurostat, 2014a: 28). Davčna obremenitev plač v državah EU se je tako v zadnjih letih v povprečju povečala nad raven iz leta 2001, povečanje je skromnejše le pri najnižjih plačah.

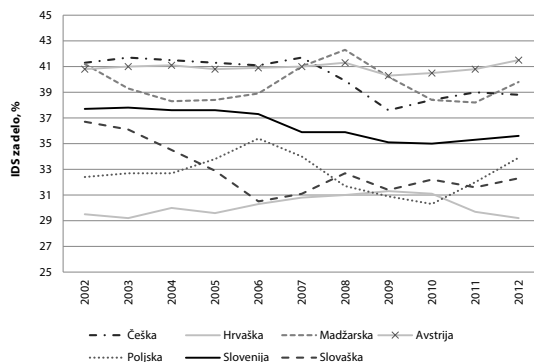
Živahne so razprave o prenosu davčne obremenitve z dela na potrošnjo ali na premoženje (OECD, 2010: 21; Thomas in Picos-Sánchez, 2012; Packard idr., 2012: 10; EC, 2014: 55), a je za to v številnih evropskih državah malo manevrskega prostora, saj je že obstoječa davčna

⁸ Zgornja (tj. najvišja) dohodninska davčna stopnja se je v obdobju 2008–2014 zvišala v 14 od 28 držav EU (med drugim tudi v Sloveniji, in sicer za 9 o.t., kar je za okoli 3 o.t. več od povprečnega povečanja), v 6 državah EU pa se je znižala (v povprečju za 9,1 o.t.).

obremenitev potrošnje visoka, k čemur so prispevali dvigi stopenj davka na dodano vrednost (DDV) po letu 2008.⁹

V Sloveniji je bila IDS za delo v obdobju 2002–2012 nižja kot na Češkem, Madžarskem in v Avstriji, a višja kot na Hrvaškem, Slovaškem in Poljskem. Konvergenca k stopnjama davčno ugodnejših Slovaške in Hrvaške se je po letu 2010 umirila oziroma ustavila (slika 2). A IDS za delo odraža številne dejavnike, med drugim tudi učinkovitost pobiranja oziroma izterjave davkov ter možnost izplačila najvišjih dohodkov v drugih oblikah, in – kot že povedano – marsikaj zakriva, na primer razlike v davčni obremenitvi zaposlenih z različnimi ravnmi plače in različnimi osebnimi okoliščinami. S tega vidika je kot kazalnik nazornejši davčni primež v stroških dela.

Slika 2: Gibanje IDS za delo v izbranih državah v obdobju 2002–2012

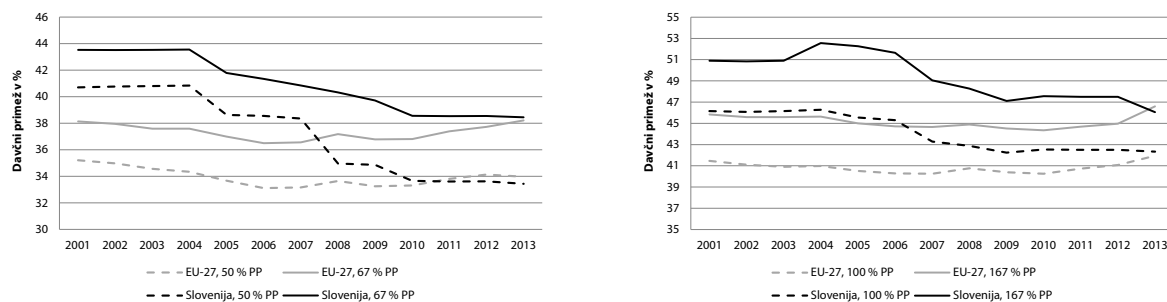


Vir: Eurostat (2014b) in EC – OECD (2014), lastni prikaz.

V letih pred začetkom zadnje gospodarske krize je Slovenija po davčnem primežu za izbrane ravni bruto plače samske osebe brez otrok (50 % PP, 67 % PP, 100 % PP in 167 % PP) precej presegala povprečje EU (slika 2). Po davčni obremenitvi relativno visokih plač (167 % PP) je bila v letih 2004 in 2005 med šestimi oziroma petimi vodilnimi državami EU (EC – OECD, 2014; Dolenc in Vodopivec, 2005: 233). Od leta 2005 naprej pa se je davčni primež v Sloveniji pri vseh štirih ravneh plače postopoma približeval povprečju davčnih primežev v 27 državah EU, k čemur sta prispevala postopna odprava davka na izplačane plače, ki je imel zaradi navadne progresivnosti precejšnje distorzijske učinke, in znižanje efektivne stopnje dohodnine. V zadnjih dveh letih se je davčni primež pri določenih ravneh plače (50 % PP in 167 % PP) v Sloveniji zaradi davčnih ukrepov številnih držav v smeri konsolidacije javnih financ spustil celo rahlo pod povprečje držav EU.

⁹ Standardna stopnja DDV se je v državah članicah EU v obdobju 2008–2014 v povprečju povečala za 2 o.t. (Eurostat, 2014a: 25).

Slika 3: Gibanje davčnega primeža v Sloveniji in EU v obdobju 2001–2013



Vir: EC – OECD (2014), lastni prikaz.

Opomba: Davčni primeži za EU-27 so izračunani kot navadna aritmetična sredina davčnih primežev v vseh državah članicah EU razen Hrvaške.

Najnižje ravni plač so v Sloveniji obravnavane davčno relativno ugodno. Pri plači v višini polovice povprečne (bruto) plače v državi¹⁰ je Slovenija po davčnem primežu najugodnejša med šestimi izbranimi državami, v celotni EU pa je davčno ugodnejših osem držav.

Že pri 67 % povprečne plače so Poljska, Hrvaška in Slovaška davčno ugodnejše, med državami EU pa ima nižji davčni primež kar 15 držav. Še manj ugodno so v Sloveniji obravnavane plače, ki dosegajo ali presegajo državno povprečje (tabela 1). Plača v višini 167 % povprečne plače je med obravnavanimi državami bolj kot v Sloveniji davčno obremenjena le v Avstriji in na Madžarskem. Pri tej ravni plače ima v celotni EU nižji davčni primež kar 17 držav.

4. Pogled onstran povprečij

Predstavljeni podatki o davčnem primežu za reprezentativne zaposlene osebe ne kažejo davčne

obremenitve plač, ki znatno presegajo državno povprečje. Prav tako neposredno ne razkrijejo, v katerih državah je ob nominalno enakih neto plačah strošek dela najnižji. Oba vidika preučujemo v tem poglavju.

Davčni sistemi držav in metodologija izračunov

Davčni obračuni nadpovprečno visokih plač za sedem obravnavanih držav so narejeni za leto 2013, in sicer za samsko osebo, ki ne uveljavlja olajšav za otroke ali druge vzdrževane družinske člane (in ne drugih posebnih olajšav) ter prejema plačo kot edini vir dohodka. Pri izračunu davčnih primežev v splošnem sledimo metodologiji OECD (2014a).

Najprej izhajamo iz relativno določenih bruto plač (3 PP in 5 PP), nato pa še iz nominalno določenih neto plač (25.000 EUR, 50.000 EUR in 75.000 EUR na letni ravni). Pri tem drugem pristopu je postopek izračuna nekoliko bolj zapleten, saj ima večina držav progresivne dohodninske lestvice, davčne olajšave ali odbitke in zgornje meje za plačilo socialnih prispevkov. Obračuni plač so narejeni

Tabela 1: Davčni primež v stroških dela za osebo brez otrok pri različnih ravneh bruto plače, 2013 (v %)

Država	Bruto plača, izražena kot % povprečne bruto plače (PP)							
	50 % PP		67 % PP		100 % PP		167 % PP	
EU-27	34,0		38,2		42,0		46,6	
Avstrija	39,8	(22)	44,5	(23)	49,1	(26)	51,9	(25)
Češka	36,2	(18)	39,3	(19)	42,4	(18)	44,9	(15)
Hrvaška	33,6	(11)	35,3	(10)	40,3	(11)	44,6	(14)
Madžarska	48,1	(28)	49,0	(27)	49,0	(25)	49,0	(21)
Slovenija	33,4	(9)	38,5	(16)	42,3	(17)	46,1	(18)
Slovaška	35,7	(17)	38,4	(15)	41,1	(14)	43,3	(10)
Poljska	33,9	(13)	34,7	(8)	35,6	(6)	36,2	(4)

Vir: EC – OECD (2014), za Hrvaško lastni izračuni.

Opomba: EU-27 zajema vse države članice EU razen Hrvaške. Številke v oklepaju predstavljajo range, pri čemer ima rang 1 država z najnižjim davčnim primežem.

¹⁰ V Sloveniji 50 % PP v letih 2013 in 2014 približno ustreza zakonsko določeni minimalni plači.

v nacionalnih valutah na letni ravni. Za države, ki niso v evroobmočju, so zneski v nacionalnih valutah nato pretvorjeni v EUR po povprečnem deviznem tečaju za leto 2013, objavljenem na spletni strani Banke Slovenije. Informacije o davčnih sistemih držav smo črpali iz publikacije OECD (2014a) *Taxing wages*, spletnih strani ministrstev in nacionalnih davčnih uradov oziroma njihovih publikacij (npr. RH MF Porezna uprava 2013) ter publikacij KPMG (2013) *Thinking Beyond Borders* in EY (2014) *Worldwide Personal Tax guide*. Povzete so v Prilogi 1.

Povračila stroškov v zvezi z delom, ki so v Sloveniji davčno ugodno obravnavana, skladno z metodologijo OECD (2014a) pri obračunih plač niso upoštevana. Izračunani davčni primeži zato ne odražajo razlik v davčni obravnavi teh povračil.

Ker so izračuni narejeni na letni ravni, je v primeru Avstrije upoštevano izplačilo plače v 14 enakih zneskih, torej izplačilo 12 rednih plač in davčno ugodnejših 13. in 14. plače (tj. regresa in božičnice), kot je tam običajna praksa.

Obdavčitev nadpovprečno visokih plač v izbranih državah

Najprej smo po metodologiji OECD (2014a) izračunali davčne primeže za bruto plači, ki sta enaki trikratni in petkratni povprečni bruto plači v posamezni državi. Izračuni pokažejo, da Slovenijo med sedmimi državami po davčnem bremenu takih plač prekaša le Hrvaška (tabela 2). Davčni primež v stroških dela najbolj ugodne Poljske je od slovenskega nižji kar za 12 oz. 16 o.t., davčni primež Slovaške za 7 oz. 9 o.t., davčni primež Češke pa za 6 oz. 10 o.t.

