

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo
visokošolskega programa**

**ANALIZA HORIZONTALNIH DRŽAVNIH POMOČI
V SLOVENIJI
IN PRIMERJAVA Z IZBRANIMI DRŽAVAMI EU**

Sabina Goršič

Ljubljana, avgust 2010

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo
visokošolskega programa

**ANALIZA HORIZONTALNIH DRŽAVNIH POMOČI V SLOVENIJI
IN PRIMERJAVA Z IZBRANIMI DRŽAVAMI EU**

Kandidatka: Sabina Goršič
Številka indeksa: 04032609

Mentor: dr. Aleksander Aristovnik

Ljubljana, avgust 2010

POVZETEK

Vsebina diplomskega dela je analiza horizontalnih državnih pomoči v Sloveniji in primerjava z državami Evropske unije (EU). Te pomoči so namenjene za področja zaposlovanja, raziskovanja in razvoj, za usposabljanje, za varstvo okolja, za spodbujanje kulture, za varčevanje z energijo ter za reševanje in prestrukturiranje. V preučevanih letih 2006, 2007 in 2008 so tako v Sloveniji kot v drugih članicah Evropske unije horizontalne državne pomoči predstavljale 90 % vseh možnih pomoči. Pomembno je, da se spodbuja pomoči, ki so usmerjene v horizontalne cilje, kajti te imajo minimalen vpliv na konkurenco. Primerjava teh pomoči med Slovenijo, Francijo, Madžarsko in Estonijo je pokazala, da se glede na BDP največ pomoči dodeli Madžarski, v absolutnem smislu pa Franciji. V sklopu teh pomoči je bilo največ pomoči namenjene za regionalne cilje, za varstvo okolja ter za raziskovanje in razvoj. V Sloveniji in v Estoniji se med vsemi možnimi instrumenti dodeljevanja teh pomoči uporabljajo dotacije, medtem ko je v drugih državah izbira oblik pomoči zelo raznolika. Diplomsko delo vključuje tudi oceno uspešnosti in učinkovitosti dodeljenih horizontalnih državnih pomoči, ki je pokazala, da so te pomoči v večini upravičene.

Ključne besede: horizontalne državne pomoči, Evropska komisija, instrumenti, črpanje pomoči, analiza sredstev, uspešnost, učinkovitost, MSP, varčevanje, zaposlovanje, usposabljanje, prestrukturiranje, varstvo okolja, kultura.

SUMMARY

Content of the thesis is the analysis of horizontal State aid in Slovenia and comparison with EU countries. Those aids are intended for other areas of employment, research and development, training, environmental protection, promoting of culture, energy-saving, rescue and restructuring. In the studied years of 2006, 2007 and 2008 in Slovenia and in other members of the European Union, the horizontal state aid represented 90 % of all possible aids. It is important to encourage aid directed to horizontal objectives, because those aids have minimal impact on competition. Comparison of the aid between Slovenia, France, Hungary and Estonia showed that relative to GDP awards most helps Hungary, but in absolute terms, France. Within such assistance was the most aid aimed to regional targets for environmental protection and research and development. In Slovenia and Estonia, among all possible allocation instrument used grant aids, while in others countries; there is a variety of aid forms to be used. The thesis also includes an assessment of the effectiveness and efficiency of allocated horizontal state aid, which showed that most of these aids are eligible.

Keywords: Horizontal State aid, European Commission, instrumentation, pumping aid, analysis of resources, effectiveness, efficiency, SME, energy saving, employment, training, restructuring, environmental protection, culture.

KAZALO

POVZETEK.....	II
SUMMARY.....	III
1 UVOD.....	1
1.1 Opredelitev in opis problema.....	1
1.2 Namen in cilj diplomskega dela.....	1
1.3 Uporabljene raziskovalne metode.....	1
1.4 Struktura dela.....	2
2 DRŽAVNE POMOČI.....	3
2.1 Združljivost s skupnim trgom.....	4
2.2 Klasifikacija državnih pomoči.....	4
2.2.1 Delitev državnih pomoči po instrumentih.....	5
2.2.2 Delitev državnih pomoči po ciljih oziroma po namenih pomoči.....	6
3 HORIZONTALNE DRŽAVNE POMOČI V SLOVENIJI.....	8
3.1 Pomoči malim in srednje velikim podjetjem.....	8
3.2 Pomoč za zaposlovanje.....	9
3.3 Pomoč za usposabljanje.....	9
3.4 Pomoč za raziskave in razvoj.....	10
3.5 Pomoči za reševanje in prestrukturiranje.....	12
3.6 Pomoči za varstvo in zaščito okolja.....	12
4 ANALIZA DRŽAVNIH POMOČI PO HORIZONTALNIH CILJIH.....	14
4.1 Analiza horizontalnih državnih pomoči v Sloveniji.....	14
4.2 Horizontalne državne pomoči po instrumentih v Sloveniji.....	16
4.3 Primerjava horizontalnih državnih pomoči s članicami Evropske skupnosti v letu 2008.....	19
4.4 Horizontalne pomoči v EU v letih 2006, 2007 in 2008.....	21
4.5 Horizontalne državne pomoči po instrumentih v EU.....	23
4.6 Horizontalne državne pomoči na Madžarskem, v Estoniji in Franciji.....	23
4.6.1 Horizontalne državne pomoči na Madžarskem.....	23
4.6.2 Horizontalne državne pomoči v Estoniji.....	25
4.6.3 Horizontalne državne pomoči v Franciji.....	26
4.7 Primerjava horizontalnih državnih pomoči v Sloveniji, na Madžarskem, v Estoniji in Franciji.....	27
5 USPEŠNOST DODELJENIH HORIZONTALNIH DRŽAVNIH POMOČI.....	30
5.1 Slovenija v obdobju 2006–2008.....	31
5.2 Uspešnost dodeljenih horizontalnih državnih pomoči v državah članicah EU.....	34
6 ZAKLJUČEK.....	35
LITERATURA.....	37

VIRI.....	38
SEZNAM SLIK IN TABEL.....	39
SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV.....	40
IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA.....	41

1 UVOD

1.1 OPREDELITEV IN OPIS PROBLEMA

Sistem pomoči v Evropski uniji je zadolžen, da zasleduje interese njenega enotnega trga in je odgovoren za nadzor finančnih instrumentov, med katere spadajo tudi državne pomoči. Z dodeljevanjem državnih pomoči želi Evropska unija zagotoviti večjo gospodarsko rast Evrope kot celote ter zmanjšati ekonomske in socialne razlike med državami članicami EU. Države članice EU morajo zagotoviti takšne oblike pomoči, ki vplivajo na konkurenco med njimi. V Evropski skupnosti je največ državnih pomoči namenjenih za horizontalne cilje, ki jih bom predstavila in analizirala v diplomskem delu. Te državne pomoči so namenjene predvsem malim in srednje velikim podjetjem, omogočajo pa jim rast in razvoj, kadar tega niso sposobna narediti sama z lastnim kapitalom. Poleg malim in srednje velikim podjetjem so te pomoči namenjene še za raziskovanje in razvoj, za usposabljanje, za zaposlovanje, za varstvo okolja, za spodbujanje kulture, za varčevanje z energijo ter za reševanje in prestrukturiranje.

Pri dodeljevanju horizontalnih državnih pomoči je zelo pomembno spremljanje le-teh. Evropska komisija je organ, ki redno spremlja to področje in zahteva od držav članic, da vsako leto podajo poročila o državnih pomočeh. Problem se pojavlja predvsem v tem, da poročila ne zajemajo dovolj relevantnih podatkov, zato je težko ugotoviti, ali se pomoči dodeljujejo upravičeno. Pri dodeljevanju teh pomoči je zelo pomembno tudi, da imajo članice že na začetku izoblikovan določen cilj in da se skušajo temu čim bolj približati, ne da bi s tem kršile pravila Evropske komisije.

1.2 NAMEN IN CILJ DIPLOMSKEGA DELA

Namen diplomskega dela je podrobnejše predstaviti horizontalne državne pomoči v Sloveniji in tudi v drugih državah članicah EU. Namen je tudi natančneje analizirati horizontalne državne pomoči v Sloveniji v letih 2006, 2007, 2008 in te podatke primerjati z izbranimi državami, kot so Madžarska, Francija in Estonija. Glede na razpoložljive podatke bo tudi skušala ugotoviti, katere instrumente dodeljevanje teh pomoči se največkrat uporablja ter kakšna je ocena uspešnost preučevanih pomoči. Cilj je ugotoviti, ali je smiselno te pomoči sploh dodeljevati ter v kašnem obsegu, da bi trg kljub posegu države še vedno lahko deloval uspešno.

1.3 UPORABLJENE RAZISKOVALNE METODE

Pri pisanju diplomskega dela bom uporabila strokovno literaturo različnih avtorjev s področja državnih pomoči in znanje, ki sem ga pridobila pri študiju. Uporabila bom tudi članke iz različnih revij, zakone in statistične podatke. Predvsem pri analiziranju se bom osredotočila na statistične podatke, ki so podani v letnih poročilih. Letna poročila v Sloveniji pripravlja Ministrstvo za finance, osredotočila pa se bom tudi na poročila, ki jih izdajata Evropska komisija in Eurostat. Raziskava bo potekala na

makroekonomski ravni, saj bom preučevala pomen in vlogo dodeljevanja horizontalnih državnih pomoči v nacionalnem gospodarstvu Slovenije in nadnacionalnem gospodarstvu Evropske unije.

1.4 STRUKTURA DELA

V prvem poglavju diplomskega dela bom predstavila državne pomoči v splošnem pomenu. Najprej bom opredelila definicije državnih pomoči, nato, kako se delijo glede na instrumente ter glede na cilje oziroma po namenih. V tem poglavju bom nekaj besed namenila tudi združljivosti državnih pomoči s skupnim trgom. Katere pomoči so kompatibilne, določa Evropska komisija, vendar v določenih primerih nima moči, da bi prepovedala državne pomoči, ki niso združljive s cilji skupnega Evropskega trga.

V drugem poglavju bom podrobneje predstavila horizontalne državne pomoči. Državne pomoči se po namenu delijo v tri kategorije, in sicer na posebne, regionalne in horizontalne. Tako v Evropski uniji kot tudi v Sloveniji je treba državne pomoči usmerjati v horizontalne cilje, kajti te imajo najmanjši negativni vpliv na konkurenco. Te pomoči se nanašajo na različna področja, Namenjene so malim in srednje velikim podjetjem, za zaposlovanje, za usposabljanje, za raziskave in razvoj, za reševanje in prestrukturiranje ter za varstvo in zaščito okolja. Predstavila bom vsa zgoraj naštetá področja. Drugo poglavje je namenjeno tudi analiziranju horizontalnih državnih pomoči v Sloveniji. V podpoglavju bom najprej analizirala dodeljevanje horizontalnih državnih pomoči v Sloveniji v letih 2006, 2007 in 2008, tako po kategorijah kot tudi po instrumentih. Ker je Slovenija leta 2004 postala članica Evropske unije in je kot kandidatka za polnopravno članstvo morala začeti s prestrukturiranjem obstoječih struktur v gospodarstvu kot tudi na področju državnih pomoči ter se čim bolj uskladiti s pravili Evropske unije, bom predstavila in analizirala horizontalne državne pomoči tudi v vseh ostalih članicah Evropske unije. Glede na razpoložljive statistične podatke bom naredila še primerjavo horizontalnih državnih pomoči med Slovenijo, Francijo, Madžarsko in Estonijo.

Zadnje poglavje je namenjeno ugotavljanju uspešnosti dodeljenih horizontalnih državnih pomoči. Merjene uspešnosti in učinkovitosti dodeljevanja teh pomoči je zelo zahtevna naloga, predvsem zaradi nepopolnih poročanj, poročil in zaradi tega, ker že v samem začetku niso definirane začetne vrednosti, ki so osnova za določitev ciljev. Namen diplomske naloge je tako predstaviti in analizirati horizontalne državne pomoči v Sloveniji in v Evropski uniji ter primerjati dodeljevanje le-teh.

2 DRŽAVNE POMOČI

Pojem državne pomoči ne izhaja iz znanstvenih dognanj, ampak temelji na dolgoletni praksi, ki je bila postavljena že v začetku petdesetih let preteklega stoletja. Zasnova sistema sloni na opredelitvi preprečevanja konkurence na skupnem trgu Evropske unije. Pravila o tem, komu se državne pomoči lahko namenijo, v kakšni obliki in v kakšni višini, so se oblikovala postopoma. Predvsem po letu 1980 je zanjo značilno, da upošteva industrijsko politiko in politiko konkurence, odgovornost zanjo pa je ekonomska, politična in institucionalna (Lavdas in Mendrinou, 1999, str. 19).

Državne pomoči tako definiramo kot izdatke in zmanjšane prejeme države oziroma občine, ki pomenijo korist za prejemnika pomoči in mu tako zagotavljajo prednost pred konkurenti in so namenjeni za financiranje in sofinanciranje programov v institucionalnih enotah, ki se ukvarjajo s tržno proizvodnjo blaga in storitev z namenom zagotavljanja določene konkurenčne prednosti, kot to opredeljuje 87. člen Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 3/04). Če ta pogodba ne določa drugače, je vsaka pomoč, ki jo dodeli država članica, ali kakršna koli vrsta pomoči iz državnih sredstev, ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga, nezdržljiva s skupnim trgom, če prizadene trgovino med državami članicami (EC Treaty, 2002, 87. člen).

Pravila Evropske unije so določena s pravnimi predpisi, katerih namen je ureditev delovanja enotnega notranjega trga. Ta pravila ne zajemajo vseh oblik možnega financiranja, ampak le tiste, ki vplivajo na konkurenco med podjetji v Evropski uniji. Pogoji, pod katerimi se lahko dodeljujejo državne pomoči, so predpisani, nadzorujeta pa jih Evropska komisija in pristojno sodišče.

Če gre za državno pomoč, mora zadoščati naslednjim kriterijem:

- gre za pomoč, ki prejemniku zmanjšuje normalne stroške poslovanja,
- pomoč mora izvirati iz javnih sredstev na lokalni, regionalni in državni ravni,
- pomoč mora biti usmerjena, določena, posamična in ne splošne narave,
- pomoč mora biti namenjena določenemu uporabniku – koristiti mora le posameznim osebam ali gospodarskemu sektorju,
- pomoč mora vplivati na trgovanje med državami članicami,
- pomoč mora prejemniku omogočati prednost.

Ločevanje med ukrepi, ki niso državna pomoč, in ukrepi, ki to so, je večkrat težavno. Obstajajo tri splošna pravila za prepoznavo ukrepov, ki niso državna pomoč:

- ukrepi niso usmerjeni v sektorje, regije ali posebne kategorije,
- merilo primernosti temelji na ciljih, brez diskrecijske moči dajalca pomoči,
- ukrep ne sme biti omejen niti časovno niti z vnaprej določenim obsegom razpoložljivih sredstev.

Koncept državne pomoči je širši od koncepta subvencij, saj pojem državne pomoči ne obsega le pozitivnih dajatev, plačil države, ampak pomeni tudi druge intervencije

države, s katerimi se zmanjšujejo obremenitve podjetja, ki bi jih drugače moralo nositi podjetje samo. Temeljna značilnost vseh ukrepov, ki imajo naravo državne pomoči, je pridobitev ugodnosti za podjetje in obenem nastanek bremena za državo (Murn, 2002a, str. 27).

Državne pomoči z vidika Skupnosti omogočajo prednost domačemu subjektu ali gospodarski panogi, kar je nezdržljivo z delovanjem skupnega trga.

2.1 ZDRUŽLJIVOST S SKUPNIM TRGOM

Pomoči, ki so kompatibilne s cilji evropskega trga in za katere Evropska komisija nima moči, da bi jih prepovedala, so naslednje (Murn, 1998a, str. 6–7):

- pomoč ki ima socialni značaj, dodeljena posameznim potrošnikom, pod pogojem, da je dodeljena brez razlike glede na poreklo zadevnih proizvodov;
- pomoč, ki je dana za povrnitev škode ob naravnih nesrečah ali izjemnih dogodkih;
- pomoč, dodeljena gospodarstvu nekaterih območij Zvezne republike Nemčije za ublažitev posledic škode, ki jih je gospodarstvo utrpelo zaradi delitve Nemčije.

Na drugi strani pa so pomoči, ki so združljive s cilji skupnega evropskega trga (Murn, 1998b, str. 7):

- pomoč za pospeševanje gospodarskega razvoja na območjih, kjer je življenjska raven izjemno nizka oziroma kjer je stopnja nezaposlenosti visoka;
- pomoč za pospeševanje izvedbe pomembnega projekta skupnega evropskega interesa ali za odpravljanje resne motnje v gospodarstvu države članice;
- pomoč za pospeševanje razvoja določenih gospodarskih dejavnosti ali določenih gospodarskih območij, kadar takšna pomoč ne spreminja trgovinskih pogojev v obsegu, ki bi bil v nasprotju s skupnimi interesi;
- pomoč, ki pospešuje kulturo in ohranja kulturne dediščine ter ne vpliva na tržne razmere in konkurenco med državami članicami;
- druge vrste pomoči, kakršne lahko Svet določi v odločbi, ki jo sprejme s kvalificirano večino na predlog Komisije.

Komisija pri odločanju o tem, ali bo izjemo odobrila, upošteva naslednja merila:

- ali bo pomoč pripomogla k razvoju, ki je v interesu EU kot celote;
- ali je pomoč nujna za razvoj;
- ali lastnosti pomoči te pomoči izkrivljajo konkurenco.

2.2. KLASIFIKACIJA DRŽAVNIH POMOČI

Državne pomoči lahko glede na skupne značilnosti delimo v dve skupine. V eni skupini so državne pomoči razvrščene po instrumentih, ki jih država uporablja pri dodeljevanju pomoči, v drugi pa po ciljnih oziroma po namenih, po katerih jih zasleduje država.

2.2.1 Delitev državnih pomoči po instrumentih

Najpogostejše oblike pomoči v Evropski uniji so dotacije, sledijo pa ji državne garancije, ugodna posojila, odpis dolgov, izjem in olajšav v obliki poroštev, zmanjšanje socialnih obveznosti, razlika med prodajno ceno premoženja in njegovo tržno vrednostjo.

V vseh teh primerih naj bi država nudila sredstva po načelih, ki so konkurenčna drugim investitorjem. Tako v primeru posojil zahteva nižje obrestne mere, v primeru daril in subvencij pa poizkuša zniževati obrestne mere in stroške financiranja, ko podjetniki nastopajo na finančnih trgih. Pogosto z državnimi poroštvami poizkuša prevzeti del tveganja pri financiranju malega gospodarstva. Najpogosteje pa ustvarja določene institucije, ki so del ugodnega okolja za razvoj malega podjetništva in zlasti tehnološko zahtevnejših rastočih malih podjetij. Tako s svojim denarjem ustanavlja tehnološke parke in centre, obrtne in podjetniške cone, podjetniške inkubatorje, najrazličnejše državne in lokalne finančne sklade in nudi informacijski sistem ter sistem usposabljanja in svetovanje, ki po eni strani spodbuja vstop prebivalstva v svet podjetništva, po drugi strani pa mu daje znanje za učinkovito podjetništvo, ki se kaže tudi v številu malih, zlasti rastočih podjetij.

Instrumenti, ki jih uporablja Evropska komisija pri pripravi letnih poročil, se delijo v štiri skupine, in sicer v A, B1, C in D (Murn, 1998, str. 8–9):

1. Skupina A

To skupino sestavljajo pomoči, ki so v celoti dodeljene prejemnikom. Skupina A se deli še v dve podskupini, in sicer v A1, ki predstavlja pomoči, dobljene preko proračuna (dotacije, subvencije obresti, odpisi dolgov in zmanjšani zneski iztržkov ter prisilnih poravnjav), in v A2, pomoči, pridobljene preko davkov in socialno-varstvenega sistema (zamiki pri odplačevanju davkov, oprostitve, olajšave). Tako so v te dve podskupini razvrščene:

- dotacije – celotna vrednost prejete dotacije (v večini primerov so to po javnofinančni statistiki subvencije),
- subvencije obresti, ki jih prejemniki prejmejo neposredno,
- projekti temeljnega raziskovanja in razvoja,
- odpis dolgov poslujočih podjetij iz kreditnih razmerij,
- zamiki pri odplačevanju davkov (davčni krediti) in druga davčna merila, ko korist ni odvisna od davčnih obveznosti,
- davčne oprostitve, izjeme in olajšave, ko je korist odvisna od davčnih obveznosti,
- znižanje prispevkov za socialno varnost.

2. Skupina B1

Skupina B1 vsebuje finančne transferje države v obliki kapitalskih naložb (angl. equity) kot pomoč zasebnim podjetnikom ali javnemu sektorju, zaposlenemu v komercialnih aktivnostih, ki deluje kot zasebni investitor pod normalnimi tržnimi pogoji. Za to skupino velja, da kapitalaska naložba vsebuje državno pomoč takrat, ko

zasebni investitor, ki posluje pod normalnimi tržnimi pogoji, ne bi sprejel takšne investicijske odločitve. V to skupino spadajo:

- kapitalske naložbe v kateri koli obliki (vključno z zamenjavo dolga).

3. Skupina C

To skupino sestavljajo finančni transferji, pri katerih je element pomoči prihranek pri obrestih pri prejemniku za obdobja, v katerih je transferni kapital na razpolago. Podskupini, ki spadata v skupino C, sta ugodna posojila (C1) in odlog plačila davkov (C2). V skupino C tako spadajo:

- ugodna posojila iz javnih ali zasebnih virov (transfer subvencij obresti je razvrščen pod A1),
- udeležba posojil iz javnih in zasebnih virov (posojila podjetjem v težavah),
- zvišana povračila za dogodke,
- različni ukrepi (rezervacije, oprostitve ali pospešeno amortiziranje).

4. Skupina D

Zadnja skupina pa zajema garancije (jamstva), še posebej v nominalnih vrednostih. V skupino D so vključene:

- vrednosti, pokrite pod garancijskimi shemami (D1),
- izgube, ki izhajajo iz garancijskih shem, plačilo garantiranih obveznosti (D1A).

2.2.2 Delitev državnih pomoči po ciljih oziroma po namenih pomoči

Državne pomoči se po ciljih oziroma namenih delijo na horizontalne, regionalne in posebne sektorske. Ta delitev je mnogokrat zelo težka, kajti treba je določiti, kateri cilj je pomemben za določeno državo ob številnih spreminjajočih dejavnik. Prav tako je pomembno omeniti, da vedno ni mogoče poudariti, v katero skupino spada določena pomoč. Na primer v primeru, ko je pomoč dodeljena za zaposlovanje na določenem območje, kjer je življenjska raven nizka, bi lahko govorili o regionalni ali pa o horizontalni pomoči.

Horizontalne pomoči

O teh pomočeh bom podrobneje pisala v naslednjem poglavju, zato jih bom sedaj samo na kratko definirala. Horizontalne državne pomoči so pomoči, ki imajo manjši vpliv na izkrivljanje konkurence kot sektorske pomoči. Namenjene so predvsem malim in velikim podjetjem.

Regionalne pomoči

Namen regionalnih pomoči je dodeljevati pomoči manj razvitim regijam. Slovenija skuša s temi pomočmi prispevati k spodbujanju uravnoveženega gospodarskega, socialnega in prostorskega vidika razvoja, k zmanjšanju razlik v gospodarski razvitosti in pri življenjskih možnostih med regijami, k preprečevanju nastajanja novih območij z večjimi razvojnimi problemi, k ohranjanju poseljenosti na celotnem ozemlju RS in k pospeševanju razvoja okolju prijaznega gospodarstva, k varovanju naravnih

dobrin ter kulture in naravne dediščine. Cilj dodeljevanja teh pomoči je vplivati na geografsko razporeditev aktivnosti podjetij. Tako ne smejo biti dodeljene tistim podjetjem, ki nimajo vplivnega pomena na razvoj območja, kjer imajo sedež (Murn, 2002, str. 31).

Osnova za dodeljevanje regionalnih državnih pomoči je bila do konca leta 2006 regionalna karta, na osnovi katere je celotno območje RS upravičeno do teh pomoči po 87(3)(a) členu Pogodbe o ustanovitvi EU, in sicer v višini do 40 % NED¹ upravičenih stroškov projekta. Diferenciacija intenzivnosti regionalnih državnih pomoči na ravni NUTS² III je v osrednjeslovenski regiji znašala do 35 % NED, v preostali Sloveniji pa do 40 %. Za MSP se je določena zgornja meja lahko povečala za 15 odstotnih točk. Od začetka leta 2007 je Slovenija upravičena do odstopanja iz člena 87(3)(a) Pogodbe ES, in sicer je predlagana zgornja meja pomoči v višini 30 % BED zgornja meja za naložbe velikih podjetij. Za srednja podjetja se lahko meja pomoči poveča za 10 %, za mala podjetja pa 20 % (Enajsto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji, 2009, str. 27).

Za dodeljevanje regionalnih državnih pomoči sta možni dve obliki – pomoči, dodeljene manj razvitim regijam v Evropi (to so tiste, v katerih BDP na prebivalca ne dosega 75 % povprečja EU), in pomoči, dodeljene manj razvitim delom nacionalnih območij z manj kot 100.000 prebivalci.

Posebne sektorske pomoči

Te pomoči bolj izkrivljajo konkurenco in dajejo prednost drugim ciljem bolj kot pa ciljem odpravljanju tržnih nepravilnosti. Sektorske pomoči bi morale biti zgolj začasne, ker take pomoči samo prelagajo potrebne reforme pri panogah v težavah. Problemi, ki se pojavljajo, so naslednji:

- zaradi pritiskov prejemnikov dobijo te pomoči trajno naravo,
- če so dane manjši skupini podjetij, lahko izkrivljajo konkurenco,
- podjetja se zaradi podpor sama ne trudijo dovolj za izboljšanje rezultatov,
- sektorske pomoči umetno ustvarjajo prednosti manj produktivnim sektorjem.

V okviru posebnih sektorskih pravil se uporablja sistematizacija državnih pomoči za naslednja področja:

- jeklarstvo,
- ladjedelništvo,
- druge predelovalne dejavnosti,
- turizem,
- finančne storitve,
- mediji, kulturni sektor in storitve,
- premogovništvo,
- transport (železniški, letalski, pomorski in cestni).

¹ Neto ekvivalent dotacije.

² Francoska kratica za standardno klasifikacijo teritorialnih enot (SKTE).

3 HORIZONTALNE DRŽAVNE POMOČI V SLOVENIJI

Kot sem omenila že v prejšnjem poglavju, so horizontalne pomoči tiste, ki imajo manj negativen vpliv na konkurenco v primerjavi s sektorskimi pomočmi. Namenjene so podjetjem v težavah, ob tem pa izključujejo posamezne sektorje, za katere veljajo posebna sektorska pravila. Veljavnost pravil je časovno omejena, prilagoditve posameznih horizontalnih predpisov pa se spreminjajo skupaj s spremembami razvoja Evropske unije (Murn, 2002, str. 30).

Evropska komisija zaradi tega poudarja potrebo tako po zniževanju obsega pomoči kot tudi po preusmeritvi od individualnih ali sektorsko usmerjenih pomoči k horizontalnim ciljem. Selektivni učinek horizontalne pomoči je namenjen vsem sektorjem, je manjši, zato se pričakuje, da bodo njeni pozitivni učinki večji od negativnih vplivov na konkurenco (Seliškar Kovač, 2002, str. 8).

3.1 POMOČI MALIM IN SREDNJE VELIKIM PODJETJEM

Mala in srednja velika podjetja so temelj Evropskega trga. V EU jih je več kot 23 milijonov, kar pomeni 99 % vseh podjetij v EU. MSP zaposlujejo več kot 100 milijonov zaposlenih in so temelj ter evropski neto ustvarjalci delovnih mest.

Mala in srednja velika podjetja imajo v današnjem poslovnem svetu vse večji vpliv, predvsem na področju inovacij in pri odpiranju novih delovnih mest. Tako vplivajo na regionalni razvoj in ustvarjajo neke vrste socialno ravnovesje. Prav ta podjetja pa se žal soočajo z večjimi problemi kot velika podjetja, predvsem na področju financ, davkov, prispevkov in pri ustvarjanju večjega kapitala.

Mala oziroma srednje velika podjetja Evropska komisija definira takole (Vademecum Community rules on State Aid, 2005):

- Malo podjetje ima največ do 50 zaposlenih in letni promet do 10 milijonov evrov. Pomoči malim podjetjem so namenjene predvsem za začetne investicije v vrednosti 15 % od vrednosti njihovih investicijskih stroškov.
- Srednje veliko podjetje pa mora izpolnjevati naslednje kriterije: zaposlenost do 250 delavcev in letni promet do 50 milijonov evrov. Ta podjetja lahko dobijo pomoč v vrednosti 7,5 % od bruto vrednosti investicije.

Poleg naložb v opredmetena stalna sredstva je dovoljeno državne pomoči dodeliti tudi za storitve zunanjih svetovalcev (v višini 50 %) in za udeležbe na sejmih in razstavah (v vrednosti 50 %).

Pomoči se lahko dodelijo tudi hčerinskim podjetjem malih in srednje velikih podjetij zunaj evropskega trga, saj to zasleduje proces internacionalizacije.

V Sloveniji so bile dodeljene pomoči za MSP na podlagi naslednjih shem: Program ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti 2004–2006, Državna garancijska shema za MSP za čas 2003–2006, Zasavska garancijska shema,

Pomurska garancijska shema ter Program ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2007–2013 (Enajsto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji, 2009, str. 25).

V letu 2007 so v Sloveniji pomoči za MSP močno padle. Pomoči so se zmanjševale predvsem zaradi prenehanja veljavnosti shem in zaradi nepravočasnih priprav shem državnih pomoči, kajti te so se pripravljale v letu 2007, tako da so se novi programi za finančno perspektivo 2007–2013 pričeli realizirati šele v začetku leta 2008. Izkazalo se je tudi, da so se pomoči, ki so se v preteklosti dodeljevale na podlagi pravil SME, začele dodeljevati na podlagi pravil, ki veljajo za regionalne cilje. Te cilji so se za Slovenijo izkazali kot ugodnejši (Enajsto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji, 2009, str. 27).

3.2 POMOČ ZA ZAPOSLOVANJE

Pomoči v okviru zaposlovanja se dodeljujejo za odpiranje novih ali za ohranitev že obstoječih delovnih mest ter za zaposlovanje težje zaposljivih oseb in invalidov. Izvzeta so podjetja v premogovništvu, ladjedelništvu in pomorskem prometu. Komisija je 1995 določila smernice o zaposlovanju, pogoj za to pa je bil nastanek visoke brezposelnosti, ki je postala temeljni ekonomski in socialni problem. Razumljivo je, da je Komisija morala vzpodbuditi zaposlovanje, ampak samo pod pogojem, da s svojimi ukrepi ne bi posegala v konkurenco.