Še bolj nazorno sliko vpliva obdavčitve plač na stroške dela dobimo, če v vseh državah izhajamo iz nominalno enakih neto plač. Če je želel delodajalec zaposlenemu v Sloveniji leta 2013 izplačati letno neto plačo v višini

Tabela 2: Davčni primež v stroških dela za osebo brez otrok pri trikratni in petkratni povprečni bruto plači, 2013 (v %)

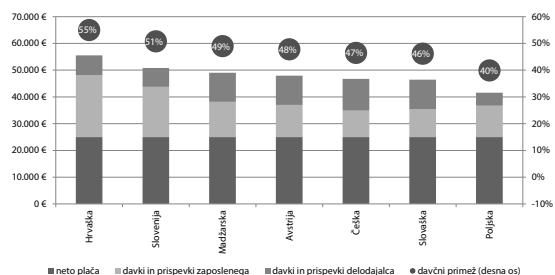
Država	Bruto plača, izražena kot % povprečne bruto plače (PP)			
	3 PP		5 PP	
Avstrija	49,9	(5)	49,4	(5)
Češka	46,5	(3)	45,2	(2)
Hrvaška	52,6	(7)	56,9	(7)
Madžarska	49,0	(4)	49,0	(4)
Slovenija	52,4	(6)	55,6	(6)
Slovaška	45,5	(2)	46,6	(3)
Poljska	40,4	(1)	39,3	(1)

Vir: Lastni izračuni.

Opomba: Številke v oklepaju predstavljajo range, pri čemer ima rang 1 država z najnižjim davčnim primežem.

25.000 evrov, je imel 50.797 evrov stroškov v obliki plače ter pripadajočih dajatev in prispevkov (brez povračil stroškov prevoza in malice). To je več kot v vseh izbranih državah razen Hrvaške (55.514 evrov), in sicer dobrih devet tisoč evrov več kot na Poljskem (41.594 evrov), dobrih štiri tisoč evrov več kot na Češkem (46.762 evrov) in Slovaškem (46.426 evrov), slabih tri tisoč evrov več kot v Avstriji (47.915 evrov) in slaba dva tisočaka več kot na Madžarskem (49.046 evrov).

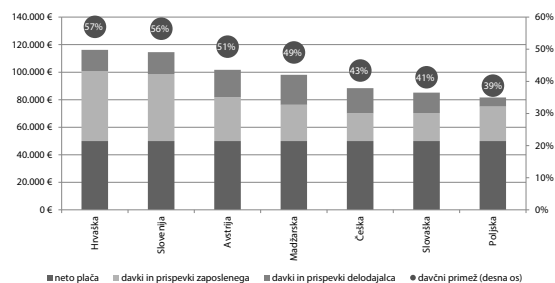
Slika 4: Stroški dela in davčni primež pri letni neto plači v višini 25.000 EUR, 2013



Vir: Lastni izračuni.

Pri izplačilu letne neto plače v višini 50.000 evrov so leta 2013 v Sloveniji stroški plač skupaj z davki in prispevki znašali 114.550 evrov, kar je za dobrih tisoč šesto evrov manj kot na Hrvaškem (116.177 evrov, če upoštevamo izračun za območje Zagreba, a ta znesek pade pod slovenskega za vrsto občin z nižjim lokalnim davkom), a precej več kot v višegrayskih državah (81.588 evrov na Poljskem, 85.132 evrov na Slovaškem, 88.396 evrov na Češkem in 98.092 evrov na Madžarskem) in v Avstriji (101.705 evrov).

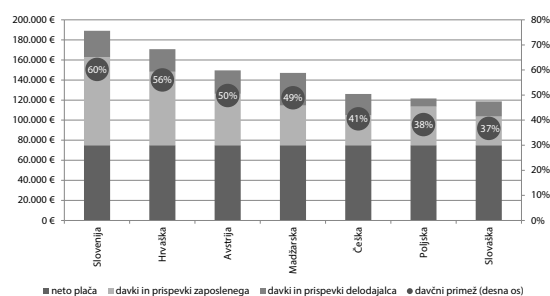
Slika 5: Stroški dela in davčni primež pri letni neto plači v višini 50.000 EUR, 2013



Vir: Lastni izračuni.

Pri izplačilu letne neto plače v višini 75.000 EUR so stroški plač skupaj z davki in prispevki v Sloveniji leta 2013 znašali 189.069 evrov, kar je znatno več kot v vseh obravnavanih državah. Letni stroški dela pri tej višini plače so na Hrvaškem (na območju Zagreba) nižji za 18.347 evrov, v Avstriji za 39.439 evrov, na Madžarskem za 41.932 evrov, na Češkem za 62.904, na Poljskem za 67.486 evrov, na Slovaškem pa za 70.337 evrov.

Slika 6: Stroški dela in davčni primež pri letni neto plači v višini 75.000 EUR, 2013



Vir: Lastni izračuni.

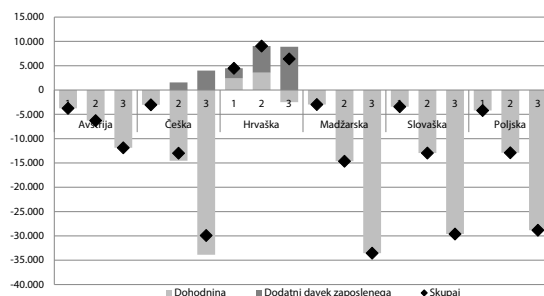
Dodatni prikazi in razprava o rezultatih

Slovenija je torej davčno neprijazna do visokih plač, in to pri obeh temeljnih elementih njihove obdavčitve: dohodnini in prispevkih za obvezna socialna zavarovanja. Mednarodna nekonkurenčnost pri obdavčitvi plač visoko usposobljenega kadra, na katero opozarjajo gospodarstveniki (GZS, 2014: 5), je za majhno in izvozno naravnano državo posebej problematična. Visoka obdavčitev nadpovprečnih plač namreč zvišuje stroške dela na enoto visokotehnoloških proizvodov, ki so v primerjavi s tujimi zato dražji, kot bi bili v primeru primerljivega davčnega bremena. To slabo vpliva na njihov izvoz, s tem pa na delovna mesta in dodano vrednost v visokotehnoloških panogah, ki so motor gospodarske rasti. Visoki stroški dela prav tako odbijajo tuje investitorje (OECD, 2003: 177), ki bi lahko zadolženim in kapitalsko šibkim domačim podjetjem pomagali znižati finančni vzvod. Visoka obdavčitev nadpovprečnih plač poleg negativnih vplivov na ekonomsko aktivnost s seboj prinaša še tveganja nerazkritja visokih dohodkov in bolj množično uporabo drugih oblik izplačevanja dohodkov (npr. v obliki dividend in kapitalskih dobičkov).

Med preučevanimi državami ima pri letnih neto plačah v višini 25.000 do 75.000 evrov višjo dohodnino (in davke podobnega tipa) kot Slovenija le Hrvaška, a pri najvišji plači le v Zagrebu in še nekaj mestih/občinah, ne pa tudi v občinah z nižjim lokalnim davkom (10 % dohodnine ali manj). V preostalih državah je dohodnina precej nižja kot v Sloveniji; pri neto plači v višini 25.000 evrov za 3.976 do 4.209 evrov, pri neto plači v višini 50.000 evrov za 6.286 do 14.647 evrov, pri neto plači v višini 75.000 pa kar za 11.870 do 33.540 evrov (slika 7).

Visoke mejne davčne stopnje dohodninskih razredov niso problematične same po sebi, ampak v kombinaciji z relativno nizko postavljenimi pragi davčnih razredov. Četudi bi Slovenija odpravila zgornji, četrti dohodninski razred s 50-odstotno mejno davčno stopnjo – ki je bil najprej uveden za leti 2013 in 2014, nato podaljšan do konca leta 2015, po Programu stabilnosti (dopolnitev

Slika 7: Razlika v dohodnini in drugih davkih od bruto plače med izbranimi državami in Slovenijo, 2013 (v EUR)



Vir: Lastni izračuni.

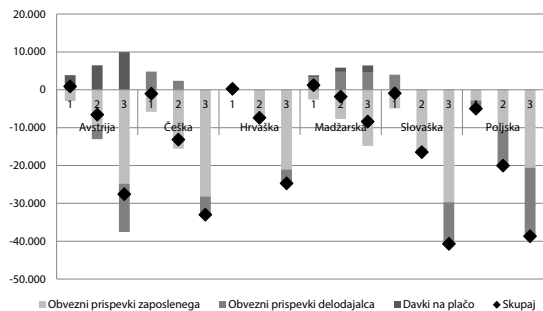
Opomba: Številke na vodoravni osi označujejo ravni letne neto plače, in sicer: 1 – 25.000 EUR, 2 – 50.000 EUR, 3 – 75.000 EUR.

2014) pa je predviden vsaj še do konca leta 2017 (Vlada RS, 2014: 16) –, se pri naših izračunih ne bi približali povprečju dohodninske obveznosti v preostalih državah. Za slednje bi bilo treba hkrati dvigniti prage davčnih razredov, ki so trenutno zelo stisnjeni. Moteč element v slovenskem dohodninskem sistemu je tudi davčna olajšava, ki pada z dohodkom, zaradi katere pri določenih ravneh bruto plače njeno zvišanje privede do znižanja neto plače, na kar sta opozorila tudi Feldin in Polanec (2011). To sicer velja le na dveh ozkih pasovih bruto plače blizu pragov drugega in tretjega razreda olajšave, a gre za anomalijo, ki bi jo veljalo odpraviti.

Kakšna je za dobrobit družbe optimalna dohodninska lestvica (s pripadajočimi davčnimi olajšavami) je med drugim odvisno tudi od porazdelitve dohodka pred obdavčitvijo. Naraščajoče razlike oziroma neenakosti v bruto dohodkih pomenijo večji pritisk na mehanizme njihovega prerazdeljevanja (Mirrlees idr., 2011: 54 in 71). Porazdelitev bruto dohodkov iz dela in kapitala, merjena z Ginijevim koeficientom, je v Sloveniji še vedno bolj egalitarna kot v večini držav OECD (od 32 držav je v tem smislu bolj egalitarnih 10, od teh le pet članic EU, op.), kar v osnovi narekuje relativno manjšo potrebo po prerazdeljevanju. Pa je stopnja prerazdeljevanja skozi davčni sistem in sistem socialnega varstva vseeno intenzivnejša, in tako se Slovenija med članicami OECD po neenakosti porazdelitve razpoložljivega dohodka (tj. dohodka po obdavčitvi in socialnih transferjih) prebije na zadnje mesto (OECD, 2014d).

Prispevki za obvezna socialna zavarovanja pri letni neto plači v višini 25.000 so najvišji na Madžarskem, ki ji tesno sledita Hrvaška in Slovenija. Pri letnih neto plačah v višini 50.000 in 75.000 evrov pa so prispevki daleč najvišji prav v Sloveniji, kar je posledica visokih prispevnih stopenj za delavce in neomejenosti osnove za plačilo socialnih prispevkov.

Slika 8: Razlika v obveznih socialnih prispevkih in davkih na plačo med izbranimi državami in Slovenijo, 2013 (v EUR)



Vir: Lastni izračuni.