Zgornja meja pomoči za odpiranje novih delovnih mest je 15 % vseh upravičenih bruto stroškov plač za dobo dveh let po zaposlitvi pri malih podjetjih in 7,5 % pri srednje velikih podjetjih. Zaposlitve morajo biti ohranjene vsaj tri leta za velika podjetja oziroma vsaj dve leti za mala in srednja podjetja po prejeti pomoči, predstavljati morajo neto povečanje števila zaposlenih v podjetju in na novo zaposleni delavci so morali biti pred pomočjo brezposelni.

V Sloveniji se je delež pomoči za zaposlovanje v strukturi vseh pomoči v obdobju 2001–2006 gibal okrog 5 %, v letu 2007 pa se je ta delež prepolovil. Pomoči, namenjene zaposlovanju, so bile dodeljene na podlagi sheme Programi zaposlovanja in Program spodbujanja razvoja Posočja. Problem pri teh pomočeh je nepravočasna priprava shem državnih pomoči oziroma razpisov. Primer v Sloveniji je bil tak, da so bile pogodbe z delodajalci podpisane leta 2008, realizacija pa je bila šele v letu 2009 (Enajsto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji, 2009, str. 26).

3.3 POMOČ ZA USPOSABLJANJE

Komisija na tem področju ločuje dve vrsti usposabljanja, in sicer lahko države članice svojim podjetjem dodelijo pomoč za splošno ali specifično usposabljanje. Splošno usposabljanje pomeni, da ga zaposleni ne uporablja samo ali v pretežni meri v trenutnem ali prihodnjem delovnem mestu, ampak nudi kvalifikacije, ki so široko prenosljive v druga podjetja in področja. O drugem primeru pa govorimo, kadar pomeni usposabljanje, ki ga zaposleni neposredno in pretežno uporablja na

trenutnem ali prihodnjem delovnem mestu v podjetju in mu daje znanja, ki niso ali pa so zgolj v omejenem obsegu prenosljiva na druga podjetja ali na druga področja.

Pravila o dodeljevanju pomoči za usposabljanje so navedena v uredbi Evropske komisije, ki pa ne posega v možnost držav članic, da prigrasijo pomoč za usposabljanje. Takšne uradne prigrasitve Komisija oceni zlasti na osnovi kriterijev iz te uredbe ali v skladu z veljavnimi smernicami in okviri skupnosti.

3.4 POMOČ ZA RAZISKAVE IN RAZVOJ

Spodbujanje raziskav in razvoja je pomemben cilj skupnega razvoja, saj pozitivno vpliva na gospodarstvo, prispeva k trajnostni rasti in produktivnosti. Pravila o državnih pomočeh za raziskave in razvoj izhajajo iz dokumenta Evropske komisije iz leta 1986. Takrat so se v Evropski skupnosti začeli zavedati, da proizvodnja na ravni visokotehnološkega blaga narašča bistveno počasneje kot na Japonskem in v ZDA. Temeljne raziskave vplivajo na porast znanstvenega in tehnološkega znanja, neposredno pa ne vplivajo na komercialne aktivnosti in so zaradi tega združljive s cilji skupnega trga.

Marca 2002 je Evropski svet v Barceloni sprejel jasen cilj glede porabe za raziskave, in sicer so se strinjali, da se mora skupna poraba za R&R ter inovacije povečati toliko, da do leta 2010 doseže 3 % BDP. Dve tretjine naložb morata izhajati iz zasebnega sektorja. Da se doseže ta cilj, se mora stopnja rasti naložb v raziskave vsako leto povečati za 8 % v razmerju 6 % stopnje za javne izdatke in 9 % letne stopnje rasti za zasebne naložbe (Enajsto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji, 2009, str. 24).

Na podlagi okvira so v skladu s členom 87 (3) (c) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti upravičeni naslednji ukrepi:

- pomoč za raziskovalno-razvojne projekte,
- pomoč za študije tehnične izvedljivosti,
- pomoč za stroške pravic industrijske lastnine za mala in srednje velika podjetja,
- pomoč za mlada inovativna podjetja,
- pomoč za procesne in organizacijske inovacije v storitvah,
- pomoč za svetovalne in podporne storitve za inovacije,
- pomoč za posojanje visoko kvalificiranega osebja,
- pomoč za inovativne skupine.

Koncepti pomoči za raziskave in razvoj so:

- *Temeljne raziskave*: eksperimentalno ali teoretično delo, ki se opravlja za pridobivanje novega znanja o pojavu oziroma dejstvu, ki ga je mogoče opazovati brez neposredne praktične uporabe.
- *Industrijske raziskave*: v tem konceptu gre za raziskave, ki so usmerjene v pridobivanje novega znanja, spretnosti na področju razvoja novih proizvodov,

storitev, ali pa gre zgolj samo za izboljšanje že obstoječih proizvodov in storitev.

- *Eksperimentalni razvoj*: pridobivanje, oblikovanje, združevanje in uporaba obstoječega znanstvenega, tehnološkega, poslovnega in drugega ustreznega znanja in spretnosti za namene izdelovanja načrtov, ureditev in oblikovanje za nove, izboljšane proizvode, storitve, procese.

Tabela 1: Intenzivnost pomoči za raziskovalno-razvojne projekte v letu 2008

Vrsta raziskav in razvoja	Mala podjetja	Srednja velika podjetja	Velika podjetja
Temeljne raziskave	100 %	100 %	100 %
Industrijske raziskave	70 %	60 %	50 %
Industrijske raziskave, ki so predmet - sodelovanja med podjetji; za večja podjetja: čezmejnega sodelovanja ali sodelovanja najmanj z enim malim ali srednje velikim podjetjem ali - sodelovanja med podjetjem in raziskovalno organizacijo ali - širjenja rezultatov.	80 %	75 %	65 %
Eksperimentalni razvoj	45 %	35 %	25 %
Eksperimentalni razvoj je predmet: - sodelovanja med podjetji; za večja podjetja: čezmejnega sodelovanja ali sodelovanja najmanj z enim malim ali srednje velikim podjetjem ali - sodelovanja med podjetjem in raziskovalno organizacijo.	60 %	50 %	40 %

Vir: Priročnik o zakonodaji Skupnosti o državnih pomočeh Evropske komisije (2008, str. 32)

V Sloveniji so bile pomoči dodeljene na podlagi naslednjih shem: Program tehnološkega razvoja, Davčna olajšava za raziskave in razvoj, Projekti temeljnega in aplikativnega raziskovanja, Sofinanciranje mednarodnih raziskav in zelo znanih projektov EUREKA. V letu 2008 so se glede na leto 2007 pomoči, namenjene za raziskave in razvoj, zmanjšale za 7,26 % (Enajsto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji, 2009, str. 27).

3.5 POMOČI ZA REŠEVANJE IN PRESTRUKTURIRANJE

Te pomoči so namenjene podjetjem, ki zaidejo v težave in se znajdejo na robu preživetja. O podjetju v težavah govorimo, kadar je podjetje nezmožno z lastnimi sredstvi in sredstvi lastnika ter bodisi s sredstvi upnika preprečiti izgube, ki bi brez zunanjega posega javnih organov skoraj zagotovo ogrozile obstoj podjetja. Z vidika vplivov na konkurenco in industrijsko politiko takšno aktivno poseganje države ni najbolj primerno, saj s tem država poseže v zdravo konkurenco. Smernice te pomoči se ne uporabljajo za jeklarstvo in premogovništvo, zgolj z izjemami se uporabljajo v ribištvu in ribogojstvu.

Pomoč za reševanje je začasna in povratna. Njen namen je, da v obdobju, ko je podjetje v težavah, omogoči obstanek, vse dokler se ne izdelata načrt za prestrukturiranje ali likvidacijo, ki ga pri sprejemanju potrebujejo Komisija ali pristojni organi.

Pomoč za reševanje se lahko dodeli samo pod naslednjimi pogoji:

- znesek pomoči, ki je potreben za nadaljnji obstoj podjetja, je omejen,
- pomoč je omejena na obdobje največ 6 mesecev,
- podjetje se mora razglasiti za podjetje v težavah,
- pomoč mora biti enkratna (načelo »prvič in zadnjič«)
- pomoč je lahko v obliki poroštev ali posojil z običajnimi tržnimi obrestnimi merami oziroma z normalnimi komercialnimi obrestmi,
- pomoč se dodeli na področjih, kjer so prisotni dejavniki socialnega problema in kjer nimajo povratnega učinka na gospodarski položaj v drugih državah članicah.

Pomoč za prestrukturiranje temelji na izvedljivem, skladnem in dolgoročnem načrtu za obnovo sposobnosti podjetja. Te pomoči se dodeljujejo samo, če so izpolnjena naslednja merila:

- program za prestrukturiranje se predloži Komisiji, ki ugotovi, ali se program že izvaja v okviru pomoči malim in srednje velikim podjetjem,
- potrebno je strogo in redno letno poročanje o dodeljenih pomočeh,
- pomoč je omejena na najnižji možni znesek, ki je potreben za prestrukturiranje,
- načrt za prestrukturiranje mora bi v skladu z obstoječo konkurenco,
- podjetje mora v celoti izvajati načrt prestrukturiranja in upoštevati vse spremljajoče dejavnike

Večja podjetja morajo vsako dodelitev pomoči za prestrukturiranje in reševanje posebej priglasiti.

3.6 POMOČI ZA VARSTVO IN ZAŠČITO OKOLJA

Varstvo okolja je pomemben dejavnik tako za Evropsko skupnost kot tudi za celoten svet. Pomoč za varstvo okolja je namenjena odpravi ali preprečevanju škode v okolju ali pa spodbujanju učinkovite rabe naravnih virov. Pomoči se dodeljujejo na podlagi

stališča, da je najboljša rešitev načelo »onesnaževalec plača«, kar pomeni, da mora stroške sanacije onesnaženih območij kriti onesnaževalec sam. V praksi podjetja povečini ne pokrivajo v celoti vseh stroškov onesnaževanja, temveč jih nosi tudi družba. Da bi se odpravile takšne pomanjkljivosti, lahko vlade določijo predpise, ki podjetjem nalagajo plačilo za povzročeno onesnaženje. Poleg prvega omenjenega načela je pri varstvu okolja pomembno še načelo »internalizacije stroškov«, kar pomeni, da je treba vse stroške, povezane z varstvom okolja, vključiti v proizvodne stroške podjetja in da se ti stroški odražajo v samih cenah proizvodov dotičnega podjetja (Viler, 2003, str. 22).

Na začetku leta 2008 so bile sprejete nove smernice o državni pomoči za varstvo okolja. Na podlagi teh smernic lahko države članice MSP in velikim podjetjem dodelijo podporo za okolju prijazne projekte. V USSI je bilo nedavno vključenih veliko možnosti dodeljevanja pomoči za podporo varstvu okolja, in sicer v tej smeri, da bi države članice le-te dodelile zlahka in hitro, se pravi brez priglasitve Evropski komisiji. Če pomoč ne presega praga 7,5 milijonov EUR na podjetje na naložbeni projekt in če so izpolnjeni pogoji iz USSI, ni potrebna priglasitev.

Na področju nadzora državnih pomoči za varstvo okolja je Evropska komisija podala dve temeljni zahtevi, in sicer (Community Guidelines on State Aid for Environmental Protection, 2008):

- zagotavljati je treba konkurenčno delovanje trgov in spodbujati k oblikovanju skupnega trga ter povečati konkurenčnost podjetij;
- zahteve o varstvu okolja je treba vključiti v oblikovanje in izvajanje politike o konkurenci, predvsem za spodbujanje razvoja.

V Sloveniji je za namene varstva okolja in varčevanje z energijo značilen rastoči trend, predvsem zaradi nove sheme državne pomoči kvalificiranim proizvajalcem energije.

4 ANALIZA DRŽAVNIH POMOČI PO HORIZONTALNIH CILJIH

V Evropski uniji je obseg horizontalnih državnih pomoči omejen in prav tako je določena struktura teh pomoči. O vseh pomočeh je država članica dolžna poročati Evropski komisiji, in sicer v rednih letnih poročilih. Poročilo mora biti izkazano po treh ključnih kazalnikih – po odstotku od bruto domačega proizvoda, po višini sredstev (v EUR) in po odstotku od skupnih stroškov države.

V drugem poglavju pri delitvi državnih pomoči po ciljih oziroma namenih sem pri klasifikaciji ločila horizontalne in regionalne pomoči. Zaradi enostavnejše primerljivosti z državami članicami EU se v Sloveniji od leta 2006 regionalne pomoči uvršča med horizontalne pomoči. Tako je od tega leta spremenjen prikaz podatkov, zato sem pri analizi državnih pomoči med horizontalne pomoči uvrstila tudi regionalne pomoči.

4.1 ANALIZA HORIZONTALNIH DRŽAVNIH POMOČI V SLOVENIJI

Slovenija se je s podpisom Evropskega sporazuma o pridružitvi na področju državnih pomoči zavezala, da se bo kot članica EU na področju dodeljevanja državnih pomoči podrejala pravilom, ki veljajo v EU, in s tem zagotovila transparentnost na tem področju. Tako kot vse članice Evropske Unije tudi Slovenija za vsako leto preučuje državne pomoči oziroma izdela letno poročilo, ki zajema tudi horizontalne državne pomoči. Evropska komisija običajno primerja podatke o dodeljenih pomočeh po državah članicah brez pomoči, ki so bile dodeljene kmetijstvu, ribištvu in transportu, zato bom tudi sama predstavila podatke po tem pravilu.