Opomba: Številke na vodoravni osi označujejo ravni letne neto plače, in sicer: 1 – 25.000 EUR, 2 – 50.000 EUR, 3 – 75.000 EUR.

Mirrlees, eden od pionirjev teorije optimalnega obdavčenja, je ponazoril problematičnost visokih mejnih davčnih stopenj za visoke plače z vidika ekonomske učinkovitosti in za zelo visoke plače predlagal nizko ali celo ničelno mejno davčno stopnjo (Mankiw in drugi, 2009). Pri socialnih prispevkih, ki se od davkov razlikujejo po neposrednejši povezanosti s povratnimi storitvami, je to doseženo z uvedbo zgornje meje osnove, od katere se obračunajo prispevki (t. i. socialne kapice). Socialno kapico ali pa z osnovo padajoče stopnje socialnih prispevkov za vsaj eno stran (zaposlene ali delodajalce) poznajo v večini razvitih držav (glej OECD, 2014c). Medtem ko v nekaterih državah socialna kapica velja za vse vrste obveznih socialnih zavarovanj, jo v drugih uporabljajo le pri pokojninskem ali pa samo pri zdravstvenem zavarovanju (t. i. delna socialna kapica).

Med obravnavanimi državami imajo polno socialno kapico Avstrija, Slovaška in Hrvaška (Hrvaška sicer le za prispevke zaposlenih), delno socialno kapico pa Poljska (»samo« za pokojninsko in invalidsko zavarovanje) in Češka (za vsa socialna zavarovanja razen zdravstvenega). Slovenija socialne kapice pri plačah še ne pozna,¹¹ Madžarska pa je socialno kapico pri prispevkih zaposlenih ukinila leta 2013. Zgornje meje osnove za plačilo socialnih prispevkov so v letu 2013 znašale: 26.537 evrov na Poljskem, 47.160 evrov na Slovaškem, 47.823 evrov na Češkem, 62.160 evrov v Avstriji in 74.740 evrov na Hrvaškem.

Leta 2010 so Majcen idr. (2010) izdelali študijo o posledicah uvedbe zgornje meje pri osnovi za plačilo socialnih prispevkov. Ocenili so, da bi pri takratnem

¹¹ Socialno kapica pa obstaja pri samostojnih podjetnikih, ki socialne prispevke plačujejo skladno z lestvico z osmimi razredi. Skladno z mesečnimi lestvicami iz leta 2013 je bilo plačilo socialnih prispevkov to leto omejeno na 16.743 evrov, iz česar sledi, da je bila zgornja meja osnove enaka 43.829 evrov.

sistemu in okoliščinah uvedba zgornje meje osnove pri 36.915 evrih povzročila precejšen izpad javnofinančnih prihodkov. Javnofinančno vzdržen bi bil zgolj scenarij z uvedbo zgornje meje na ravni 47.000 evrov, in sicer v kombinaciji z razširitvijo osnove za plačevanje socialnih prispevkov in višjo stopnjo cedularne dohodnine, da se zagotovi nevtralnost z vidika javnofinančnih prihodkov. V obdobju po omenjeni študiji je bila osnova za plačevanje socialnih prispevkov zaposlenih delno razširjena na pogodbe civilnega prava (avtorske pogodbe in pogodbe o delu); nekoliko so se zvišali tudi prispevki za zdravstveno zavarovanje samostojnih podjetnikov. Stopnja cedularne dohodnine za obresti, dividende in kapitalne dobičke je bila zvišana z 20 na 25 % davčne osnove. Kljub temu zgornja meja osnove za plačilo obveznih socialnih prispevkov še ni postavljena.

5. Zaključek

Gibanje davčnega primeža v stroških dela za plače do 167 % povprečne bruto plače v državi (PP) kaže, da se je obdavčitev plač v Sloveniji po letu 2005 zniževala in tako približevala povprečju EU, za posamezne ravni plač pa celo spustila rahlo pod povprečje EU. Vendar slednje odraža predvsem davčne ukrepe v državah, ki jih je gospodarska kriza najbolj prizadela (zlasti v Grčiji, na Irskem in Cipru) in so skušale kratkoročno z dvigi davkov loviti ravnotežje oziroma nižji deficit javnih financ.

Po izračunih Eurostata in OECD je bila davčna obremenitev plač blizu minimalne plače v Sloveniji leta 2013 razmeroma ugodna; nižji davčni primež pri 50 % PP je imelo le osem držav EU. Davčni sistem pa je izgubil na konkurenčnosti že pri 67 % in 100 % PP, ko se je po davčnem bremenu za Slovenijo zvrstilo 15 oziroma 16 držav EU. Pri obdavčitvi plače v višini 167 % PP je bilo od Slovenije davčno ugodnejših že 17 držav EU. Lastni izračuni davčnega primeža pri plačah v višini trikratne in petkratne PP pokažejo, da je davčno breme tako visokih plač v Sloveniji višje kot v vseh višegrajskih državah in Avstriji. Izmed preučevanih držav je davčni primež nekoliko višji le na Hrvaškem, a le v Zagrebu in še nekaj mestih/občinah, kjer je lokalni davek najvišji.

Če izhajamo iz nominalno določenih neto plač, je presežna obdavčitev visokih plač v Sloveniji še bolj nazorna. Pri letnih neto plačah v višini 25.000 in 50.000 evrov je imel delodajalec leta 2013 med obravnavanimi državami najvišje stroške na Hrvaškem (na območju Zagreba), takoj za tem pa v Sloveniji. Stroški dela v višegrajskih državah in Avstriji so pri prvi plači v povprečju nižji za okoli 4.500 evrov, pri drugi pa kar za 23.500 evrov. Pri letni neto plači v višini 75.000 evrov se vseh šest držav zvrsti daleč za Slovenijo, razlike pa se gibljejo od okoli 18.350 na Hrvaškem do okoli 67.500 na Poljskem. Med preučevanimi državami je brez vsakršne zgornje meje osnove za obvezne socialne prispevke

poleg Slovenije le še Madžarska.

Za konkurenčno obdavčitev visokih plač v Sloveniji bi bili poleg uvedbe popolne socialne kapice na ravni, ki zdaj velja za samostojne podjetnike (okoli 44.000 EUR), potrebni še ukrepi na strani dohodnine. Glede na aktualne izzive pri uravnoteženju javnih financ je kakšnega od ukrepov mogoče začasno (delno) financirati z alternativnimi davčnimi viri, a so tukaj možnosti precej omejene. Z vidika mednarodne primerjave davčnih bremen bi lahko bilo nekaj prostora pri obdavčitvi premoženja, za prevalitev davčnega bremena na potrošnje pa v Sloveniji po dvigu stopenj DDV v letu 2013 dejansko ni več prostora (glej EC, 2014: 52). Sočasno bi bilo treba poiskati prihranke z racionalizacijo v zdravstvenem sistemu in javnem sektorju nasploh ter prenoviti pokojninski sistem (z večjo povezanostjo vplačil in izplačil, z vezavo upokojitvene starosti na pričakovano trajanje življenja in s krepitvijo pomena prostovoljnega dodatnega pokojninskega varčevanja). Dolgoročno bi k javnofinančni vzdržnosti rešitve prispeval še ugoden vpliv večje mednarodne konkurenčnosti slovenskih podjetij.

Literatura in viri

Čok, M., M. A. Grulja, T. Turk, in M. Verbič (2013). Taxation of Wages in The Alps-Adriatic Region. *Financial Theory and Practice* 37 (3), 259–277.

Davis, S. J. in M. Henrekson (2004). Tax Effects on Work Activity, Industry Mix and Shadow Economy Size: Evidence from Rich-Country Comparisons. NBER Working Paper No. 10509, 68 pages.

Dolenc, P. in M. Vodopivec (2005). The Tax Wedge in Slovenia: International Comparison and Policy Recommendations. *Financial Theory and Practice* 29 (3), 229–243.

EC – OECD (2014). Tax and benefits indicators database. European Commission (ECFIN) and OECD. Dosegljivo na: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/tab/ (16. 8. 2014).

EC (2014). Tax reforms in EU Member States. 2014 Report. Luxembourg: European Commission.

Eurostat (2014a). Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway. Eurostat Statistical Books. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Eurostat (2014b). Government statistics / Annual government finance statistics / Derived tax indicators: implicit tax rate on labour. Dostopno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/>

[product_details/dataset?p_product_code=TEC00119](http://www.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/dataset?p_product_code=TEC00119). (16. 8. 2014).

EY (2014). Worldwide Personal Tax guide. Income Tax, social Security and Immigration 2013-2014. Ernst & Young. Dostopno na: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Worldwide_Personal_Tax_Guide_2013-2014/\\$FILE/2013-2014%20Worldwide%20personal%20tax%20guide.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Worldwide_Personal_Tax_Guide_2013-2014/$FILE/2013-2014%20Worldwide%20personal%20tax%20guide.pdf) (28. 6. 2014).

Feldin, A. in S. Polanec (2011). „Pametna“ obdavčitev dela : anomalija v davčnem sistemu. *Dnevniki objektiv* 61 (286), str. 10.

Forbes (2009). Tax Misery and Reform Index. Dosegljivo na: <http://www.forbes.com/global/2009/0413/034-tax-misery-reform-index.html> (16. 8. 2014).

GZS (2014). Gospodarska agenda za novo vlado RS 2014. Dostopno na: <http://www.gzs.si/slo/65280> (6. 9. 2014).

Heijmans, P. in P. Acciari (2004). Examination of The Macroeconomic Implicit Tax Rate on Labour Derived by The European Commission. Taxation paper No. 4, DG Taxation and Customs Union, European Commission, December 2014.

IMD (2014). IMD World Competitiveness Yearbook 2014: Overall Ranking and Competitiveness Factors. Dostopno na: http://www.imd.org/uupload/imd.website/wcc/Overall_ranking_5_years.pdf (23. 8. 2014).

Joumard, I, P. Mauro in D. Bloch (2012). Tackling income inequality: The role of taxes and transfers. *OECD Journal: Economic Studies*, published online first. Dostopno na: http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2012-5k95xd6l65lt (16. 8. 2014).

Kleven, H. J., C. Landais, E. Saez in E. A. Schultz (2014). Migration and Wage Effects of Taxing Top Earners: Evidence from the Foreigners' Tax Scheme in Denmark. *The Quarterly Journal of Economics* (2014) 129 (1): 333–378.

Kosi, T. in Š. Bojnec (2009). Level and progressivity of labour income taxation in Slovenia: Changes since 1991 and international comparison. *Naše gospodarstvo* 55 (3/4), 3–13.

KPMG (2013). Thinking Beyond Borders. Dostopno na: <http://www.kpmg.com/Global/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/thinking-beyond-borders/> (23. 11. 2013).

Laporšek, S. in P. Dolenc (2011). Obdavčitev dela in zaposlenost v državah OECD in Sloveniji. *Družboslovne razprave* 27 (67), 59–75.

Majcen, B., M. Čok in M. Ogorevc (2010). Ocena posledic

avedbe zgornje meje za osnovo prispevkom za socialno varnost. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja, maj 2010.

Mankiw, N. G., M. C. Weinzierl in D. F. Yagan (2009). Optimal taxation in Theory and Practice. *Journal of Economic Perspectives* 23 (4), 147–174.

Mirrlees, J., A. Stuart, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles in J. Poterba (2011). *Tax Design*. Oxford University Press.

OECD (2003). Policy influences on foreign direct investment. V: *OECD Economic Outlook No. 73. Special Focus on: Doreign Direct Investment*. Paris: OECD, str. 175–185.

OECD (2010). *Growth-oriented Tax Policy Reform Recommendations*. Ch. 1, V: *Tax Policy Reform and Economic Growth*. Paris: OECD, str. 17–24.

OECD (2011). *OECD Tax Policy Study No. 21: Taxation and Employment*. Paris: OECD.

OECD (2012). Reducing income inequality while boosting economic growth: Can it be done? Ch. 5, v: *Economic Policy Reforms 2012: Going For Growth*. Paris: OECD, str. 181–202. Publishing.

OECD (2014a). *Taxing Wages 2012-2013. Special Feature: Changes in Structural Labour Income Tax Progressivity over the 2000-2012 Period in OECD Member Countries*. Paris: OECD.

OECD (2014b). *Tax-Benefit calculator*. Dostopno na: <http://www.oecd.org/social/soc/benefitsandwagestax-benefitcalculator.htm> (16. 8. 2014).

OECD (2014c). *Tax database, Social security contributions*. Dostopno na: <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm> (15. 8. 2014).

OECD (2014d). *Social Protection and Well-being. Dataset: Income Distribution and Poverty*. Dostopno na: <http://stats.oecd.org/> (16. 8. 2014).

Packard, T., J. Koettl in C. E. Montenegro (2012). *In From the Shadow. Integrating Europe's Informal Labor*. Washington: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

RH MF Porezna uprava (2013). *Oporezivanje primitaka iz radnog odnosa (plaće)*. Zagreb: Institut za javne financije za RH MF Porezno upravu.

Thomas, A. in F. Picos-Sánchez (2012). *Shifting from Social Security Contributions to Consumption Taxes: The Impact on Low-Income Earner Work Incentives*.

OECD Taxation Working Papers, No. 11. Paris: OECD.

Vlada RS (2014). *Program stabilnosti – dopolnitev 2014*. Dostopno na: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/mediji/2014/program_stabilnosti_2014.pdf (28. 6. 2014).

Priloga 1: Elementi obdavčitve plač in njihove značilnosti v obravnavanih državah (letna raven), 2013

	Slovenija	Avstrija	Hrvaška	Madžarska	Slovaška	Češka	Poljska
DOHODNINA							
Osnova	BP – PSVz - olajšava	BP – PSVz - olajšave	BP – PSVz - olajšava	BP	BP – PSVz - olajšava	BP + PSVd	BP - PSVz - olajšava
Število razredov	4	4	3	1	2	1	
Standardna/splošna davčna olajšava	Do 10.866 EUR: 6.520 EUR Od 10.866 do 12.571 EUR: 4.419 EUR Nad 12.571 EUR: 3.303 EUR	192 EUR (132 EUR za stroške, povezane z delom + 60 EUR za posebne stroške)	26.400 HRK (3.483 EUR)	/	Do 19.458 EUR: 3.736 EUR Od 19.458 do 34.402 EUR: 44,2*194,58-0,25*(BP-PSVz) Nad 34.402: /	/	1.335 PLN oz. 318 EUR (pavšalna olajšava za stroške, povezane z delom)
Stopnje in meje davčnih razredov	Do 8.021 EUR: 16 % Od 8.021 do 18.960 EUR: 27 % Od 18.960 do 70.907 EUR: 41 % Del nad 70.907 EUR: 50 %	Do 11.000 EUR: 0 % Od 11.000 do 25.000 EUR: 36,5 % Od 25.000 do 60.000 EUR: 43,2 % Nad 60.000 EUR: 50 % ²	Do 26.400 HRK (3.483 EUR): 12 % Od 26.400 do 105.600 HRK (13.934 EUR): 25 % Del nad 105.600 HRK (13.934 EUR): 40 %	16 %	Do 34.402 EUR: 19 % Del nad 34.402 EUR: 25 %	15 %	Do 85.528 PLN (20.376 EUR): 18 % Del nad 85.528 PLN: 32 %
Znižanje davka	/	345 EUR (54 EUR + pavšalnih 291 EUR za prevoz) ³	/	/	/	24.840 CZK (956 EUR)	556 PLN (132 EUR) + 7,75 % prispevne osnove za zdravstveno zavarovanje
LOKALNI DAVEK	/	/	18 % dohodnine (Zagreb) ⁴	/	/	/	/
OBVEZNI SOCIALNI PRISPEVKI							
Delavec							
Skupna stopnja	22,1 % BP	18,2 % BP ¹	20,0 % BP	18,5 % BP	13,4 % BP	11,0 % BP	13,71 % BP + 9 % (BP -0,1371xBP)
Zgornja meja osnove	/	62.160 EUR (s 13. in 14. plačo)	566.424 HRK (74.740 EUR)	/	47.160 EUR	1.242.432 CZK oz. 47.823 EUR za 6,5-odstotni socialni prispevek	111.390 PLN oz. 26.537 EUR (samo za 11,26-odstotni prispevek za PIZ)

Delodajalec	Slovenija	Avstrija	Hrvaška	Madžarska	Slovaška	Češka	Pojlska
Skupna stopnja	16,1 % BP	21,7 % BP	15,2% BP	27 % BP	31,2 % BDP	34,0% BP	16,78 % BP
Zgornja meja osnove	/	62.160 EUR (s 13. in 14. plačo)	/	/	47.160 EUR (razen za 0,8-odstotni prispevek za primer nezgode)	1.242.432 CZK oz. 47.823 EUR za 25-odstotni socialni prispevek	111.390 PLN oz. 26.537 EUR za 11,61-odstotni prispevek za PIZ
DAVKI NA PLAČO	/	7,9 % BP za plače nad 13.140EUR	/	1,5 % BP (za strokovno izobraževanje)		Solidarnostni davek nad 1.242.432 CZK oz. 47.823 EUR (v obdobju 2013-2015): 7,0 %	/

Vir: Lastni prikaz na podlagi informacij v OECD (2014a), KPMG (2013), EY (2014), RH MF Porezna uprava (2013) ter na spletnih straneh ministrstev in nacionalnih davčnih uradov.

Opombe: BP je bruto plača. PSVz in PSVd označujeta prispevke za socialno varnost zaposlenih oziroma delodajalcev.

¹ Avstrija: Upoštevana sta tudi obvezna prispevka za delavsko zbornico in rezidenčne stavbe (vsak 0,5 % BP). Ta prispevka se ne plačata na 13. in 14. plačo. Za bruto plače nad 17.964 EUR se zavarovanje za primer brezposelnosti plača po stopnji 3 % (upoštevano pri izračunu skupne stopnje), pri nižjih plačah pa po nižjih stopnjah, in sicer: 0 % za plače do 14.628 EUR, 1 % za plače do 15.960 EUR in 2 % za plače do 17.964 EUR

² Avstrija: 13. in 14. plača sta obravnavani ugodneje, in sicer tako, da prvih 620 EUR ni obdavčenih, preostalo pa se obdavči po sledeči lestvici: do 25.000 EUR po 6 %, od 25.000 do 50.000 po 27 %, od 50.000 do 83.333 po 37,5 % in nad 83.333 po 50 %.

³ Avstrija: Upoštevan odbitek davka za prevoz na delo (in z dela) se nanaša na prevoze do 20 km („Arbeitnehmerbetrag“). Za večje razdalje je zaposleni ob predložitvi ustreznih potrdil upravičen do dodatnega odbitka davka za prevoz na delo in z dela („Pendlerpauschale“).

⁴ Hrvaška: Pri izračunu davčnega primeža na Hrvaškem smo upoštevali 18-odstotno stopnjo lokalnega davka, ki velja za Zagreb. V drugih krajih je ta davek nižji, giblje pa se med 1% in 13 % dohodninske obveznosti.

Priloga 2: Obračuni plač v izbranih državah (letna raven, EUR), 2013

AVSTRIJA						
Neto plača	25.000 €	50.000 €	75.000 €			
+ Dohodnina	5.312 €	20.574 €	39.991 €			
+ PSVz	6.680 €	11.224 €	11.224 €			
= Bruto plača	36.992 €	81.799 €	126.215 €			
+ PSVd	8.001 €	13.444 €	13.444 €			
+ Davki na plačo	2.922 €	6.462 €	9.971 €			
= Stroški dela	47.915 €	101.705 €	149.630 €			
Davčni primež	47,80 %	50,80 %	49,90 %			
ČEŠKA			HRVAŠKA			
Neto plača	25.000 €	50.000 €	75.000 €	25.000 €	50.000 €	75.000 €
+ Dohodnina	6.058 €	12.303 €	17.969 €	11.484 €	30.424 €	49.363 €
+ Dodatni davek ¹	0 €	1.561 €	3.987 €	2.067 €	5.476 €	8.885 €
+ PSVz	3.839 €	6.264 €	7.824 €	9.638 €	14.948 €	14.948 €
= Bruto plača	34.897 €	70.129 €	104.779 €	48.189 €	100.848 €	148.196 €
+ PSVd	11.865 €	18.267 €	21.386 €	7.325 €	15.329 €	22.526 €
= Stroški dela	46.762 €	88.396 €	126.165 €	55.514 €	116.177 €	170.722 €
Davčni primež	46,50 %	43,40 %	40,60 %	55,00 %	57,00 %	56,10 %
SLOVENIJA			SLOVAŠKA			
Neto plača	25.000 €	50.000 €	75.000 €	25.000 €	50.000 €	75.000 €
+ Dohodnina	9.083 €	26.860 €	51.860 €	5.644 €	13.915 €	22.248 €
+ PSVz	9.669 €	21.805 €	35.990 €	4.742 €	6.319 €	6.319 €
= Bruto plača	43.753 €	98.665 €	162.850 €	35.385 €	70.234 €	103.567 €
+ PSVd	7.044 €	15.885 €	26.219 €	11.040 €	14.899 €	15.165 €
= Stroški dela	50.797 €	114.551 €	189.069 €	46.426 €	85.132 €	118.732 €
Davčni primež	50,80 %	56,40 %	60,30 %	46,20 %	41,30 %	36,80 %
MADŽARSKA			POLJSKA			
Neto plača	25.000 €	50.000 €	75.000 €	25.000 €	50.000 €	75.000 €
+ Dohodnina	6.107 €	12.214 €	18.321 €	4.874 €	13.956 €	23.039 €
+ PSVz	7.061 €	14.122 €	21.183 €	6.842 €	11.154 €	15.465 €
= Bruto plača	38.168 €	76.336 €	114.504 €	36.716 €	75.110 €	113.504 €
+ PSVd	10.305 €	20.611 €	30.916 €	4.877 €	6.478 €	8.079 €
+ Davek na plačo	573 €	1.145 €	1.718 €			
= Stroški dela	49.046 €	98.092 €	147.137 €	41.594 €	81.588 €	121.583 €
Davčni primež	49,00 %	49,00 %	49,00 %	39,90 %	38,70 %	38,30 %

Vir: Lastni izračuni.