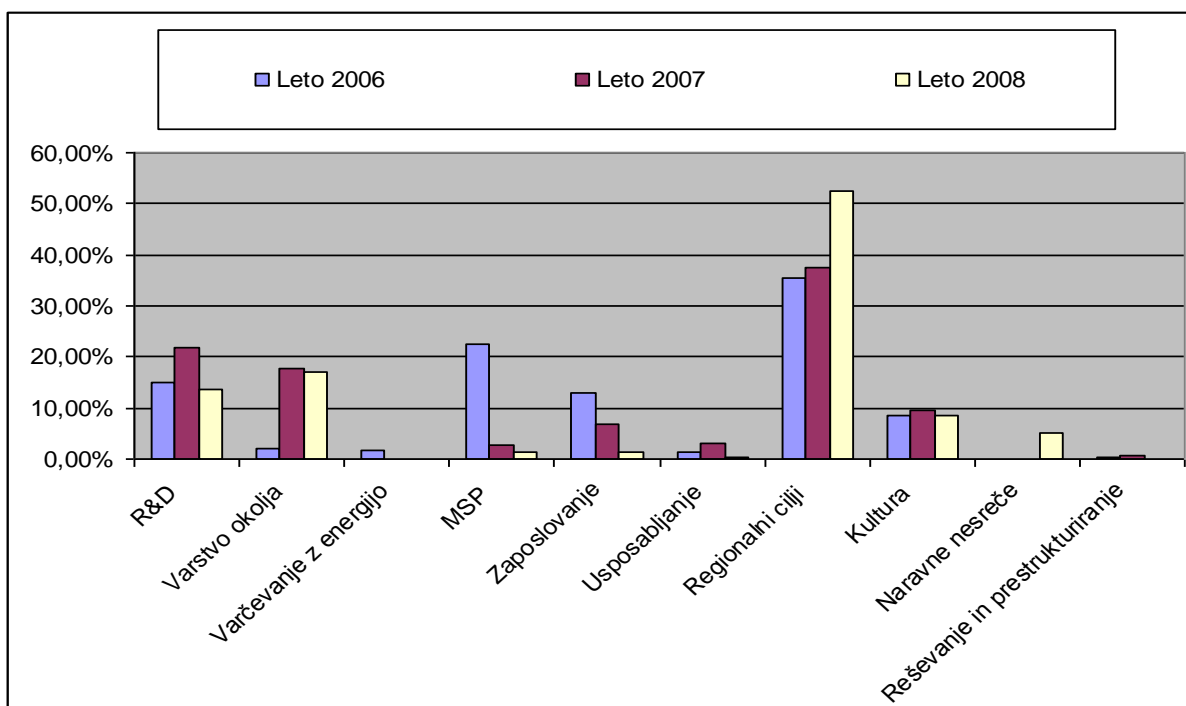
Tabela 2: Državne pomoči po horizontalnih ciljih v Sloveniji v letih 2006, 2007 in 2008

Kategorija	Leto 2006		Leto 2007		Leto 2008	
	v mio. EUR	delež DP v %	v mio. EUR	delež DP v %	v mio. EUR	delež DP v %
R&D	19,56	15,11	22,82	21,69	21,16	13,72
Varstvo okolja	2,57	1,99	18,79	17,86	26,13	16,94
Varčevanje z energijo	2,23	1,72	0,11	0,10	0,01	0,01
MSP	29,29	22,63	2,84	2,70	2,21	1,43
Zaposlovanje	16,55	12,79	7,07	6,72	2,03	1,32
Usposabljanje	1,85	1,43	3,37	3,20	0,75	0,49
Regionalni cilji	45,89	35,46	39,57	37,62	80,89	52,45
Kultura	11,10	8,58	10,07	9,57	12,94	8,39
Naravne nesreče	0,00	0,00	0,00	0,00	8,11	5,26
Reševanje in prestrukturiranje	0,37	0,29	0,55	0,52	0,00	0,00 %
SKUPAJ	129,41	100,00	105,19	100,00	154,23	100,00

Vir: Enajsto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji (2009, str. 23)

Kot lahko razberemo iz tabele 2, se je delež državnih pomoči za horizontalne cilje v preučevanih letih spreminjal. V primerjavi z letom 2006 je bil leta 2007 nižji za 18,72 %, leta 2008 pa je bil v primerjavi z letom 2007 večji za 31,79 %. Zbrani podatki v tabeli nam nazorno kažejo, da je bilo leta 2006 dodeljenih 129,41 milijonov EUR horizontalnih pomoči, kar znaša 88,16 % vseh dodeljenih državnih pomoči v Sloveniji. V letu 2006 je bilo največ horizontalnih državnih pomoči namenjenih za regionalne pomoči, kar predstavlja 35,46 % vseh horizontalnih pomoči v preučevanem letu. Najmanj horizontalnih pomoči je bilo v tem letu namenjenih za naravne nesreče (0 %) in za reševanje in prestrukturiranje (0,51 %). V letu 2007 je bilo dodeljenih vseh horizontalnih pomoči v vrednosti 105,19 milijonov EUR, kar je predstavljalo 85,55 % vseh možnih dodeljenih pomoči v Sloveniji. V tem letu je bilo prav tako največ horizontalnih pomoči namenjenih za regionalne pomoči (37,62 %), velik delež pa so predstavljale tudi pomoči za raziskave in razvoj (21,69 %) ter pomoči za varstvo okolja (17,86 %). Najmanj horizontalnih pomoči je bilo namenjenih tako kot v prejšnjem letu za naravne nesreče. Kot smo lahko ugotovili, je bila leta 2007 v primerjavi z letom 2006 velika rast pomoči na področju varstva okolja. Prav tako je opaziti veliko razliko med pomočmi za MSP med letoma 2006 in 2007. V zadnjem preučevanem letu 2008 pa je bilo dodeljenih horizontalnih državnih pomoči 154,23 mio. EUR, kar predstavlja 89,14 % vseh dodeljenih pomoči. V tem letu je bila več kot polovica horizontalnih pomoči namenjena za regionalne pomoči (52,45 %), na drugem mestu pa so pomoči za varstvo okolja (16,94 %). Nič pomoči pa je bila v tem letu deležna kategorija za reševanje in prestrukturiranje.

Slika 1: Državne pomoči po horizontalnih ciljih v letih 2006, 2007 in 2008



Vir: Enajsto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji (2009, str. 23)

Slika 1 nam nazorno prikazuje spremembe pri višini državnih pomoči v absolutnih zneskih. V letu 2008 so prevladovala pomoči, namenjene raziskavam in razvoju, varstvu okolja, kulturi ter regionalnim ciljem. Kot prikazuje slika, so se pomoči, namenjene regionalnim ciljem, vsako leto povečale. Velik razpon je bil predvsem med letoma 2007 in 2008. Na znižanje pomoči, ki se dodeljujejo znotraj horizontalnih ciljev, so najbolj vplivale nižje pomoči za MSP, pomoči za zaposlovanje, pomoči za varčevanje z energijo in pomoči za usposabljanje.

V teoriji in praksi so ene izmed oblik horizontalnih pomoči najbolj sporne pomoči za reševanje in prestrukturiranje. Proti njihovem dodeljevanju je veliko argumentov in večina se osredotoča na to, da države z njimi podpirajo industrije, ki negativno vplivajo na delovanje tržnih aktivnosti. Empirične raziskave kažejo, da so pomoči za reševanje in prestrukturiranje v primerjavi z drugimi oblikami pomoči manj učinkovite. V Sloveniji ni preživelo 23 % podjetij, ki so pomoči dobile v obdobju 1998–2005, v Evropski uniji pa kar 32 % podjetij. Posebna analiza učinkovitosti državnih pomoči za reševanje in prestrukturiranje dosega visoko stopnjo distorznega vpliva na druge sektorje (Umar, IB revija 2/2007, str. 4).

4.2 HORIZONTALNE DRŽAVNE POMOČI PO INSTRUMENTIH V SLOVENIJI

Kot je razvidno iz spodnjih tabel, so največkrat uporabljeni proračunski izdatki (dotacije, kapitalske naložbe, ugodna posojila in garancije) kot pojavna oblika horizontalnih državnih pomoči. Zaradi različnih stopenj davka od dobička v državah članicah prihaja do problema različnega vpliva na neto intenzivnost pomoči. Evropska komisija zato pri izračunavanju intenzivnosti pomoči uporablja pristop izračunavanja neto ekvivalenta dotacije, ki v izračunu intenzivnosti državne pomoči upošteva pomoč po obdavčitvi, tj. po odštetju davkov, ki se plačujejo nanjo. Od vsega tega prihaja do knjiženja dotacij kot vrste prihodka, ki vpliva na poslovni izid podjetja in s tem tudi na dobiček, ki je obdavčen. Iz tega izhaja izraz neto ekvivalent, ker predstavlja pomoči, ki ostanejo prejemniku po plačilu davka na dobiček (European Commission C74/1999).

Druga pogosteje uporabljena oblika horizontalnih državnih pomoči pa so davčni izdatki (davčne olajšave in oprostitev).

**Tabela 3: Horizontalne državne pomoči po instrumentih v Sloveniji
v letu 2006, v mio. EUR**

Kategorije	A1	A2	B1	C1	D	Skupaj
Raziskave in razvoj	19,56					19,56
Varstvo okolja	1,16	0,31		1,11		2,57
Varčevanje z energijo	1,04		1,20			2,23
Mala in srednje velika podjetja	28,50			0,44	0,36	29,29
Zaposlovanje	16,55					16,55
Regionalne pomoči	43,27	1,88		0,75		45,89
Kultura	11,10					11,10
Usposabljanje	1,85					1,85
Reševanje in prestrukturiranje	2,48			0,47		2,95
Skupaj	125,49	2,18	1,20	2,76	0,36	131,98

Vir: Enajsto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji (2009, str. 60)

Z zgoraj navedenimi tabelarnimi podatki ugotovimo, da so bile leta 2006 v Sloveniji najpogosteje dodeljene horizontalne državne pomoči v obliki A1 in to v 95,08 % vseh možnih kategorij za to leto. Znotraj horizontalnih državnih pomoči A1 je bilo 34,48 % teh pomoči dodeljenih za regionalne pomoči. Na drugem mestu pa so pomoči v obliki C1 in predstavljajo 2,09 % vseh ostalih pojavnih oblik horizontalnih pomoči. V tej skupini je bilo največ pomoči namenjene varstvu okolja (40,02 %). V letu 2006 je bilo najmanj pomoči v obliki B1 in D.

**Tabela 4: Horizontalne državne pomoči po instrumentih v Sloveniji
v letu 2007, v mio. EUR**

Kategorije	A1	A2	B1	C1	D	Skupaj
Raziskave in razvoj	22,41	0,41				22,82
Varstvo okolja	18,39	0,31	0,06	0,03		18,79
Varčevanje z energijo				0,11		0,11
Mala in srednje velika podjetja	2,67			0,08	0,09	2,84
Zaposlovanje	7,07					7,07
Regionalne pomoči	36,45	2,98		0,15		39,57
Kultura	10,07					10,07
Usposabljanje	3,37					3,37
Reševanje in prestrukturiranje	0,54			0,57		1,11
Skupaj	100,96	3,71	0,06	0,95	0,09	105,76

Vir: Enajsto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji (2009, str. 61)

Tako kot v prejšnjem letu so bile horizontalne državne pomoči dodeljene v največjem obsegu v obliki A1 (95,46 %), večji del teh pomoči je bil namenjen za regionalne pomoči (36,10 %), za raziskave in razvoj (22,19 %) in za varstvo okolja (18,21 %). Na drugem mestu se nahajajo pomoči v obliki A2, ki predstavljajo 3,51 % vseh možnih oblik le-teh pomoči. V tej skupini so bile te oblike pomoči namenjene za regionalne

pomoči, raziskave in razvoj ter za varstvo okolja. V najmanjšem obsegu se to leto pojavljajo horizontalne pomoči v obliki B1 (0,05 %), v celoti namenjene za varstvo okolja.

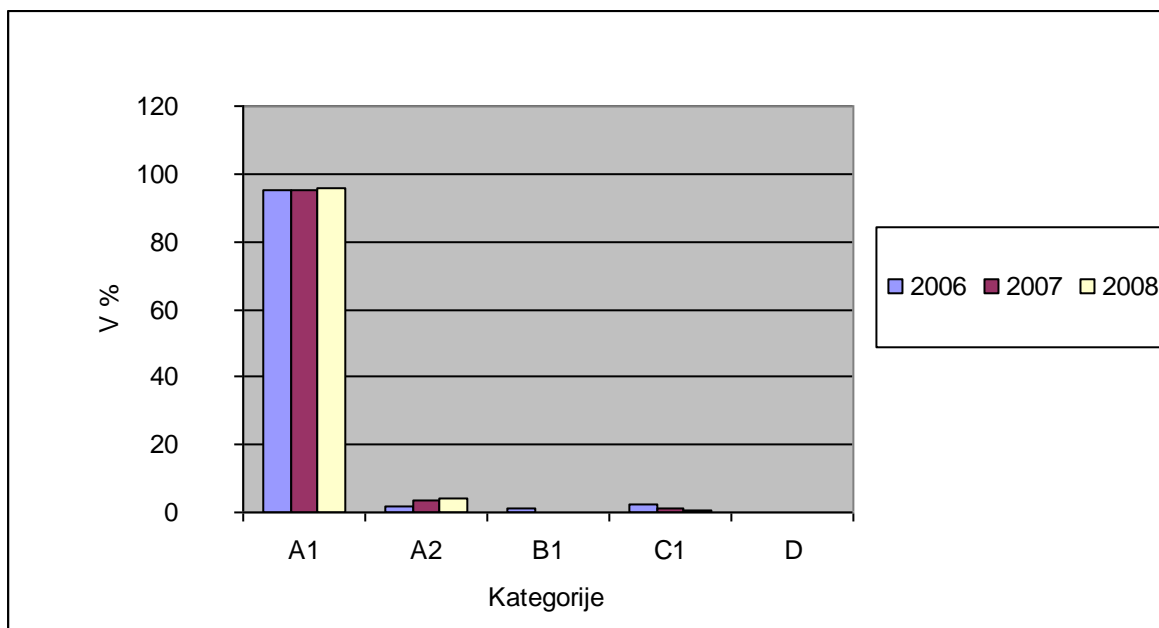
Tabela 5: Horizontalne državne pomoči po instrumentih v Sloveniji v letu 2008, v mio. EUR

Kategorije	A1	A2	B1	C1	D	Skupaj
Raziskave in razvoj	19,85	1,31				21,16
Varstvo okolja	25,75	0,38				26,13
Varčevanje z energijo				0,01		0,01
Mala in srednje velika podjetja	2,14			0,01	0,06	2,21
Zaposlovanje	2,03					2,03
Regionalne pomoči	76,48	4,25		0,16		80,89
Kultura	12,94					12,94
Usposabljanje	0,75					0,75
Reševanje in prestrukturiranje	0,99			0,31		1,30
Skupaj	140,93	5,95	0,00	0,49	0,06	147,43

Vir: Enajsto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji (2009, str. 61)

Kot lahko razberemo iz zgornjih podatkov, so bile horizontalne pomoči v letu 2008 prav tako v največjem obsegu dodeljene v obliki A1 (95,59 %), od tega je bilo več kot polovica pomoči dodeljenih za regionalne pomoči (54,27 %). Na drugem mestu najdemo pomoči v obliki A2 (4,04 %), in sicer za regionalne pomoči (71,47 %), za raziskave in razvoj (22,09 %) in za varstvo okolja (6,44 %). V obliki B1 pa je bilo v letu 2008 dodeljenih 0 % horizontalnih državnih pomoči.

Slika 2: Deleži državnih pomoči znotraj horizontalnih ciljev po instrumentih v letih 2006, 2007 in 2008



Vir: Enajsto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji (2009, str. 29)

Deleži državnih pomoči kažejo, da se je v preučevanih obdobjih večina horizontalnih pomoči dodeljevala v obliki pomoči A1. Na drugem mestu so prevladovala pomoči v obliki A2, in sicer so se vsako leto povečevale. Vsi ostali instrumenti so skoraj neuporabljeni oziroma so odvisni od nenačrtovanih gospodarskih pojavov in sprememb.

4.3 PRIMERJAVA HORIZONTALNIH DRŽAVNIH POMOČI S ČLANICAMI EVROPSKE SKUPNOSTI V LETU 2008

Pomoči za horizontalne cilje so predstavljale 88 % vseh pomoči v letu 2008, kar je v absolutnem smislu znašalo 46,3 milijard EUR. V primerjavi z letom 2007 so se povečale za približno 7 milijard EUR. V letu 2008 je v Evropski skupnosti imelo kar 17 država članic 90 % ali več vseh dodeljenih pomoči namenjenih v horizontalne cilje. Na Irskem, Madžarskem, Slovaškem in v Španiji se je delež horizontalnih državnih pomoči gibal med 70 % in 85 % vseh dodeljenih pomoči, medtem ko je bil v nekaterih državah članicah delež teh pomoči znatno nižji, in sicer v Romuniji 53 %, na Portugalskem 16 % in na Malti 2 % vseh pomoči. Nizek delež horizontalnih pomoči (in torej razmeroma visok delež sektorskih pomoči) na Malti je mogoče razložiti z ukrepi davčnih olajšav v skladu z »Business Promotion Act«³, na Portugalskem je na nizek delež teh pomoči vplival davčni sistem, v Romuniji pa se pomoči še vedno v velikem odstotku dodeljujejo za proizvodni sektor kot tudi za rudarstvo.