Opombe: PSVz in PSVd označujeta prispevke za socialno varnost zaposlenih oziroma delodajalcev.

¹ Na Češkem gre za solidarnostni davek, ki se plačuje le v obdobju 2013–2015, na Hrvaškem pa za lokalni davek (v našem primeru za Zagreb).

IZGUBA KMETIJSKIH ZEMLJIŠČ

Damjana Flere, mag. biologije in ekologije z naravovarstvom

JEL: Q150

UDK: 338.43

Povzetek

Svet je prenaseljen in že zdaj bi za vso svetovno prebivalstvo potrebovali tri planete v velikosti Zemlje (Santa-Barbara, 2003). Istočasno se krčijo obdelovalne površine, ki so nujno potrebne za pridelavo hrane. Države pred vstopom v EU oblikujejo kmetijsko politiko na nacionalni ravni. Slovenija je s članstvom v EU postala del notranjega evropskega trga in izvaja skupno kmetijsko politiko ter njene cilje. Države članice si s skupnimi močmi prizadevajo za varstvo skupnega trga. Hrana in prehranska oskrba v Evropi kot tudi drugod po svetu ostaja osrednja skrb skupne kmetijske politike. EU namenja za njeno izvajanje skoraj polovico finančnih sredstev iz svojega proračuna. Posledično ima Slovenija kot država članica EU še vedno zagotovljeno prehransko zadostnost, ne pa tudi samozadostnosti. V prispevku smo s teoretično-analitičnim pristopom in pregledom objavljene literature preučili problematiko izgube, obsega in dejanske rabe slovenskih kmetijskih zemljišč. Poskušali smo pojasniti vzroke za sedanji položaj v Sloveniji in posledice zmanjševanja kmetijskih obdelovalnih površin na našo prehransko samooskrbo.

Ključne besede: kmetijska zemljišča, Evropska unija, izguba, hrana, samooskrba, Slovenija

Abstract

The world is overpopulated and already, we would need three planets the size of Earth to sustain the whole population (Santa-Barbara, 2003). At the same time, cultivated areas, which are necessary for the production of food, are shrinking. Before entering the EU, countries developed agricultural policies on a national level. By joining the European Union (EU), Slovenia has become part of the internal European market and is implementing the common agricultural policy and its objectives. Member States are supposed to work together to promote the protection of the common market. Food and food supplies in Europe, as well as elsewhere in the world, remain the main concern of the common agricultural policy. For its implementation, the EU devotes almost half of its financial resources. Consequently, as an EU Member State, Slovenia still achieves food sufficiency, but not self-sufficiency. In the paper we take a theoretical and analytical approach and review published literature to examine issues of loss, and the extent and actual usage of Slovenian agricultural land. We have tried to explain the reasons for the current situation in Slovenia and the consequences of the reduction of agricultural arable land on our food self-sufficiency.

Key words: agricultural landholding, European Union, loss, food, self sufficiency, Slovenia

1. UVOD

Zemlja je že od nekdaj temeljna dobrina. Zdaj, v času hitre globalizacije, se vse premalo zavedamo vloge in pomembnosti obstoja kmetijskih površin. Te vplivajo na kakovost voda, tal in zraka, na raznolikost flore in favne ter kakovost bivanja posameznika in družbe. Kmetijske površine so omejen vir in vsaka napačna odločitev lahko pomeni trajno izgubo tega vira. Iz tega razloga je pravilno gospodarjenje in upravljanje tal ter zemljišč nujno. Ovira pri ohranitvi oziroma zaščiti kakovostnejših kmetijskih zemljišč (v nadaljevanju: KZ) so pogosto kratkoročni ekonomski in politični vidiki, kar lahko povzroči neugodne ter dolgoročno nevzdržne posledice v prostorskem načrtovanju (Technical document on soil sealing, 2011).

Kmetijska dejavnost je že od nekdaj deležna posebne

družbene obravnave. Njena temeljna naloga je zagotavljanje zadostne preskrbe s hrano in s tem zagotavljanje ene od osnovnih potreb človeštva. Zaradi pomembnega vpliva na socialni in gospodarski položaj je bila deležna tudi posebnega režima upravljanja. Že 71. člen Ustave Republike Slovenije, ki obravnava varstvo zemljišč zaradi zagotavljanja smotrnega izkoriščanja, določa posebne pogoje za uporabo zemljišč in posebno varstvo KZ. Kmetijska zemljišča imajo v ustavni terminologiji v Sloveniji status naravnega bogastva (70. člen).

Rodovitna kmetijska zemljišča niso namenjena le kmetijstvu. Pomembna so tudi za gradnjo prometne infrastrukture in industrijskih objektov ter z vidika širjenja naselij. Po drugi strani jih ogroža drobljenje, ekonomska nepriljubljenost kmetovanja, omejevalni pogoji na posebej varovanih območjih in občinske

težnje po pozidavi. Vse naštetu zelo pogosto privede do navzkrižja interesov in povzroča velike težave politiki KZ (Statistični urad Republike Slovenije: SURS, 2012).

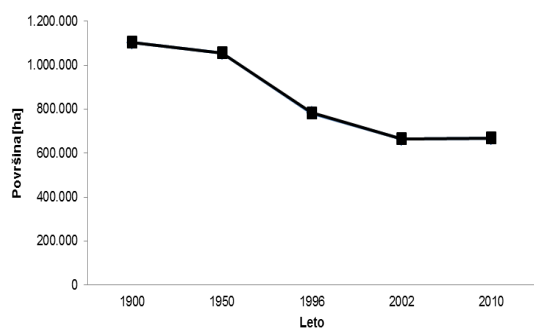
V prispevku predpostavljamo, da izguba KZ vpliva na zmanjšanje samooskrbe v Sloveniji. Uvodoma prikazujemo podatke o izgubah KZ v Sloveniji, nato njihov obseg in dejansko rabo v preteklih letih. V nadaljevanju navajamo vzroke za izgubo kmetijske obdelovalne zemlje. Pomen prispevka je ugotoviti posledice izgube KZ za naše življenje, kar prikazujemo v zaključku.

2. IZGUBA KMETIJSKIH ZEMLJIŠČ V SLOVENIJI

Po vsej Evropi izguba kmetijskih zemljišč narašča. Vsako leto v 27 državah članicah EU predvsem z urbanizacijo izgubimo več kot 100.000 ha KZ. V Sloveniji s površino 2.027.382 ha (MKGP, 2011) se obseg KZ zmanjšuje. Leta 1900 je bilo v državi 1.102.900 ha KZ (54,4 % vseh zemljišč), leta 1950 1.054.600 ha (52 %), leta 1996 781.000 ha (38,6 %), leta 2002 663.277 ha in leta 2010 666.705 ha. Podatki o obsegu KZ se sicer razlikujejo glede na njihov vir in metodo zajemanja zemljišč, vsem pa je skupno upadanje obsega KZ (slika 1).

V Sloveniji gospodarimo le še z 2.297 m² KZU (kmetijsko zemljišče v uporabi) na prebivalca. Za primerjavo smo leta 1950 beležili kar 6.750 m² KZ na prebivalca. Upadanje obsega KZ se vztrajno nadaljuje (MKGP, 2011). V letu 2013 je bilo kmetijske pridelave skoraj za 3 % kmetijskih gospodarstev manj kot v letu 2010, vendar so bile te površine neprimerljivo večje (Krajnc, 2013). Po začasnih podatkih iz statističnega raziskovanja strukture kmetijskih gospodarstev je bilo 1. junija 2013 v Sloveniji 72.623 kmetijskih gospodarstev s skupnim obsegom 472.918 ha KZU. Posamezno kmetijsko gospodarstvo je

Slika 1: Upadanje kmetijskih površin od leta 1900 do 2010



Vira: Vrščaj (2008); MKGP (2011).

imelo povprečno v lasti 6,5 ha KZ (ali 1500 kvadratnih metrov KZU več kot v letu 2010) (tabeli 1 in 2).

3. OBSEG IN DEJANSKA RABA KMETIJSKIH ZEMLJIŠČ

Podatke o obsegu KZ pridobivajo SURS, Ministrstvo za kmetijstvo in okolje ter Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (v nadaljevanju: MKO in MKGP), vendar iz različnih podlag in z različno metodologijo zajema. Posledično se podatki omenjenih ustanov nekoliko medsebojno razlikujejo in niso povsem primerljivi. SURS namreč podatke o pokrovnosti tal prikazuje na podlagi razlaganja satelitskih posnetkov Landsat (zadnji podatki so iz leta 2005), z ločljivostjo 30 x 30 m, z najmanjšo enoto kartiranja kmetijskih, gozdnatih in odprtih površin enega hektarja. V nasprotju MKO vodi evidenco dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč na podlagi letalskih posnetkov oziroma državnih ortofoto posnetkov (za leta 2002, 2006, 2009, 2010 in 2011) z ločljivostjo 0,5 x 0,5 m.

Po podatkih evidence pokrovnosti in rabe tal MKGP (tabela 3) je bilo leta 2010 približno 60 % ozemlja Slovenije pokritega z gozdom in približno 30 % kmetijske površine. V letu 2013 so po podatkih SURS kmetijska gospodarstva v Sloveniji gospodarila (po začasnih podatkih za leto 2013) z 888.326 ha vseh zemljišč; od tega je bilo približno 56 % KZ, okoli 42 % gozda in 2 % nerodovitnih zemljišč. Slovenija se uvršča med evropske države z najvišjo gozdnatostjo. Po slednji smo bili na tretjem mestu v EU, za Švedsko in Finsko (ZGS, 2012). Od skupne površine države 2.027.382 ha je bilo v letu 2010 kar 106.706 ha zemljišča pozidanega, kar je znašalo več kot 5 % ozemlja (MKGP, 2011).

Po podatkih dejanske rabe KZ (tabela 4) je bilo v Sloveniji 2010 največ travniških površin. Trajni travniki, skupaj z barjanskimi travniki in KZ, poraslimi z gozdnim drevjem, so zavzemali 57,3 % vseh KZ. Njiv je bilo nekaj več kot 27 %, ekstenzivnih sadovnjakov 3,5 %, vinogradov 3,2 %, intenzivnih sadovnjakov 0,7 %, manj kot 1 % je druga kmetijska raba.