³ Case MT/6/2002. Accession Treaty 2003, OJ L 236 of 23.9.2003, p. 797, OJ C 227 E, 23.9.2003, p.2.

**Tabela 6: Horizontalne državne pomoči kot % vseh državnih pomoči
v EU za leto 2008**

	SKUPAJ HORIZONTALNE POMOČI	VARSTVO OKOLJA	REGIONALNI CILJI	R & R & I	MSP	USPOSABLJANJE	ZAPOSLOVANJE	OSTALE HORIZONTALNE POMOČI (kultura, naravne nesreče ...)
EU 27	88	24	26	16	9	2	6	5
EU 15	88	27	23	18	10	2	4	5
EU 12	87	6	44	6	4	3	19	4
Belgija	99	11	10	48	19	4	4	4
Bolgarija	91	0	13	15	61	2	0	0
Češka	94	0	68	18	6	1	0	0
Danska	94	16	0	9	0	0	66	3
Nemčija	87	40	23	17	5	1	0	2
Estonija	100	15	6	22	13	5	1	37
Irska	84	5	17	15	18	10	4	16
Grčija	98	2	76	2	16	0	0	2
Španija	79	12	40	19	3	1	1	3
Francija	96	2	41	25	19	0	2	7
Italija	85	2	18	19	26	7	7	5
Ciper	95	6	1	1	15	10	1	60
Latvija	100	21	47	1	15	2	1	13
Litva	100	13	73	0	1	10	4	0
Luksemburg	100	15	10	36	24	0	0	14
Madžarska	81	5	41	4	3	3	18	7
Malta	2	0	0	0	1	1	0	1
Nizozemska	98	65	1	18	6	0	3	4
Avstrija	99	42	8	23	20	2	1	2
Poljska	93	8	39	1	5	4	35	2
Portugalska	16	0	7	1	5	0	4	0
Romunija	53	6	15	26	0	0	0	6
Slovenija	89	15	47	12	1	0	1	12
Slovaška	84	13	64	1	3	1	0	1
Finska	98	38	6	29	7	1	6	10
Švedska	100	86	6	4	0	0	0	4
Velika Britanija	91	41	10	19	3	2	0	15

Vir: European Commission. State aid scoreboard (2009)

Znotraj teh pomoči je bilo največ pomoči namenjenih za regionalne pomoči (26 %), v 12 EU državah kar 44 % in v ostalih 15 EU državah 23 % regionalnih pomoči od vseh dodeljenih horizontalnih pomoči.

Na drugem mestu te sheme so pomoči, namenjene za varstvo okolja, in sicer predstavljajo 24 % vseh skupnih državnih pomoči za horizontalne cilje. Največ teh pomoči je bilo dodeljenih na Švedskem (86 %), Nizozemskem (65 %), Avstriji (42 %), Veliki Britaniji (41 %) in Nemčiji (40 %). V nasprotju z omenjenimi državami pa so imele nove članice (EU-12) povprečje teh pomoči le 6 % od vseh horizontalnih pomoči. Na tretjem mestu so pomoči za raziskave, razvoj in inovacije s 16 % deležem. K višini tega deleža so prispevale naslednje države: v večini Belgija (46 %), Luksemburg (36 %), Finska (29 %), Romunija (26 %) in Francija (25 %). Skupaj ti trije cilji predstavljajo dve tretjini celotnih horizontalnih pomoči v 27 članicah EU, zato so najpogosteje uporabljene horizontalne pomoči. Vsi drugi cilji, ki predstavljajo četrtno celotnih horizontalnih pomoči, pa so naslednji: mala in srednja velika podjetja (9 %), zaposlovanje (6 %), kultura (3 %), usposabljanje (2 %), tveganje kapitala (1 %), ter drugi horizontalni cilji (1 %).

Relativni delež teh ciljev je precej drugačen v EU-12 državah, v katerih prevladujejo cilji za regionalne pomoči (44 %), sledijo pomoči za zaposlovanje (19 %), R & R & I (6 %), pomoči za varstvo okolja (6 %) ter za mala in srednja velika podjetja (4 %). Razmeroma visok delež pomoči za zaposlovanje v EU-12 je predvsem zaradi Poljske sheme za pomoč invalidom.

4.4 HORIZONTALNE POMOČI V EU V LETIH 2006, 2007 IN 2008

V tem podpoglavju bom analizirala dodeljevanje horizontalnih državnih pomoči v Evropski uniji kot celoti, in sicer v absolutnih vrednostih, ter kolikšen je bil delež posameznih kategorij od vseh možnih horizontalnih pomoči.

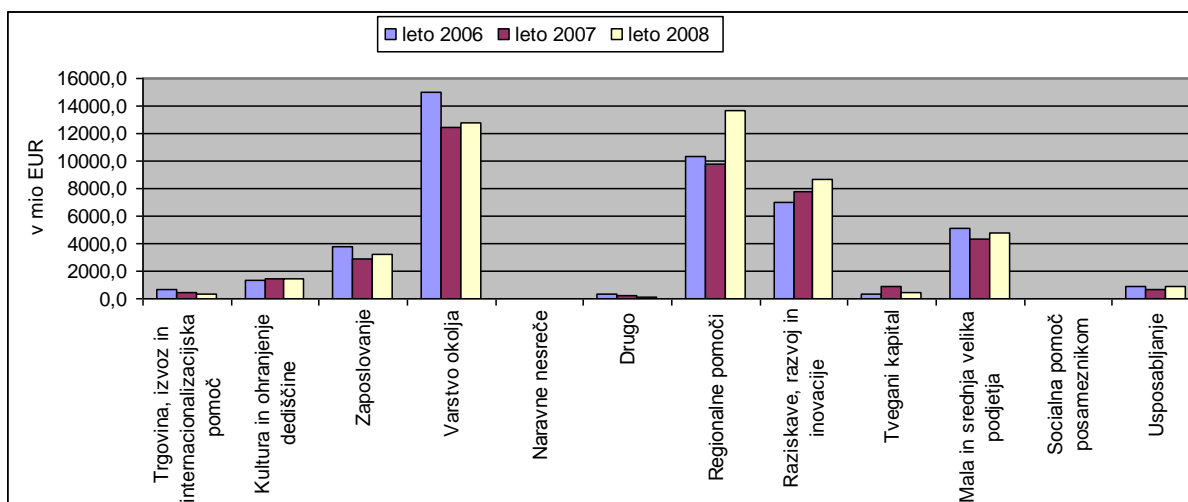
Tabela 7: Horizontalne državne pomoči v EU v letih 2006, 2007 in 2008

Kategorija	Leto 2006		Leto 2007		Leto 2008	
	v mio. EUR	delež DP v %	v mio. EUR	delež DP v %	v mio. EUR	Delež DP v %
Trgovina, izvoz in internacionalizacijska pomoč	631,00	1,42	404,10	0,98	338,10	0,73
Kultura in ohranjanje dediščine	1.323,30	2,97	1.484,50	3,62	1.482,40	3,20
Zaposlovanje	3.724,40	8,35	2.938,00	7,16	3219,30	6,95
Varstvo okolja	14.986,40	33,61	12.458,30	30,37	12.725,80	27,46
Naravne nesreče	6,00	0,01	2,60	0,01	12,00	0,03
Drugo	286,30	0,64	218,90	0,53	114,90	0,25
Regionalne pomoči	10.332,80	23,17	9.794,40	23,87	13.659,30	29,47
Raziskave, razvoj in inovacije	6.969,60	15,63	7.802,80	19,02	8.627,10	18,61
Tvegani kapital	315,30	0,71	889,10	2,17	446,40	0,96
Mala in srednja velika podjetja	5.157,80	11,57	4.345,60	10,59	4.805,60	10,37
Socialna pomoč posameznikom	2,40	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
Usposabljanje	853,00	1,91	688,00	1,68	914,40	1,97
Skupaj	44.588,30	100,00	41.026,40	100,00	46.345,30	100,00

Vir: European Commission. State aid scoreboard (2009)

Kot prikazuje tabela, so se horizontalne državne pomoči po letu 2007 zmanjšale in nato v naslednjem letu zopet povečale. V primerjavi z letom 2006 je bil delež teh pomoči v letu 2007 nižji za 7,99 %, leta 2008 pa je bil v primerjavi z letom 2007 višji za 12,96 %. Zbrani podatki v tabeli nazorno kažejo, da je bilo leta 2006 v EU dodeljenih 44.588,30 milijonov EUR horizontalnih pomoči, kar znaša 82,46 % vseh dodeljenih pomoči. V letu 2006 je bilo največ horizontalnih državnih pomoči namenjenih za varstvo okolja, kar predstavlja 33,61 % vseh horizontalnih pomoči v preučevanem letu. Najmanj horizontalnih pomoči je bilo v tem letu namenjenih za naravne nesreče (0,01 %) in za socialne pomoči posameznikom (0,01 %). V letu 2007 je bilo dodeljenih vseh horizontalnih pomoči 41.026,40 milijonov EUR, kar je predstavljalo 83,52 % vseh dodeljenih pomoči v 17 članicah EU. V tem letu je bilo prav tako največ pomoči dodeljenih za varstvo okolja (30,37 %), velik delež teh pomoči pa so imele tudi regionalne pomoči (23,87 %) in pomoči za raziskave, razvoj in inovacije (19,02 %). V tem letu ni bilo nič pomoči dodeljenih za socialno pomoč posameznikom. V letu 2008 pa je bilo dodeljenih 46.345,30 milijonov EUR horizontalnih pomoči in so predstavljale 87,60 % vseh dodeljenih pomoči. V tem letu je bilo največ pomoči namenjenih za regionalne pomoči (29,47 %) in malo manj za varstvo okolja (27,46 %). Nič pomoči pa ni bilo v tem letu dodeljene kategoriji za socialno pomoč posameznikom.

Slika 3: Horizontalne državne pomoči v 27 članicah EU v mio. EUR v letih 2006, 2007 in 2008



Vir: European Commission. State aid scoreboard (2009)

Slika 3 nam nazorno prikazuje spremembe pri višini državnih pomoči v absolutnih zneskih. Za varstvo okolja je bilo leta 2006 in 2007 namenjenih največ horizontalnih pomoči, medtem ko je bilo leta 2008 največ pomoči namenjenih za regionalne pomoči. Na tretjem mestu so glede deleža dodeljevanja horizontalnih pomoči pomoči za raziskave, razvoj in inovacije. Zelo malo oziroma skoraj nič pomoči pa ni bilo v vseh preučevanih letih namenjenih za naravne nesreče in za socialno pomoč posameznikom.

4.5 HORIZONTALNE DRŽAVNE POMOČI PO INSTRUMENTIH V EU

V primerjavi z državami članicami EU se uporaba instrumentov v Sloveniji močno razlikuje od ostalih držav članic. V državah članicah je pestrost uporabe različnih instrumentov večja kot v Sloveniji. Slovenija ima zelo visok delež dodeljenih pomoči s pomočjo dotacij, manjši delež predstavljajo davčne olajšave, medtem ko se uporaba vseh ostalih instrumentov zanemarja oziroma se jih sploh ne uporablja. V EU je bilo v letu 2004 prvič s pomočjo dotacij dodeljenih manj kot 50 % vseh sredstev državnih pomoči. V obdobju 2005–2007 so davčne olajšave v EU predstavljale 43 % vseh pomoči. Države članice, ki dodeljujejo več kot 60 % vseh pomoči v obliki davčnih olajšav, so naslednje: Portugalska, Švedska, Bolgarija, Slovaška, Madžarska, Malta. Članice, ki dodeljujejo več kot 80 % vseh državnih pomoči v obliki subvencij, pa so: Luksemburg, Belgija, Danska, Estonija in Slovenija. Kot druge možne oblike dodeljevanja obstajajo tudi garancije, ki so najbolj uporabljene v Avstriji, Veliki Britaniji, Estoniji in v Grčiji.

Primerjava med obdobji 2003–2005 in 2006–2008 kaže na rahli premik glede uporabe instrumentov pomoči v državah članicah. V povprečju je bila uporaba nepovratnih sredstev stabilna, vendar se države članice vedno bolj usmerjajo v uporabo instrumentov za oprostitev davčnih obveznosti. Glede na omenjeni vzorec dodeljevanja pomoči po instrumentih se v številnih državah članicah pojavljajo odstopanja. Na primer na Švedskem, kjer je približno 83 % pomoči dodeljenih z oprostitvijo davkov in le 17 % z dotacijami.

4.6 HORIZONTALNE DRŽAVNE POMOČI NA MADŽARSKEM, V ESTONIJI IN FRANCIJI

Delež državnih pomoči v BDP kaže splošno ekonomsko situacijo v posamezni državi članici. Pri primerjavi teh deležev med državami članicami je treba primerjati večletno obdobje, kajti države, ki imajo relativno visoko gospodarsko rast, lahko teoretično demonstrirajo nizek delež državnih pomoči v BDP za posamezno preučevano leto. Med države, ki imajo velik delež oziroma največji delež državnih pomoči v BDP, spada Madžarska, med države, ki imajo nizek oziroma najmanjši delež državnih pomoči v BDP, pa spada Estonija. Omenjeni državi sta postali članici Evropske skupnosti leta 2004 tako kot Slovenija, zato sem se odločila, da z omenjenimi državami primerjam horizontalne državne pomoči. Poleg omenjenih držav bom horizontalne državne pomoči analizirala tudi v eni izmed večjih držav, in sicer v Franciji. Pri preučevanju se bom osredotočila predvsem na leta 2006, 2007 in 2008.

4.6.1 Horizontalne državne pomoči na Madžarskem

Konec leta 2008 in začetek leta 2009 je tudi Madžarsko doletela svetovna finančna kriza. Prizadeti so bili predvsem finančni trgi in gospodarstvo, zato je Evropska komisija v okviru državnih pomoči odobrila ukrep, katerega cilj je zagotavljati likvidnosti za upravičene finančne institucije oziroma za podporo posojil gospodarstvu. Komisija je prepričana, da ukrep ni združljiv s členom 107 (3) (b). Pogodbe o delovanju Evropske unije, vendar je nujno potreben, sorazmeren za

podporo Madžarskemu finančnemu sistemu, ki se srečuje s izjemnimi turbulencami sredi svetovne finančne krize. Hkrati pa ta ukrep tudi omejuje izkrivljanje konkurence. Med novimi članicami EU, je Madžarska ena izmed članic, ki je v letih 2006, 2007 in 2008 dodelila največ horizontalnih državnih, vendar večina pomoči predstavlja ukrepe tranzicije, ki so časovno omejeni.

Tabela 8: Horizontalne državne pomoči na Madžarskem v letih 2006, 2007 in 2008

kategorija	Leto 2006		Leto 2007		Leto 2008	
	v mio. EUR	delež DP v %	v mio. EUR	delež DP v %	v mio. EUR	delež DP v %
Trgovina, izvoz in internacionalizacijska pomoč	0,00	0,00	1,00	0,23	5,90	0,38
Kultura in ohranjanje dediščine	56,20	12,89	50,30	11,01	125,20	8,05
Zaposlovanje	58,40	13,38	119,90	26,21	352,70	22,69
Varstvo okolja	14,00	3,21	3,70	0,81	90,10	5,80
Naravne nesreče	0,00	0,00	0,00	0,00	0,10	0,00
Drugo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Regionalne pomoči	186,80	42,84	213,60	46,69	791,80	50,93
Raziskave, razvoj in inovacije	67,40	15,45	7,40	1,63	74,60	4,80
Tvegani kapital	8,40	1,92	6,00	1,32	1,50	0,10
Mala in srednja velika podjetja	32,70	7,51	28,10	6,13	56,50	3,64
Socialna pomoč posameznikom	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Usposabljanje	12,20	2,80	27,40	5,98	56,30	3,62
Skupaj	436,20	100,00	457,50	100,00	1554,80	100,00

Vir: European Commission. State aid scoreboard (2009)

Kot je razvidno iz zgornje tabele, se horizontalne državne pomoči na Madžarskem vsako leto povečujejo. Leta 2007 so se glede na leto 2006 povečale za 4,65 %, leta 2008 pa so se glede na prejšnje leto povečale kar za 70,57 %.