Skrb vzbujajoče je dejstvo, da je bilo od vseh KZ leta 2010 kar 3,7 % površin v zaraščanju. V letu 2013 se je v primerjavi z letom 2010 (po začasnih podatkih) precej zmanjšalo število tovrstnih in površin z neobdelanimi kmetijskimi zemljišči (za 31 %). Kmetijska gospodarstva z opuščanjem kmetijske dejavnosti v tem raziskovanju niso bila zajeta, saj se med t. i. evropsko primerljiva kmetijska gospodarstva štejejo le tista, ki dosejajo določen prag pridelave. Trenutno se obseg KZ v zaraščanju povečuje (Vrščaj, 2011). Znani so različni vzroki za opuščanje KZ, na primer nezanimanje lastnikov KZ za obdelovanje kmetijskih zemljišč, nezadosten inšpekcijski nadzor nad preprečevanjem zaraščanja ipd. (MKGP, 2011). Leta

Tabela 1: Površina zemljišč v uporabi kmetijskih gospodarstev, Slovenija

	2010	2013	2013 2010
	Ha		Indeks
VSA ZEMLJIŠČA V UPORABI	897.769	888.326	98,9
Vsa kmetijska zemljišča	507.091	495.294	97,7
Kmetijska zemljišča v uporabi ¹	474.432	472.918	99,7
Njive	170.144	172.319	101,3
Trajni nasadi	26.796	27.368	102,1
Sadovnjaki	9.190	9.796	106,6
Oljčniki	892	923	103,5
Vinogradi	16.351	16.295	99,7
Trajni travniki in pašniki ¹	277.492	273.231	98,5
Kmetijska zemljišča v zaraščanju in neobdelana kmetijska zemljišča	32.659	22.376	68,5
Gozd	373.629	375.043	100,4
Nerodovitno	17.049	17.989	105,5

Vir: Krajnc (2013).

¹ Skupni travniki in pašniki niso vključeni.

Tabela 2: Število kmetijskih gospodarstev glede na rabo zemljišč v Sloveniji

	2010	2013	2013 2010
	Število		Indeks
VSA ZEMLJIŠČA V UPORABI	74.646	72.579	97,2
Vsa kmetijska zemljišča	74.470	72.511	97,4
Kmetijska zemljišča v uporabi ¹⁾	74.455	72.502	97,4
Njive	63.272	69.030	109,1
Trajni nasadi	39.402	40.140	101,9
Sadovnjaki	21.186	20.836	98,3
Oljčniki	1.707	1.821	106,7
Vinogradi	26.328	26.701	101,4
Trajni travniki in pašniki ¹	61.949	62.241	100,5
Kmetijska zemljišča v zaraščanju in neobdelana kmetijska zemljišča	15.422	14.764	95,7
Gozd	62.832	64.678	102,9
Nerodovitno	74.646	71.036	95,2

Vir: Krajnc (2013).

¹ Skupni travniki in pašniki niso vključeni.

Tabela 3: Pokrovnost in raba tal v Sloveniji za leto 2010 po evidenci MKGP

	Gozd	Vse kmetijske površine	Odpрте površine	Vode	Pozidano, ceste, železnice	Skupaj Slovenija
Površina [ha]	1.209.239	666.705	30.870	13.862	106.706	2.027.382
Struktura [%]	59,6	32,9	1,5	0,7	5,3	100

Vir: MKGP (2011).

Tabela 4: Evidenca dejanske rabe KZ v Sloveniji za leto 2010 po evidenci MKGP

Raba	Površina (ha)	Struktura (%)
Njiva	182.449	27,4
Hmeljišče	2.004	0,3
Trajne rastline na njivskih površinah	339	0,1
Rastlinjak	122	0,0
Vinograd	21.495	3,2
Matičnjak	48	0,0
Intenzivni sadovnjak	4.397	0,7
Ekstenzivni oziroma travniški sadovnjak	23.203	3,5
Oljčnik	1.803	0,3
Drugi trajni nasadi	415	0,1
Trajni travnik	366.966	55,0
Barjanski travnik	5.986	0,9
Kmetijsko zemljišče, poraslo z gozdnim drevjem	9.345	1,4
Kmetijska zemljišča v uporabi skupaj	618.572	92,8
Kmetijsko zemljišče v zaraščanju	24.340	3,7
Plantaža gozdnega drevja	276	0,0
Drevesa in grmičevje	18.532	2,8
Neobdelano kmetijsko zemljišče	4.985	0,7
Kmetijska zemljišča skupaj	666.705	100,0

Vir: MKGP (2011).

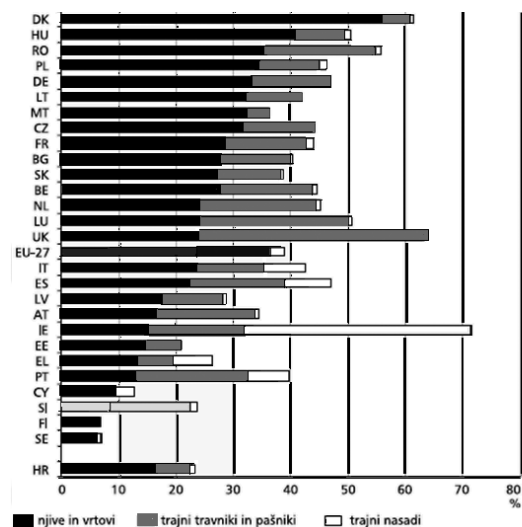
2013 se je delež zaraščenih površin zmanjšal, SURS je kot glavni razlog navedel zmanjševanje števila vseh evropsko primerljivih kmetijskih gospodarstev. Ta niso bila več zajeta v raziskavo, saj so njihovi lastniki opustili kmetijsko dejavnost ali pa kmetije niso več izpolnjevale zahtevanih meril. Kmetijska gospodarstva v Sloveniji so leta 2013 razpolagala s 495.294 ha KZ, od tega jih je bilo 5 % v zaraščanju ali neobdelanih, drugo pa so bila KZU (Krajnc, 2014).

Statistični podatki za daljše časovno obdobje nedvomno kažejo na stalno zmanjševanje obsega obdelovalnih KZ v Sloveniji. Po obsegu kmetijskih obdelovalnih površin (njive in vrtovi) je bila Slovenija leta 2010 na repu držav članic EU, saj je bila uvrščena šele na 24. mesto (Krajnc, 2013). V EU-27 so v letu 2010 njive pokrivalo 23 % skupne površine, trajni travniki in pašniki 13 %, trajni nasadi pa 2 %. V Sloveniji pa so njive v letu 2010 pokrivalo skoraj trikrat manjši delež skupne površine (le 8 %), trajni travniki in pašniki nekoliko večji delež (14 %), trajni nasadi pa skoraj pol manjši delež (le 1 %) skupne površine kot v celotni EU-27 (slika 2).

V letu 2013 je povprečno kmetijsko gospodarstvo v Sloveniji obdelovalo povprečno 6,5 ha KZU, gospodarilo s 5,2 ha gozda, imelo 0,31 ha neobdelanih ali zaraščenih KZ in obsegalo 0,25 ha nerodovitnih zemljišč (mednje spadajo tudi pozidana zemljišča in dvorišča kmetijskih gospodarstev). Po začasnih podatkih se je v letu 2013 delež kmetijskih gospodarstev, kjer obdelujejo 20 ali več ha KZU, glede na leto 2010 povečalo za skoraj 5 %. Približno za 5 % se je povečala tudi površina obdelovalnih

KZ. Število kmetijskih gospodarstev v velikostnih razredih od treh do pod desetimi ha in od desetih do pod dvajsetimi ha se je zmanjšalo za okoli 3 %, prav tako se je za okoli 3 % zmanjšala tudi površina KZU. Število kmetijskih gospodarstev, kjer obdelujejo manj kot tri ha KZU, se je sicer glede na leto 2010 prav tako zmanjšalo (za okoli 4 %), vendar so vsa skupaj obdelovala enako

Slika 2: Struktura KZU glede na skupno površino države, EU-27 (Stele in Žaucer, 2013)



Vir: Eurostat, preračun SURS (Stele in Žaucer, 2013).

površino KZU kot v letu 2010 (okoli 47.000 ha) (Krajnc, 2013). Skupni standardni prihodek kmetijskih gospodarstev v Sloveniji je v letu 2013 presegal več kot milijardo evrov, kar je bilo povprečno 13.944 EUR na kmetijsko gospodarstvo. Skupni standardni prihodek se je od leta 2007 do leta 2013 povečal za 14 % (z 885 milijonov na 1.009 milijonov EUR) (Krajnc, 2014b).

Po grobi oceni potrebujejo države v našem geoklimatskem pasu za zagotovitev potrebnih količin hrane na prebivalca okoli 3.000 m² obdelovalnih KZ. Skrb vzbujajoč je podatek, da smo v Sloveniji pod to ravno. Leta 2009 je bilo v Sloveniji le še 2.297 m² KZU na prebivalca, od tega le 858 m² obdelovalnih površin, še slabši je bil delež ornih površin na prebivalca (Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije: KGZS, 2012). V Sloveniji smo imeli 880 m² ornih površin na prebivalca, v EU-27 pa kar 2.236 m² (Evropska komisija, 2010). Tudi zemljiška in posestna razdrobljenost je bila po navedbah Pluta (2011) poleg neugodne velikostne strukture eden večjih razvojnih problemov slovenskega kmetijstva v letu 2011. Osnovni vzroki za zemljiško razdrobljenost so v urbanizaciji, reliefnih razmerah in dedovalni politiki poleg neugodne velikostne strukture eden večjih razvojnih problemov slovenskega kmetijstva. V nobeni od zahodnih demokracij, kjer se zavedajo pomena kmetijskega prostora, ne prihaja do tako drastičnega zmanjševanja površin KZ.

4. VZROKI ZA IZGUBO KMETIJSKE ZEMLJE

Slovenija spada med države z razmeroma velikim deležem omejenih naravnih virov v kmetijstvu, razmere za kmetovanje pa so precej neugodne. V Sloveniji se izmenjujejo različne vrste tal, od mladih, plitvih, skeletnih in posledično sušnih do težkih ter glinastih, v katerih zastaja voda. Slovenija je hribovita in gozdnata država z ozkimi dolinami in redkimi, pogosto manj rodovitnimi ravninami. Naša država je krajinsko najprimerljivejša z Avstrijo, ki uspešnejše varuje svoja kmetijska zemljišča (KGZS, 2013). Slovenija je s kakovostnimi kmetijskimi zemljišči kot pomembno naravno danostjo skromno oskrbljena država. Vsaka država mora skrbeti za njihovo ohranjanje in z njimi racionalno gospodariti, tako da se ne slabša njihova kakovost. V razmerah možne prehranske stiske bodo narodi, ne glede na povezave in skupne trge, poskrbeli predvsem za svoje potrebe. Torej se mora tudi Slovenija začeti zavedati pomembnosti ohranjanja kmetijskih površin in boljše samooskrbe s hrano.