Na Madžarskem je bilo leta 2006 dodeljenih horizontalnih državnih pomoči 436,20 mio EUR, kar je predstavljalo 48,02 % vseh državnih pomoči. Največ horizontalnih državnih pomoči je bilo namenjenih za regionalne pomoči (42,84 %), na drugem mestu so pomoči za raziskave, razvoj in inovacije (15,45 %), na tretjem pa pomoči za zaposlovanje. Leta 2007 je bilo dodeljenih 457,50 mio. EUR horizontalnih pomoči in so predstavljale polovico vseh državnih pomoči v tej državi. Največ pomoči je bilo tako kot leta 2006 dodeljenih za regionalne pomoči (46,69 %), na drugem mestu so bile pomoči za zaposlovanje (26,21 %) in na tretjem pomoči za kulturo in ohranjanje dediščine. V primerjavi z letom 2006 je bilo leta 2007 zelo malo pomoči namenjenih za raziskave, razvoj in inovacije, kajti več horizontalnih pomoči je bilo usmerjenih za zaposlovanje. V letu 2008 pa je bilo dodeljenih 1554,80 mio. EUR horizontalnih državnih pomoči in so predstavljale 81,18 % vseh državnih pomoči v tem letu. Tako kot v vseh prejšnjih letih je bilo tudi to leto največ pomoči dodeljenih za regionalne pomoči, in sicer več kot polovica. Na drugem mestu so bile pomoči, namenjene za zaposlovanje (22,69 %).

4.6.2 Horizontalne državne pomoči v Estoniji

Estonija je članica Evropske skupnosti, ki ima delež državnih pomoči nižji od 0,50 % BDP oziroma je imela v letu 2007 delež državnih pomoči 0,24 % BDP. Estonija ima usmerjene pomoči, ki so namenjene v horizontalne cilje. V vseh preučevanih letih je Estonija namenila 100 % vseh državnih pomoči za horizontalne cilje. Uporaba različnih sredstev je v članicah EU različna. V Sloveniji je izredno visok delež dodeljenih pomoči s pomočjo dotacij, medtem ko v Estoniji uporabljajo pomoči predvsem s pomočjo davčnih olajšav in garancij.

Tabela 9: Horizontalne državne pomoči v Estoniji v letih 2006, 2007 in 2008

kategorija	Leto 2006		Leto 2007		Leto 2008	
	v mio. EUR	delež DP v %	v mio. EUR	delež DP v %	v mio. EUR	delež DP v %
Trgovina, izvoz in internacionalizacijska pomoč	1,10	8,59	0,40	3,57	0,00	0,00
Kultura in ohranjanje dediščine	2,90	22,66	3,20	28,57	5,40	37,50
Zaposlovanje	0,40	3,13	0,30	2,68	0,10	0,69
Varstvo okolja	0,50	3,91	0,20	1,79	2,20	15,28
Naravne nesreče	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Drugo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Regionalne pomoči	2,40	18,75	2,30	20,54	0,80	5,56
Raziskave, razvoj in inovacije	3,60	28,13	2,80	25,00	3,30	22,92
Tvegani kapital	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Mala in srednja velika podjetja	1,00	7,81	0,90	8,04	1,90	13,19
Socialna pomoč posameznikom	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Usposabljanje	0,90	7,03	1,10	9,82	0,70	4,86
Skupaj	12,80	100,00	11,20	100,00	14,40	100,00

Vir: EC. European Commission. State aid scoreboard (2009)

Zgornja tabela prikazuje podatke o dodeljevanju horizontalnih državnih pomoči v Estoniji, in sicer za leta 2006, 2007 in 2008. V letu 2008 je bilo dodeljenih horizontalnih državnih pomoči za 22,22 % več kot leta 2007. Leta 2007 pa je bilo za 12,50 % manj dodeljenih horizontalnih pomoči v primerjavi z letom 2006. V letu 2006 je bilo odobrenih horizontalnih državnih pomoči v vrednosti 12,80 milijonov EUR, kar je predstavljalo 100,00 % vseh dodeljenih pomoči, brez pomoči, ki so bile dodeljene kmetijskemu, ribiškemu in transportnemu sektorju. V tem letu je bilo največ pomoči namenjenih za raziskave, razvoj in inovacije, in sicer 28,13 % vseh horizontalnih pomoči. V tem letu so bile na drugem mestu pomoči za kulturo in ohranjanje dediščine (22,66 %), na tretjem mestu pa regionalne pomoči (18,75 %). Zelo malo horizontalnih pomoči je bilo namenjenih za zaposlovanje (3,13 %) in za varstvo okolja (3,91 %). V naslednjem letu je bilo dodeljenih še manj pomoči, in sicer v vrednosti 11,20 milijonov EUR, kar je tudi v tem letu predstavljalo 100,00 % vseh dodeljenih pomoči. V tem letu je bilo največ horizontalnih državnih pomoči dodeljenih za kulturo in ohranjanje dediščine (28,57 %), na drugem mestu so bile pomoči za raziskave, razvoj in inovacije (25,00 %), na tretjem mestu pa so bile regionalne pomoči (20,54 %). Najmanj pomoči je bilo v tem letu namenjenih za varstvo okolja, zaposlovanje in trgovino, izvoz in za internacionalizacijsko pomoč. V zadnjem preučevanem letu 2008 pa je bilo dodeljenih horizontalnih državnih pomoči v

vrednosti 14,40 milijonov EUR. Tako kot v letu 2007 je bilo tudi v tem letu največ horizontalnih državnih pomoči namenjenih za kulturo in ohranjanje dediščine (37,50 %), na drugem mestu so pomoči za raziskave, razvoj in inovacije (22,92 %), na tretjem mestu pa so pomoči za varstvo okolja (15,28 %). Malo pomoči je bilo namenjenih za zaposlovanje (0,69 %), za usposabljanje (4,86 %) in za regionalne pomoči (5,56 %). V vseh preučevanih letih ni bilo namenjene nič pomoči za socialno pomoč posameznikom, za naravne nesreče, tvegani kapital in za drugo. V letu 2008 prav tako ni bilo nič pomoči namenjenih za trgovino, izvoz in za internacionalizacijsko pomoč.

4.6.3 Horizontalne državne pomoči v Franciji

Državne pomoči lahko povzročijo številne negativne učinke, predvsem se kažejo problemi v nasprotju med nacionalnimi interesi držav članic in interesi skupnosti, kot je Evropska unija. Mnoge države zato skušajo zaobiti evropske predpise in rešiti svoja podjetja, kar se velikokrat izkaže kot neuspešno. Med državami članicami je prav Francija tista država, ki na tem področju največkrat izigrava evropske predpise in pravila ter s tem krši pravila evropskega trga. Med več kot 1500 primeri kršitev pravil notranjega trga, ki jih raziskuje Evropska komisija, Francija vodi z 220 primeri (de Fouloy, 2003). V tem podpoglavju bom predstavila dodeljevanje horizontalnih državnih pomoči v Franciji v letih 2006, 2007 in 2008. Francija je ena izmed večjih držav Evropske skupnosti, ki v absolutnem smislu poleg Nemčije dodeli največ državnih pomoči, in sicer do 10 milijard EUR.

Tabela 10: Horizontalne državne pomoči v Franciji v letih 2006, 2007 in 2008

kategorija	Leto 2006		Leto 2007		Leto 2008	
	v mio. EUR	Delež DP v %	v mio. EUR	Delež DP v %	v mio. EUR	Delež DP v %
Trgovina, izvoz in internacionalizacijska pomoč	0,50	0,01	0,50	0,01	0,50	0,01
Kultura in ohranjanje dediščine	481,70	6,36	473,10	6,84	488,40	6,72
Zaposlovanje	1498,80	19,80	652,40	9,43	138,60	1,91
Varstvo okolja	155,70	2,06	167,70	2,42	165,60	2,28
Naravne nesreče	0,30	0,00	0,00	0,00	3,00	0,04
Drugo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,30	0,00
Regionalne pomoči	1967,70	26,00	2658,10	38,42	3103,70	42,72
Raziskave, razvoj in inovacije	1793,70	23,70	2001,90	28,93	1868,20	25,71
Tvegani kapital	0,50	0,01	1,30	0,02	3,90	0,05
Mala in srednja velika podjetja	1636,70	21,63	885,50	12,80	1464,20	20,15
Socialna pomoč posameznikom	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Usposabljanje	32,50	0,43	78,30	1,13	29,00	0,40
Skupaj	7568,10	100,00	6918,80	100,00	7265,40	100,00

Vir: EC. European Commission. State aid scoreboard (2009)

Zgoraj navedena tabela prikazuje horizontalne državne pomoči v Franciji v zadnjih preučevanih letih. Leta 2006 je bilo v tej državi dodeljenih 7.568,10 milijonov EUR, kar je predstavljalo 96,53 % vseh državnih pomoči. V tem letu je bilo v sklopu teh

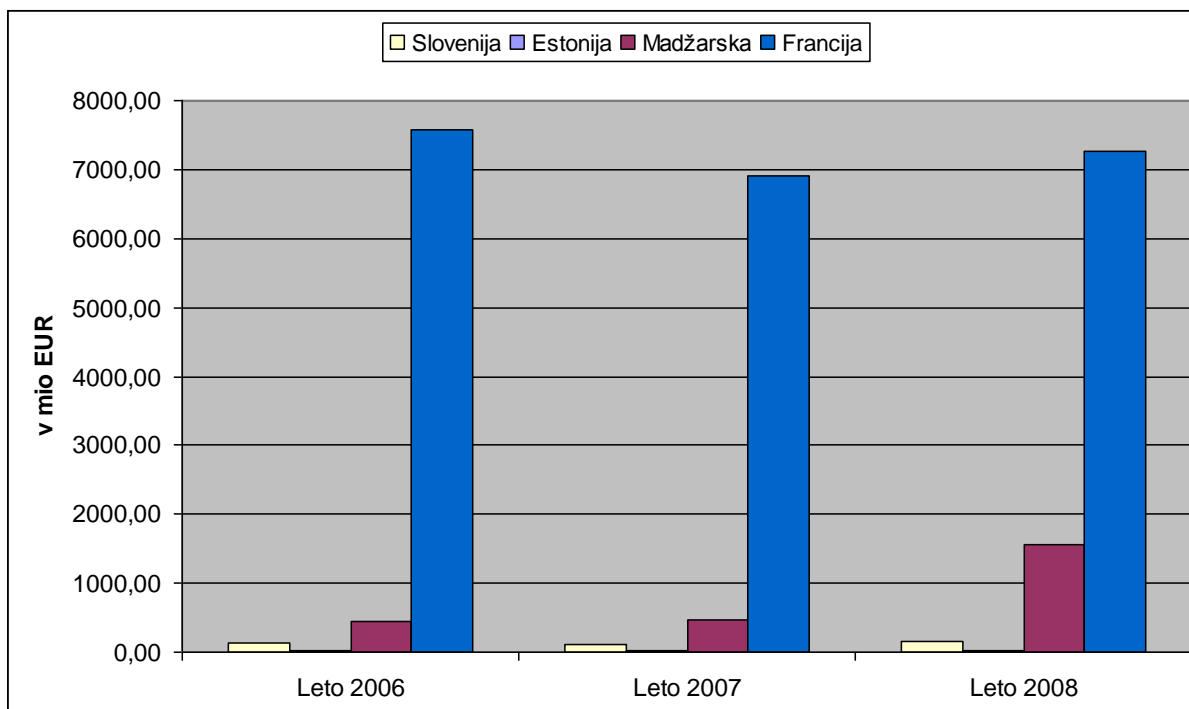
pomoči največ dodeljenih za regionalne pomoči (26,00 %), na drugem mestu so pomoči za raziskave, razvoj in inovacije (23,70 %), na tretjem mestu pa pomoči, namenjene za mala in srednja velika podjetja (21,63 %). V letu 2007 pa je bilo v Franciji dodeljenih 6.918,80 mio. EUR, kar je za 8,57 % manj kot leta 2006. V primerjavi z vsemi dodeljenimi pomočmi je bil delež horizontalnih pomoči v tem letu 95,39 %. V tem letu je bilo prav tako največ pomoči dodeljenih za regionalne pomoči (38,42 %), na drugem mestu so bile pomoči za raziskave, razvoj in inovacije (28,93 %), na tretjem mestu pa so bile pomoči za mala in srednja velika podjetja (12,80 %). V zadnjem preučevanem letu je bilo dodeljenih 7.265,40 mio. EUR, kar je predstavljalo samo 30,17 % vseh pomoči. V tem letu je bilo tako kot v prejšnjih dveh letih največ pomoči dodeljenih za regionalne pomoči (42,72 %), na drugem mestu so bile pomoči za raziskave, razvoj in inovacije (25,71 %), na tretjem mestu pa pomoči za mala in srednja velika podjetja (20,15 %). V vseh letih je bilo zelo malo oziroma skoraj nič pomoči namenjenih za trgovino, izvoz in internacionalizacijsko pomoč, za usposabljanje, za naravne nesreče, za tvegani kapital in drugo.

4.7 PRIMERJAVA HORIZONTALNIH DRŽAVNIH POMOČI V SLOVENIJI, NA MADŽARSKEM, V ESTONIJI IN FRANCJI

V tem podpoglavju bom primerjala horizontalne državne pomoči v absolutnih vrednostih med Slovenijo, Estonijo, Madžarsko in Francijo. Če primerjamo horizontalne državne pomoči v državah članicah EU, je pomembno upoštevati, da so ukrepi pomoči razvrščeni po njihovih glavnih ciljih v času, ko je bila odobrena pomoč, in ne v skladu s končnim prejemnikom⁴.

⁴ V zvezi z USSI ukrepi, ki cilje, vendar ne primarne, skupine teh ciljev razporeja v ustrezni glavni cilj do prejema celotne horizontalne pomoči.