Spremembe rabe KZ delimo na povratne in nepovratne. Med povratne uvrščamo zaraščanje, kar je z vidika pridelave hrane sicer problematičen, a ob večjih stroških ponovne vzpostavitve ustrezne rodovitnosti in pridelovalne sposobnosti zemljišč povraten proces. Nepovraten proces spremembe rabe prostora je

urbanizacija, ki lahko povzroči trajno uničenje naravnih virov in popolno izgubo rodovitnih tal. V zadnjih letih smo z zaraščanjem izgubljali predvsem manj kakovostna zemljišča. Nasprotno je s procesom urbanizacije prihajalo do izgub v večji meri kakovostnejše in večnamenske kmetijske zemlje. Posledično se zmanjšuje stopnja samooskrbe s hrano, zaraščanje privede do začasne, urbanizacija pa do trajne izgube KZ.

Védenja o vlogi, pomembnosti tal in KZ za obstoj človeka ter življenja v kopenskih ekosistemih ljudje nimamo. Žal v nekaterih nekmetijskih strokovnih okoljih prevladujejo mnenja o manjvrednosti in degradiranosti KZ ter kot takih nepotrebnih v okolju. V resnici je ravno nasprotno, gre za najkakovostnejši del tal, ki ga obdelujemo za potrebe pridelovanja hrane. Premalo se zavedamo dejstva, da se od neokrnjenih habitatov ne da preživeti.

Pomanjkanje KZ in cenovni pritiski narekujejo večjo intenzivnost kmetijske pridelave, s tem pa tudi večjo rabo fitofarmaceutskih sredstev in gnojil. Zmanjšani obseg KZ in povečane prehranske potrebe bodo pospešile intenzivnost pridelave ter posledično negativne vplive na okolje. Trenutno se v Sloveniji intenzivnost kmetijske proizvodnje zmerno povečuje (Kušar in sod. 2014). Ekološka in integrirana pridelava zahtevata več kmetijskih površin. Odziv evropskih kmetijskih gospodarstev na kmetijsko politiko, ki podpira širjenje ekološkega kmetovanja, je iz leta v leto večji. Površina KZU v sistemu kontrole ekološkega kmetovanja je v letu 2013 obsegala 38.664 ha ali 8 % vseh KZU (Krajnc, 2014a). Po oceni na podlagi podatkov o rabi zemljišč v EU je v kmetijskih območjih visoke naravne vrednosti med 60 in 80 % vse evropske KZU (Overmars in sod., 2014). Ta območja sestavljajo med 20 in 30 % celotnega ozemlja, njihov obseg pa je v veliki meri odvisen od dinamike procesa intenzifikacije kmetijstva na eni strani in opuščanja pridelave in zaraščanja KZ na drugi. V preteklosti smo imeli v Sloveniji več kmetijskih habitatov visoke vrednosti. Ti so se vzpostavili skozi stoletja s trajnostno kmetijsko rabo prostora. Javnost razpršenim poselitvam ne nasprotuje, zlasti ne v povezavi z okoljem. Resnica je drugačna, poselitve vplivajo na okolje. Ceste, daljše prometne poti, število opravljenih kilometrov, draga infrastruktura, individualna kurišča, komunalni izpusti gospodinjstev in industrije bistveno bolj vplivajo na okolje, kot smo si pripravljene priznati. Nekatera kmetijska zemljišča so trajno onesnažena s težkimi kovinami in posledično tudi na takih tleh pridelana hrana. Rezultat je stanje in razmišljanje ter velikokrat slabe odločitve, ki imajo za posledico nevarčno in netrajnostno rabo prostora ter degradacijo naravnega vira – tal.

Trajnostnega razvoja v pravem pomenu besede brez ustreznega varovanja kakovostnih KZ ni, je samo navidezen in predvsem trenutnim potrebam prirejen razvoj, ki je v sporu z načelom trajnostnega ter predvsem ne upošteva potreb zanamcev. Tako sta prostorski razvoj

in načrtovanje v naših majhnih občinah nenadzorovana, prirejena zlasti lokalnim težnjam in centrom moči, podrejenim trenutnim modnim smernicam, medobčinskim tekmovanjem ter medregijskemu nesodelovanju. Nenadzorovano širjenje mest vzbuja skrb tudi zaradi gradnje številnih velikih trgovinskih centrov. Slednji nemalokrat samevajo, kar v teh kriznih časih, ko se ogromno ljudi spopada s finančno stisko, morda ni nobena posebnost.

O pazljivi presoji, ustreznem vrednotenju zemljišč in trajnostnem načrtovanju v tem primeru ni možno govoriti. Velikokrat so posegi v naravna in kmetijska okolja neupravičeni. Niso redki primeri, da so velika avtocestna križišča in poznejše avtocestne baze ter industrijske cone umeščeni na najboljše zemljišča občin, čeprav bi bila slaba zemljišča z degradiranim nižinskim gozdom primernejša. Podobnih primerov je ogromno in težava je v tem, da postajajo prej pravilo kot izjeme. Slabo ravnanje s kmetijskimi zemljišči postaja naš vsakdan.

5. POSLEDICA IZGUBE KMETIJSKIH ZEMLJIŠČ ZA SAMOOSKRBO

Slovenija je s pristopom k EU postala del njenega notranjega trga. Po vstopu so se razmere na domačem trgu in na izvoznih trgih zaostriale tudi zaradi naraščajočih pritiskov vse bolj razvite trgovine. Omogočeno je neovirano trgovanje blaga in storitev. Ena izmed glavnih svoboščin je prosti pretok kmetijskih pridelkov med državami članicami. Posledice menjave kmetijskih in živilskih proizvodov Slovenije s tujino so razvidne v nizki stopnji samooskrbe in visokem uvozu. Gale (2014) je kljub temu navedla, da se je izvoz kmetijskih proizvodov iz Slovenije v obdobju 2004–2013 precej povečal, in sicer za štirikrat – v letu 2013 je znašal 295.000 ton (Gale, 2014). Na prehranskih trgih vse hitreje prihaja do precejšnjih gospodarskih in podnebnih sprememb, ki se kažejo v globalni rasti povpraševanja, zmanjšanem obsegu svetovne proizvodnje in izrazito nizkih svetovnih zalogah osnovnih kmetijskih surovin. Posledično so se cene kmetijskih in živilskih proizvodov vse do leta 2014 hitro zviševale. Tako je odvisnost od uvožene hrane postala za države uvoznice večje breme kakor pred leti. Nasprotno pa k povečevanju pomena lastne samooskrbe prispeva tudi vse večja ozaveščenost prebivalstva o onesnaževanju okolja. Obetajoče dolgoročne podražitve hrane na svetovni ravni, višje cene energentov, ki dražijo pridelavo, opaznejše posledice podnebnih sprememb z vplivom na kmetijsko pridelavo in zmanjševanje obsega KZ so resen opomin o pomembnosti hrane kot strateškem viru države. Visoka odvisnost od zunanjih trgov ob razmeroma nizki nacionalni stopnji samooskrbe s hrano v Sloveniji sicer ni presenetljiva, vendar bi lahko razmislili o možnih poteh in smereh za izboljšanje lastne pridelave na KZ.

V preteklosti so KZ nastajala sočasno s človekovo dejavnostjo na najrodovitnejših območjih. Skozi zgodovino so se gozdovi ohranjali le tam, kjer tla niso omogočala gojenja kmetijskih rastlin ali pa je relief skupaj s prisotnostjo skeleta onemogočal obdelavo. Zaraščanje ustvarja neprehodnost hribovskih in kraških predelov, območja izgubljajo pomen in privlačnost, zmanjšuje se pestrost rastlinskih vrst, zmanjšuje se raznolikost življenjskih okolij, zmanjšuje se estetska vrednost krajine, pomembne za turizem, v zaraščajočih okoljih propada infrastruktura. V zadnjem času se je mnogo nekdanjih KZ zarastlo v gozd. Delež obdelovalnih površin je praviloma obratno sorazmeren z gozdnatostjo. Slovenija že sicer spada med najbolj gozdnate države v Evropi in z zaraščanjem se obseg gozdnih zemljišč še povečuje. Zaraščanje v Sloveniji je opazen in napredujoč proces. Ob vsem tem se moramo zavedati, kot navajajo Pintar in sod. (2010), da je ta proces predvsem odraz socioekonomskih razmer. Poudarjajo pomembnost dolgoročnega varovanja najkakovostnejših KZ. Njihova funkcija je zagotavljanje biodiverzitete mikro- in makroorganizmov ter zadrževanje, filtriranje in čiščenje vode. Ena izmed osnovnih nalog je pridelava hrane, ki pa ni mogoča na vseh ali katerih koli tleh. Po mnenju Pluta (2012) bi za stabilno prehransko, ekosistemsko in lesno uravnoteženost na ozemlju Slovenije zadostovala okoli 50-odstotna pokritost z gozdovi. Agregatna stopnja samooskrbe je bila po ugotovitvah KGZS (2012) še v letu 1991 na ravni države ocenjena s 93,3 %. Leta 2012 je naša država dosegla komaj nekaj več kot 60-odstotno stopnjo agregatne samooskrbe. Po oceni Statističnega urada je bilo leta 2013 40 % količine hrane, porabljene v Sloveniji, domačega, slovenskega izvora, preostalih 60 % pa je bilo uvožene hrane (KGZS, 2012).

Za izboljšanje stanja je KGZS predlagala takojšnjo spremembo Zakona o KZ in podzakonskih aktov v smislu zaščite KZ, in sicer tako, da bi bilo zagotovljeno:

- večje varstvo KZ pred spremembo namembnosti,
- preprečevanje zaraščanja KZ,
- preprečevanje prehajanja KZ v roke nekmetov,
- olajšane prodaje in menjave KZ med kmeti,
- spodbujanje zaokroževanja KZ,
- znižanje potrebnih soglasij lastnikov za uvedbo komasacije z 80 % na 67 % in
- uveden poostren nadzor nad obdelavo KZ (KGZS, 2012).

6. SKLEP

Površina KZ se znižuje. Podatki kažejo na zmanjševanje kmetijskih gospodarstev, vendar ta obdelujejo neprimerljivo večje površine. Letna količina domače proizvodnje kmetijskih proizvodov je v zadnjem desetletju padala deloma zaradi spreminjajočega se obsega kmetijskih površin, namenjenih pridelavi posameznih kmetijskih pridelkov. Zaraščanje KZ v

Sloveniji je opazen in napredujoč proces. Že zdaj se Slovenija po gozdnosti uvršča v sam vrh evropskih držav.