Slika 4: Horizontalne državne pomoči v Sloveniji, Estoniji, na Madžarskem in v Franciji v mio. EUR v letih 2006, 2007 in 2008

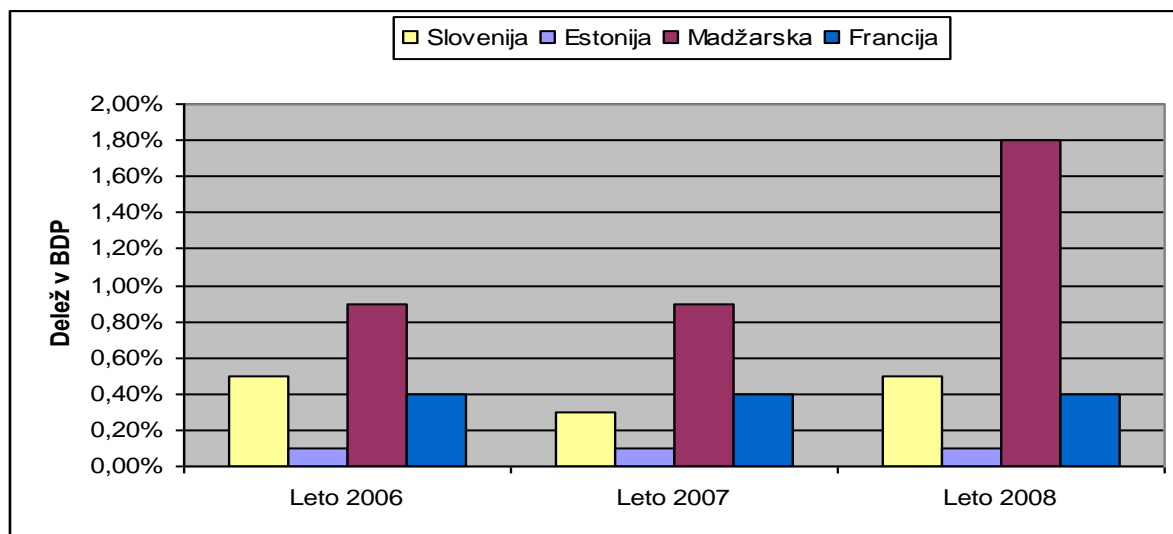


Vir: European Commission. State aid scoreboard (2009)

Slika 4 nam prikazuje višino horizontalnih državnih pomoči v absolutnih zneskih za Slovenijo, Estonijo, Madžarsko in Francijo v letih 2006, 2007 in 2008. Primerjava dodeljevanja horizontalnih državnih pomoči med zgoraj navedenimi državami članicami pokaže očitne velike razlike. Gledano z vidika absolutnih zneskov je največ pomoči dodelila Francija. V zadnjih treh letih je bilo v Franciji, Estoniji in v Sloveniji dodeljenih najmanj pomoči v letu 2007, v naslednjem letu pa so se te pomoči v vseh državah povečale. Na Madžarskem je bilo opaziti, da se je trend pomoči vsako leto povečeval, predvsem v letu 2008 je bil delež teh pomoči zelo visok. V Sloveniji, na Madžarskem in v Franciji je bilo največ preučevanih pomoči namenjenih za regionalne cilje. Estonija pa je največ horizontalnih pomoči namenila za raziskave, razvoj in inovacije ter za kulturo in ohranjanje dediščine. Velik delež horizontalnih pomoči tudi Francija nameni za pomoči za raziskave in razvoj, medtem ko Madžarska za te pomoči nameni vsako leto manj sredstev. Slovenija in Madžarska namenita približno enak odstotek horizontalnih državnih pomoči za kulturo oziroma ohranjanje dediščine. Madžarska je veliko pomoči usmerjala tudi v zaposlovanje, medtem ko so ostale tri države za te pomoči namenile vsako leto manj sredstev.

Slika 4 prikazuje horizontalne državne pomoči v absolutnih zneskih. Če primerjamo deleže teh pomoči v BDP, pa se izkaže, da največ državnih pomoči izmed preučevanih držav dodeljuje Madžarska. Francija in Slovenija namenita približno 0,50 % BDP, Estonija je država, ki dodeljuje najmanj pomoči, če le-te primerjamo kot deleže BDP. To prikazuje slika 5.

Slika 5: Državne pomoči kot delež BDP-ja v %, v Sloveniji, Estoniji, na Madžarskem in v Franciji v letih 2006, 2007 in 2008



Vir: European Commission. State aid scoreboard (2009)

Trend zmanjševanja državnih pomoči na Madžarskem se je začel že pred letom 1989. Odstotni delež državnih pomoči je v primerjavi z letom 1988, ko je ta znašal 17,10 %, v letu 1995 padel na 5,60 % (Szanyi, 2004, str. 6). Na to je skozi leta vplival predvsem proces privatizacije v energetske, bančni in proizvodni sektorji.

Madžarska je skozi leta prilagajanja državnih pomoči bistveno povečala pomoči v korist regionalnega razvoja in zaposlovanja. V zadnjem letu so te pomoči skupaj predstavljale približno 1 milijardo EUR pomoči. Tudi če primerjamo horizontalne državne pomoči v vseh članicah EU, ugotovimo, da je največji delež le-teh namenjen za regionalni razvoj. Drugi največji delež pomoči v zvezi s horizontalnimi cilji v EU je bil dodeljen za okolje, vendar izmed zgoraj navedenih držav za to področje ne namenijo veliko sredstev. Še največ sredstev je za to področje namenila Estonija. Estonija je država, kjer obstajajo jasne razlike v gospodarstvu med severnim in drugimi deli Estonije, zato želijo estonski organi, da se na področju državnih pomoči zagotovi kontinuiteto v horizontalne državne pomoči. Na tretjem mestu so bile v EU pomoči za raziskave, razvoj in inovacije. Za to področje je izmed preučevanih držav največ pomoči dodelila Francija (State aid Scoreboard, 2009, str. 19).

Glede izbora instrumentov, ki jih uporabljajo preučevane države, je predvsem pomembno, da imajo določen cilj. Tako v Sloveniji kot tudi v Estoniji se večino državnih pomoči dodeli preko skupine A1, ki predstavlja dotacije, subvencije. Ostale oblike ti dve državi ne uporabljata oziroma jih v zelo majhnem deležu. Tudi Francija in Madžarska v zadnjih letih črpata največ pomoči iz skupine A1, vendar se velik delež državnih pomoči dodeljuje tudi preko skupine A2, kot so davčne olajšave. Francija skuša dodeljevati državne pomoči tudi s ugodnimi posojili. V prejšnjih letih je država veliko pomoči dodeljevala v obliki skupine B, vendar je zaradi vpliva Evropske komisije instrumente pomoči začela usmerjati v dotacije (State aid Scoreboard, 2009, str. 32).

5 USPEŠNOST DODELJENIH HORIZONTALNIH DRŽAVNIH POMOČI

Spremljanje horizontalnih pomoči oziroma njenih različnih učinkov je zelo zahtevna in obsežna naloga. Sami cilji in nameni, ki predstavljajo državno pomoč, niso opredeljeni na način, ki bi že lahko služil kot podlaga za kasnejše merjenje uspešnosti teh pomoči. Tako je nastalo navodilo, ki dajalce državnih pomoči zavezuje k poročanju o dodeljenih pomočeh in jim daje temeljna in enotna izhodišča za pripravo merjenja le-teh. Večina držav članic namesto sistema merjenja učinkovitosti dodeljenih državnih pomoči pripravlja različne vrste opisnih poročil. Slovenija je navodilo, ki določa postopke za ugotavljanje uspešnosti, sprejela marca 2004. Glede na to, da gre za prvo tovrstno navodilo na tem področju, ga je treba vsako leto izboljševati, dopolnjevati, pripravljati nove relevantne kazalnike in njihove statistične osnove.

Države članice morajo zagotoviti, da se vodijo podrobne evidence o dodeljevanju pomoči. Evidence je treba hraniti 10 let, vsebovati pa morajo vse potrebne informacije za ugotavljanje, ali so izpolnjeni zahtevani pogoji. Te evidence morajo biti vedno na voljo Komisiji.

Ugotavljanje učinkovitosti dodeljenih državnih pomoči temelji na naslednjih izhodiščih:

- določeni morajo biti cilji državnih pomoči,
- določen mora biti časovni okvir trajanja državne pomoči,
- določen mora biti termin pričakovanih učinkov (kdaj lahko pričakujemo prve učinke),
- cilji državnih pomoči morajo biti ovrednoteni po letih,
- definirani morajo biti kazalniki, s katerimi se učinkovitost dodeljenih državnih pomoči meri, in ki so sestavni del prijavitve.

Pri postavljanju kazalnikov je treba upoštevati globalne cilje. Vsak cilj se lahko uresniči z ukrepi, ki morajo predstavljati operativne cilje. Pri določanju kazalnikov se morajo upoštevati verodostojni podatki, za vsak kazalnik morajo biti opredeljeni viri podatkov in obdobje ocenjevanja. Vrednosti kazalnikov dobijo dodatni pomen s pomočjo primerjalnih analiz. Ocena uspešnosti je podana izključno s strani poročevalca oziroma podeljevalca državnih pomoči.

Analiza uspešnosti državnih pomoči mora temeljiti na jasnih vložkih in porabi. Generalno se z vložki razumejo različne vrste državnih pomoči, poraba pa pomeni realizacijo ciljev, ki izhajajo iz shem državnih pomoči. Ob sami realizaciji ukrepov se spremljajo:

- rezultat, ki pomeni doseženo, narejeno,
- uspešnost, ki pomeni primerjavo med rezultatom in načrtovanim ciljem,
- učinkovitost, ki je razmerje med doseženim rezultatom in vloženi sredstvi, potrebnimi za doseganje le-teh.

Na osnovi tako pripravljenih podatkov, ki jih to navodilo predvideva, pa bi lahko definirali vplive državnih pomoči. Sama učinkovitost je običajno povezana z vplivi na

izvajanje uravnoveženega ekonomskega, gospodarskega, socialnega in okoljevarstvenega razvoja, kar pomeni, da se opredeli tudi, kako na primer povsem gospodarski cilj vpliva na socialni in okoljski razvoj. Opredelitev je lahko merljiva ali pa zgolj opisna.

Zelo pomembno je tudi, da se določi začetna izhodišča. Z začetnim oziroma temeljnim izhodiščem je treba definirati začetne vrednosti, ki so osnova za določitev ciljev. Ravno tako je zelo pomembna čim bolj natančna opredelitev ostalih atributov, ki so predmet poročanja.

5.1 SLOVENIJA V OBDOBJU 2006–2008

Skladno s priporočili Evropske komisije smo v Slovenji že v letu 2004 začeli s izgradnjo sistema za merjenje uspešnosti in učinkovitosti dodeljenih državnih pomoči. Vlada RS je sprejela navodilo, ki dajalce državnih pomoči zavezuje k poročanju o dodeljenih pomočeh in jim daje temeljna in enotna izhodišča za merjenje učinkovitosti le-teh. V Sloveniji je bilo leta 2007 6,90 % neocenjenih pomoči, v letu 2008 pa 9,34 %. Do tega je prišlo večinoma zaradi tega, ker projekti še niso zaključeni in ni bilo mogoče realno izmeriti njihove uspešnosti ter dajalci niso oddajali poročila o učinkovitosti. Uspešnost dodeljenih pomoči lahko opredelimo z ocenami 1–5, pri čemer 1 pomeni neuspešnost, 3 v skladu s pričakovanji in 5 zelo uspešno. Med ocenjenimi podatki prevladujeta oceni 3 in 4. V letu 2008 ni več pomoči, ki bi bile ocenjene z oceno 1 ali 2.

V Sloveniji so doslej podrobneje analizirali le, kako državne pomoči podpirajo cilje, postavljene s Strategijo razvoja Slovenije, in ugotovitve so pokazale, da jih ne. Merjenja učinkov z izbranimi kazalniki za učinkovito spremljanje državnih pomoči niso dovolj iz dveh razlogov. Prvi razlog je v tem, da učinke ocenjujejo samo oblikovalci politike, kar povzroča pristranskost pri ocenjevanju. Drug razlog pa je, da imajo kazalniki zelo omejeno izrazno moč, zato z njimi lahko ocenjujemo le uspešnost dodeljenih pomoči, ne moremo pa tudi učinkovitosti pomoči (Merjenje učinkovitosti finančnih ukrepov industrijske politike, Statistični dnevi, 2006, str. 11).

V okviru državnih *pomoči za raziskave in razvoj* je v letu 2006 Ministrstvo za visoko šolstvo in znanost dodelilo sredstva za raziskovanje in razvoj projektov temeljnega in aplikativnega raziskovanja, sofinanciranja mednarodnih raziskav in projektov EUREKA v vrednosti 11.038.317,13 EUR. Ocena uspešnosti je bila 5 – zelo uspešno. Prav tako je to ministrstvo tudi leta 2007 dodelilo sredstva v vrednosti 7.654.297,90 EUR in leta 2008 v vrednosti 8.480.344,86, ocena uspešnosti pa je bila v obeh letih 4. Leta 2006 in 2007 je Ministrstvo za gospodarstvo dodelilo pomoči za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti, ki so bile ocenjene s oceno 4. Leta 2007 in 2008 so bile državne pomoči dodeljene tudi za program tehnološkega razvoja, ocena učinkovitosti pa je bila 4. Za *varstvo okolja in varčevanje z energijo* je bilo leta 2006, 2007 in 2008 s strani Ministrstva za okolje in prostor dodeljenih skupaj 1.003.664,30 EUR sredstev, in sicer za zmanjšanje obremenjevanja okolja z emisijami ogljikovega dioksida. V prvih dveh letih uspešnost dodeljevanja pomoči ni ocenjena, v letu 2008 pa je bila ocena 3. Omenjeno ministrstvo je dodelilo pomoči

tudi v sklopu Programa ekološke sanacije rudarskih objektov in naprav za pridobivanje ogljikovodikov v RS, ocena uspešnosti je bila v vseh letih 5. Upravljavec pomoči je bil tudi Eko sklad, in sicer je bila pomoč namenjena za sofinanciranje okoljskih naložb. V vseh letih je bila pomoč dodeljena zelo uspešno. V letih 2007 in 2008 so bila dodeljena sredstva tudi za pomoč kvalificiranemu proizvajalcem energije v skupni vrednosti 41.314.641,00 EUR, ocena učinkovitosti državnih pomoči je bila zgolj 3 (Enajsto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji, 2009, str. 49).

Za dodeljevanje državnih pomoči za *srednje velika in mala podjetja* je Ministrstvo za gospodarstvo v letu 2006 dodelilo sredstva za program ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti v vrednosti 27.553.041,16 EUR, ocena uspešnosti je bila 5. To leto je omenjeno ministrstvo dodelilo tudi sredstva v višini 1.135.269,63 EUR za državne garancije za male in srednja velika podjetja, ocena je bila 4. V letu 2007 in 2008 so bila dodeljena sredstva še za program ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2007–2013. Ocena uspešnosti je bila v obeh letih 4. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je v programu *zaposlovanja* v letu 2006 in 2007 namenilo skupaj okoli 20 milijonov EUR pomoči, ocena učinkovitosti je bila med 3 in 4. V letu 2008 pa je namenila 556.986,10 EUR pomoči, uspešnost dodelitve pomoči je bila ocenjena s 3. Pod drugo priglasitvijo je bilo v letu 2007 namenjeno 3.326.670,00 EUR državnih pomoči, v letu 2008 pa 1.443.877,47 EUR. V prvem letu je bila učinkovitost državnih pomoči ocenjena s 4, v naslednjem letu pa s 3. V okviru pomoči za *usposabljanje* je upravljavec pomoči Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve v letu 2006 namenil 905.255,56 EUR pomoči, ocena učinkovitosti je bila 4. V letu 2007 za ta sklop pomoči ni bilo namenjenih sredstev, v letu 2008 pa so bile dodeljene v vrednosti 178.713,08 EUR, ocena uspešnosti je bila 4. Pod drugo priglasitvijo je bilo v letu 2006 dodeljenih državnih pomoči za usposabljanje v vrednosti 705.589,59 EUR pomoči, ocena uspešnosti je bila 4. V letu 2007 so bila sredstva dodeljena v znesku 3.298.545,00 EUR, ocena učinkovitosti je bila 4. Tudi v letu 2008 so bila namenjena sredstva, in sicer v vrednosti 407.021,79 EUR, uspešnost je bila ocenjena s 4. V sklopu usposabljanja je Ministrstvo za gospodarstvo za program ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2007–2013 namenilo v letu 2008 za 29.377,01 EUR pomoči. Ocena učinkovitosti je bila 4. Ministrstvo za gospodarstvo je za pomoči za *reševanje in prestrukturiranje* gospodarskih družb v težavah namenila leta 2006 sredstev za 2.539.347,62 EUR, v letu 2007 pa 558.037,82. Rezultat dodeljevanja teh pomoči je bil zelo slab. Učinkovitost je bila ocenjena samo z oceno 2. V letu 2008 je bilo za to področje namenjenih 1.298.377,00 EUR državnih pomoči, ocena uspešnosti je bila 4. Pod drugo priglasitvijo je bilo leta 2006 dodeljenih državnih pomoči za reševanje in prestrukturiranje v vrednosti 371.390,41 EUR in v letu 2007 v vrednosti 550.000,00 EUR. V prvem letu je bila učinkovitost ocenjena z 2, v drugem letu pa s 4 (Enajsto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji, 2009, str. 50–53).