Varovanje KZ ne more biti samo domena kmetijstva, žal se v Sloveniji srečujemo ravno s takim pristopom. V okviru trajnostnega razvoja bi moralo biti varovanje KZ vpeto v vse sektorje, tako gospodarske kot okoljske. Posebno Ministrstvo za okolje in prostor bi moralo v okviru resorja za okolje bolje prepoznati pomembnost KZ in v postopkih prostorskega načrtovanja bistveno bolje uveljaviti načelo njihovega varovanja in ustrežnejšega vrednotenja. Resor za okolje bi moral v večji meri prepoznati KZ kot pomemben del okolja. Brez dvoma bi moral kmetijski sektor prepoznati slabša in marginalna KZ in jih ponuditi za potrebe nekmetijskih rab, posledično bi omogočili razvoj drugih dejavnosti. Istočasno bi moral prepoznati tudi najboljše KZ, jih dosledno varovati in ohranjati njihovo rodovitnost. Tudi splošno in mnogokrat javno izraženo mnenje o nepomembnosti kmetijstva v prihodnosti in nepotrebnosti KZ ter omejevanju njihovega varovanja ali zaviranja razvoja je v bistvu napačno in povzroča nepotrebne in obširne pozidave najvrednejšega dela prostora.

Literatura in viri

Agricultural census 2010 - main results. (2013). Brussels: European commission. Dostopno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/agriculture/introduction> (12. 3. 2014)

Gale, Š., Polončič Ruparčič, P. (2014). Nekaj ščepecev podatkov o hrani. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije. Dostopno na: <http://www.stat.si/doc/pub/15-BR-277-1401.pdf> (19. 12. 2014)

Santa-Barbara J. (2003). Population Quickfacts. The sustainable Scale project. Dostopno na: <http://www.sustainableScale.org/areasofconcern/population/populationandscale/quickfacts.aspx> (16. 7. 2014)

Kmetijska zemljišča. (2012). Ljubljana: Kmetijska in gozdarska zbornica Slovenije. Dostopno na: <http://www.kgzs.si/gv/kmetijstvo/urejanje-kmetijskega-prostora/kmetijska-zemljisca.aspx> (22. 11. 2013)

Krajnc, A. (2011). Površine zemljišč z ekološkim kmetovanjem. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije. Tretja objava. Dostopno na: http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?ID=6718 (19. 12. 2014)

Krajnc, A. (2013). Pomembnejši podatki o strukturi kmetijskih gospodarstev, Slovenija, 2013 – začasni

podatki. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije. Dostopno na: http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=5760 (22. 11. 2013)

Krajnc, A. (2014a). Ekološko kmetijstvo, Slovenija, 2013 – končni podatki. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije. Dostopno na: http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=6370 (11. 2. 2015)

Krajnc, A. (2014b). Struktura kmetijskih gospodarstev, podrobni podatki, Slovenija in statistične regije, 2013 – končni podatki. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije. Dostopno na: http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=6718 (20. 12. 2014)

Kušar, U., Bernard Vukadin, B. B., Kovač, N. (2014). Kazalci okolja v Sloveniji. Ljubljana: Ministrstvo za kmetijstvo in okolje – Agencija Republike Slovenije za okolje, 60–73.

Obdavčitev kmetijstva ter socialna varnost v Sloveniji in Avstriji. (2013). Ljubljana: Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije. Dostopno na: <http://www.kgzs.si/GV/Aktualno/V-srediscu/Novica/ArticleId/2107/Obdavcitev-kmetijstva-ter-socialna-varnost-v-Sloveniji-in-Avstriji.aspx> (14. 1. 2014)

Overmars, K. P., Schulpa, C. J. E., Alkemadea, R., Verburg, P. H., Temmec, A., J. A. M., Omtzig, N., Schaminée, J. H. J. (2014). Developing a methodology for a species-based and spatially explicit indicator for biodiversity on agricultural land in the EU. *Ecological Indicators*, 37, 186–198.

Pintar, M., Lobnik, F., Bohanec, B. (2010) Apel proti pozidavi kmetijskih zemljišč. Agronomski oddelek Biotehniške fakultete Univerze v Ljubljani. Dostopno na: http://www.bf.uni-lj.si/fileadmin/users/1/agronomija/Oddelek/izjava_za_javnost_KZem.pdf (3. 12. 2013)

Plut, D. (2011). Posvet o varovanju kmetijskih zemljišč: Bomo ostali brez kmetijskih zemljišč in brez hrane? Prehranska varnost planeta in Slovenije, Ljubljana: Svet za varstvo okolja RS. Dostopno na: <http://www.svors.si/web/portal.nsf/dokumentiweb/E21557E3CC4B4BECC125785B0046FFFD?OpenDocument> (26. 11. 2013)

Plut, D. (2012). Prehranska varnost in Slovenija. Dela – Oddelek za geografijo Filozofske fakultete v Ljubljani, številka 38, 5–23.

Poročilo o stanju kmetijstva, živilstva in gozdarstva v letu 2001 in ocena stanja v slovenskem kmetijstvu v letu 2002. (2003). Ljubljana: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 178 str. Dostopno na: http://www.mko.gov.si/fileadmin/mko.gov.si/pageuploads/podrocja/ZP_2011_splosno_28.6.12.pdf (12. 11. 2013)

Poročilo o stanju kmetijstva, živilstva in gozdarstva v letu 2010. (2011). Ljubljana: Ministrstvo za kmetijstvo,

gozdarstvo in prehrano, 149 str. Dostopno na: [http://www.arhiv.mkgp.gov.si/si/splosno/vstopna_stran/aktualne_teme/porocilo_o_stanju_kmetijstva_zivilstva_in_gozdarstva](http://www.arhiv.mkgp.gov.si/si/splosno/vstopna_stran/aktualne teme/porocilo_o_stanju_kmetijstva_zivilstva_in_gozdarstva) (2. 1. 2014)

Poročilo o stanju okolja v Evropi 2010 – prispevki Slovenije: SOER. Površje. (2012). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije. Dostopno na: <http://www.arso.gov.si/soer/povr%C5%A1je.html> (26. 11. 2013)

Splošni podatki in dejstva o gozdovih v Sloveniji. (2012). Ljubljana: Zavod za gozdove Slovenije. Dostopno na: <http://www.zgs.si/slo/gozdovi-slovenije/o-gozdovih-slovenije/gozdnatost-in-pestrost/index.html> (5. 9. 2013)

Stele, A., Žaucer, I. (2013). O kmetijstvu doma in drugje po Evropi. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije. Dostopno na: www.stat.si/pub.asp (12. 2. 2015)

Technical document on soil sealing. (2011). Brussels: European commission. Dostopna na: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/624&type=HTML> (12. 12. 2013)

Ustava Republike Slovenije. (1991). Uradni list RS. Št. 33/1991, str. 1373.

Vrščaj, B. (2008). Strukturne spremembe kmetijskih zemljišč, njihova urbanizacija in kakovost v obdobju 2002–2007. Hmeljarski bilten, 15, 1, 73–84.

Vrščaj, B. (2011). Sprememba rabe zemljišč in kmetijstvo. Ministrstvo za okolje in prostor. Dostopna na: http://kazalci.arso.gov.si/?data=indicator&ind_id=460 (22. 12. 2014)

Navodila avtorjem za oblikovanje in pošiljanje znanstvenih in strokovnih prispevkov za objavo v IB reviji

Prispevke objavljamo v slovenskem jeziku, na avtorjevo željo in v skladu z uredniškim programom IB revije pa tudi v angleškem jeziku, v takem primeru mora biti povzetek v slovenskem jeziku nekoliko daljši (ena stran).

Za vse članke oziroma prispevke velja obojestransko anonimni recenzentski postopek. Recenzenta sta lahko dva in ju izbere uredništvo. Uredništvo si pridržuje pravico zavrnitve članka brez zunanjega recenziranja.

Zaradi anonimnega recenziranja naj bodo podatki o avtorju priloženi na posebni naslovni strani. Ta naslovna stran naj vsebuje ime in priimek avtorja, strokovni naziv, domači naslov in polni naslov ustanove, telefonsko številko ter predlog tipa po tipologiji, ki se uporablja pri vodenju bibliografij v sistemu COBISS, ter izjavo, da predloženo besedilo še ni bilo objavljeno oziroma ni v pripravi za tisk. Če je naslov članka zelo dolg, naj avtor predlaga tudi skrajšani naslov.

V primeru, da je delo skupinsko, je treba navesti soavtorje skupaj z ustreznimi podatki.

IB revija je bila sprejeta v mednarodno bazo revij Journal of Economic Literature (JEL), zato je potrebno članek opremiti s trištevlično kodo JEL klasifikacijskega sistema.

Vse prispevke lektoriramo. Če ob lektoriranju prihaja do večjih sprememb, uredništvo članek vrne v avtorizacijo.

Dolžina besedila naj ne presega eno avtorsko polo (16 strani - avtorska stran obsega 30 vrstic v širini 60 znakov ali skupaj 1800 znakov s presledki in ločili) oziroma 30.000 znakov. Prispevek naj bo opremljen s ključnimi besedami in povzetkom v angleškem in slovenskem jeziku. Tabele, grafe, slike je treba kot priloge predložiti v izvorniku, opremljene z naslovi in legendo.

Besedilo celotnega prispevka, skupaj z morebitnimi formulami, vključenimi v besedilo mora biti napisano v pisavi Myriad Pro (alternativa Arial), velikosti 9, opombe pod besedilom pa v velikosti 7. Besedilo mora biti poravnano na obeh straneh, z enim razmikom med odstavki. Besedilo povzetka in ključne besede morajo biti v kurzivi.

Dolžina posamezne formule med besedilom ne sme biti daljša od 7cm. V primeru, da je formula daljša jo je treba razbiti na več vrstic.

Besedilo prispevka mora biti oddano v .doc formatu ter opremljeno z vsemi tabelami in grafikoni.

Grafikone je treba predložiti tudi v izvorniku, v .xls formatu, v črnobeli grafiki (ne v barvah). Velikost grafikona je 7,5 cm x 7,5 cm. Oblika pisave je Myriad Pro (alternativa Arial), velikost pisave 9.

Tabele se lahko predložijo v .doc ali .xls formatu, oblika pisave je Myriad Pro (alternativa Arial), velikost pisave 8.

Uporabljeno literaturo in vire je treba navesti v seznamu na koncu članka in urejeno po abecednem redu priimka avtorjev. Osnovna oblika reference v besedilu je (Kovač, 1998), v seznamu na koncu članka pa: Priimek, začetnico imena. (Leto). Naslov knjige (Prispevka. Naslov revije ali zbornika, številka, strani). Kraj: Založba.

Opombe je treba v besedilu označiti z zaporednimi številkami od začetka do konca besedila, nadpisanimi na ustreznem mestu v besedilu in po enakem vrstnem redu razvrščene pod besedilom.

Prispevek je treba oddati v elektronski obliki na e-pošto tehnične urednice urska.sodja@gov.si.

Za vse nadaljnje informacije se obrnite na uredništvo IB revije.

Uredništvo

ib revija

št. 1, let. XLIX, 2015

ISSN 1318-2803



9 771318 280019