Za *regionalne cilje* je Ministrstvo za gospodarstvo za program ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2007–2013 namenilo v letu 2008 sredstva v vrednosti 45.053.461,22 EUR, ocena učinkovitosti je bila 5. Za finančne spodbude za tuje neposredne investicije je Ministrstvo za gospodarstvo v letu 2007 namenilo 5.090.375,00 EUR sredstev, v letu 2008 pa 5.643.125,00 EUR.

Rezultat dodeljevanja je bil ocenjen v obeh letih s 4. V sklopu teh pomoči so bila sredstva dodeljena tudi za investicijski program podjetja Revoz, d. d., in sicer v letu 2006 v vrednosti 16.143.489,98 EUR, v letu 2007 v vrednosti 7.786.004,00 EUR in v letu 2008 v vrednosti 2.613.151,23. Ocena uspešnosti dodelitve teh pomoči je bila v vseh letih 4. Revoz je tako povečal stopnjo zaposlenosti in povečal proizvodnjo vozil Clio in novega vozila Twingo. Ministrstvo je v letu 2008 namenilo sredstva za spodbujanje razvoja turističnih zmogljivosti v vrednosti 22.408.104,29 EUR, ocena uspešnosti je bila 4 (Enajsto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji, 2009, str. 52).

Glede uspešnosti pomoči za kulturo je Ministrstvo za kulturo dodelilo sredstva za naslednje projekte: Sofinanciranje projektov iz proračunskega sklada za avdio-vizualne medije, v letu 2006 v vrednosti 677.766,67 EUR, ocena učinkovitosti 3, v letu 2007 v vrednosti 745.648,48 EUR, ocena učinkovitosti 5, in v letu 2008 v vrednosti 756.263,30 EUR, ocena učinkovitosti 5. Naslednji projekt je bil za pospeševanje razvoja filmske dejavnosti v Sloveniji v letu 2006 v vrednosti 2.871.129,99 EUR, ocena učinkovitosti 3, v naslednjem letu v vrednosti 1.354.132,78 EUR, ocena 5, in v letu 2008 v vrednosti 3.892.541,14 EUR, ocena učinkovitosti 5. Pomoči so bile dodeljene še za pospeševanje razvoja založniške dejavnosti v Sloveniji v obdobju od leta 2004 do 2006 v vrednosti 3.497.976,14 EUR, ocena uspešnosti 3, za sofinanciranje medijskih programov v letu 2006 v vrednosti 4.048.472,74 EUR, ocena uspešnosti 5, v letu 2007 v vrednosti 4.170.482,49 EUR, ocena uspešnosti 5, in v naslednjem letu v vrednosti 4.020.764,06 EUR, ocena tudi 5. V letu 2007 in 2008 so bila dodeljena sredstva še za spodbujanje založništva v Sloveniji, in sicer v obeh letih skupaj v vrednosti 8.074.495,00 EUR, ocena uspešnosti je bila v obeh letih 4 (Enajsto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji, 2009, str. 50).

Stališče EU pravi, da državne pomoči ogrožajo nemoteno delovanje notranjega trga, saj v mnogih primerih zmanjšujejo gospodarsko blaginjo in slabijo spodbude za izboljšanje uspešnosti v podjetjih. Zato Evropska komisija že nekaj let poziva po eni strani k zmanjšanju njihovega obsega, po drugi pa k bolj ciljni in osredotočeni pomoči. Slovenija temu cilju sledi, a ne dovolj hitro in na vseh področjih. V Sloveniji je preveč pomoči napačnim sektorjem. Kmetijstvo in transport namreč kljub znižanju sredstev še vedno dobita največ sredstev, medtem ko so področja za raziskave in razvoj, varstvo okolja, varčevanje z energijo ter usposabljanje porinjena v ozadje.

Največ in najpogosteje dobivajo državne pomoči podjetja, ki so v večinski lasti države, tista, ki so blizu aktualni politični eliti, pa čeprav si ta podjetja ne zaslužijo pomoči. Po navadi so ta podjetja že obsojena na propad. Po ocenah, ki jih poročevalci oziroma podeljevalci dajejo, bi lahko sklepali, da je večina pomoči upravičene. Ta prikaz je zelo dvomljiv in tudi za najslabšo oceno se v tem obdobju ni nihče opredelil (Časnik Finance, 2006).

5.2 USPEŠNOST DODELJENIH HORIZONTALNIH DRŽAVNIH POMOČI V DRŽAVAH ČLANICAH EU

Na področju merjenja uspešnosti in učinkovitosti že dodeljenih horizontalnih državnih pomoči v članicah Evropske skupnosti je še vedno premalo izkušenj, da bi jih lahko realno ocenjevali. Večina držav zato še vedno namesto sistema merjenja učinkovitosti dodeljenih državnih pomoči pripravlja različne vrste podrobnejših opisnih poročil, kar tudi dokazuje, da je spremljanje horizontalnih kot tudi drugih državnih pomoči zelo zahtevna in obsežna naloga (Enajsto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji, 2009, str. 47).

Države članice so dolžne Evropski komisiji sporočiti vsak ukrep, vezan na horizontalne pomoči v prigrasitev. Obveščanje je nujno, zato Komisija ponuja vrsto smernic in različnih predpisov. Številni javni organi menijo, da je ta postopek pred Evropsko komisijo nepotreben in preveč zapleten. Prigrasitev ukrepa je zato pogosto namerno izpuščen. V primeru, da je kakršna koli pomoč napačno, nezakonito dodeljena in to Komisija odkrije, sledi izterjava te pomoči od prejemnika. Prejemnik tako nosi celotno tveganje nezakonite pomoči, pa čeprav je za to odgovoren javni organ, ki je kršil pravila.

Nekatere raziskave so pokazale, da med učinkovite pomoči sodijo tiste, ki so namenjene malim in srednje velikim podjetjem, za raziskave in razvoj ter za varstvo okolja. Pomoči malim in srednje velikim podjetjem so se izkazale za enega najbolj učinkovitih namenov državnih pomoči, saj so uspele povečati zaposlenost, prodajo in produktivnost v podjetjih, ki so prejela pomoči. Rezultati kažejo, da so pomoči najbolj učinkovite v tehnološko najintenzivnejših podjetjih. Belgija je v obdobju 1995–1997 namenila visoko stopnjo pomoči za sektorske pomoči, vendar je zaradi izkazovanja negativnih rezultatov pričela s preusmeritvijo dodeljevanja državnih pomoči za mala in srednje velika podjetja ter za raziskave in razvoj. Tako v zadnjih letih dodeljuje 99 % državnih pomoči za horizontalne cilje. Državne pomoči za raziskave in razvoj imajo pozitiven, a kratkoročen učinek na obseg sredstev za R & D. Večkratno prejemanje teh pomoči negativno vpliva na povečanje lastnih izdatkov za R & D, kajti podjetja se očitno začnejo obnašati racionalno in namesto svojih vložkov začnejo koristiti javna sredstva iz programov pomoči. Finska, Belgija in Luksemburg so države, ki namenijo največ državnih pomoči za R & D (Merjenje učinkovitosti prejemnikov pri uporabi javnofinančnih sredstev, Statistični dnevi, 2006, str. 12-13).

Pomoči za usposabljanje in regionalne cilje so bile v Evropski uniji v primerjavi s Slovenijo dosti ugodnejše. Ta vrsta pomoči je bolj uspešna v izboljševanju učinkovitosti usposabljanja in povečanju zaposlenosti, vendar so bila sredstva velikokrat nepravilno razporejena. Med neučinkovite pomoči pa spadajo predvsem pomoči za reševanje in prestrukturiranje. Te pomoči so se izkazale za neučinkovite pri spodbujanju prodaje, ustvarjanju novih delovnih mest in povečanju produktivnosti v podjetjih, prejemnikih pomoči. Prejemniki pomoči spadajo v panoge, ki so najbolj ogrožane zaradi globalizacijskih pritiskov, in je nerealno pričakovati, da bi jih uspeli rešiti pred propadom (Merjenje učinkovitosti prejemnikov pri uporabi javnofinančnih sredstev, Statistični dnevi, 2006, str. 13).

6 ZAKLJUČEK

Naloge, ki sem si jih zadala, so bile, ugotoviti, kako vplivajo horizontalne državne pomoči na rast in razvoj gospodarstva, koliko in v kakšni obliki jih v Sloveniji dodeljemo v primerjavi z drugimi državami članicami Evropske unije ter kakšni so rezultati dodeljevanja le-teh. Evropska komisija je organ, ki redno spremlja to področje in zahteva od držav članic, da vsako leto podajo inventar državnih pomoči. To je vnaprej predpisana tabelarična oblika s podatki o dodeljenih državnih pomočeh. Na podlagi tega Evropska komisija izdela poročilo o državnih pomočeh za vsako državo članico posebej in za EU v celoti. Slovenija pri tem sicer sodeluje, vendar se pojavljajo nepravilnosti in pomanjkljivosti. Problematičen je nadzor nad dodeljevanjem pomoči, torej drugače povedano, komu se dajejo horizontalne državne pomoči in komu ne. Veliko pomoči se dodeljuje podjetjem, ki so v državni lasti, in tako lažje pridejo do sredstev tista podjetja, ki so bližje aktualnemu političnemu vodstvu. Vendar ne glede na negativne posledice, ki jih lahko imajo horizontalne pomoči, pa so te v določenih primerih nujno potrebne. Potrebne so predvsem za odpravljanje tržnih nepravilnosti, za zmanjšanje brezposelnosti, za odpravo posledic naravnih nesreč ter drugih nepredvidljivih dogodkov.

Glede na analiziranje horizontalnih pomoči v Sloveniji sem prišla do ugotovitve, da se pri nas večino teh pomoči usmerja v regionalne cilje. Vsako leto več pa se horizontalnih državnih pomoči nameni tudi za varstvo okolja ter za raziskave in razvoj. Dodeljevanje pomoči za raziskave in razvoj je za podjetja ključnega pomena. Ugotavlja se, da mala in srednje velika podjetja še vedno premalo sredstev vlagajo v raziskave, zato nimajo inovativnih izdelkov, temveč zastarele. Tako težje prodirajo na evropski trg in njihova produktivnost ter trajnostna rast počasi upadeta. Glede uporabe instrumentov pri dodeljevanju preučevanih pomoči, pa se v Sloveniji največkrat uporabljajo instrumenti, ki so v celoti namenjeni prejemnikom, in to so predvsem dotacije, ugodna posojila.

Pri primerjavi horizontalnih državnih pomoči v državah članicah EU za leto 2008 sem ugotovila, da se približno 90 % državnih pomoči nameni za horizontalne cilje. Po zadnjih podatkih naj bi nove članice EU večino teh pomoči usmerjale za regionalne cilje, medtem ko stare članice te pomoči v zadnjih letih večinoma dodeljujejo za varstvo okolja. Pri primerjavi dodeljevanja teh pomoči v izbranih državah sem prišla do ugotovitev, da Estonija, ki spada med nove članice EU, večino svojih pomoči dodeljuje za raziskave in razvoj in ne za regionalne cilje. Francija, ki je stara članica Evropske unije, pa je v zadnjih letih največ pomoči dodelila za regionalne cilje. Prav tako je za te cilje tudi Madžarska namenila največ pomoči. V EU se je v zadnjih letih delež horizontalnih državnih pomoči glede na BDP znižal. Pri primerjavi deležev teh pomoči v BDP-ju, se izkaže, da največ državnih pomoči izmed preučevanih držav dodeljuje Madžarska. Francija ter Slovenija namenita približno 0,50 % BDP-ja, Estonija pa je država, ki dodeljuje najmanj pomoči. Glede uporabe instrumentov državnih pomoči pa je v primerjavi s Slovenijo v drugih državah članicah uporaba teh pestra in zelo raznolika. Tako kot v Sloveniji kot tudi v Estoniji se večino državnih pomoči dodeli preko skupine A1, ki predstavlja dotacije, subvencije. Ostalih oblik ti dve državi ne uporabljata oziroma v zelo majhnem deležu. Tudi Francija in

Madžarska v zadnjih letih črpata pomoči največ iz skupine A1, vendar se velik delež državnih pomoči dodeljuje tudi preko skupine A2, kot so davčne olajšave. Izbira instrumentov je odvisna predvsem od gospodarske razvitosti posamezne države.

Na koncu sem prišla do zaključka, da je za konkurenčnost EU ključno ravno zmanjševanje pomoči oziroma je pomembno, da se spodbuja pomoči, ki so usmerjene k horizontalnim ciljem. Horizontalne pomoči imajo minimalen vpliv na konkurenco, saj so dane vsem podjetjem. Sektorske pomoči imajo bolj negativen vpliv na konkurenco in bi morale biti boljčasne narave. Regijske pomoči pa se dodeljujejo manj razvitim regijam in manj razvitim delom nacionalnih območij z namenom pospeševanja ekonomskega razvoja teh področij.

Glede uspešnosti oziroma učinkovitosti dodeljevanja horizontalnih državnih pomoči pa sem prišla do ugotovitve, da letna poročila o državnih pomočeh še vedno ne zajemajo dovolj relevantnih podatkov o dejanski učinkovitosti dodeljenih pomoči. Dajalci državnih pomoči oziroma horizontalnih pomoči morajo posvetiti temi področju še več pozornosti, kajti s tem bi prispevali k večji uspešnosti in učinkovitosti ter posledično k zmanjševanju državnih pomoči. Poraja se mi tudi vprašanje, ali so poročevalci odkriti in objektivni pri svojem delu oziroma ali dodeljena sredstva dejansko dospejo do podjetij, ki so potrebna pomoči, in koliko dejansko te pomoči prispevajo k boljšemu poslovanju in konkurenčnosti. Glede na zadnja objavljena letna poročila, ki jih izdaja Ministrstvo za finance, pravijo, da so v Sloveniji v zadnjih letih uspešno dodeljevali horizontalne pomoči oziroma se v večini primerov ocene uspešnosti gibljejo med 4 in 5, kar pomeni, da so bile uspešno oziroma zelo uspešno dodeljene.

LITERATURA

- GRILC, Peter. Pravo Evropske unije. Cankarjeva založba, Ljubljana, 2001.
- GRLJ, Rihard. Državne pomoči. Alstom. Diplomsko delo. Ljubljana, Ekonomska fakulteta, 2004.
- KOPAČ, Janez. Upravljanje proračunskih izdatkov. Magistrsko delo. Ljubljana. Ekonomska fakulteta, 1995.
- LOVREČIČ, Radko. Državne pomoči v Sloveniji. Diplomsko delo. Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 2003.
- MOUSSIS, Nicolas. Evropska unija. Slovenska izdaja, Liettera picta, Ljubljana, 1999.
- MRAK, Vesna. Državne pomoči domačim podjetjem v Evropski uniji. Diplomsko delo. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2005.
- MURN, Ana. Državne in strukturne pomoči v Evropski uniji, posameznih državah Evropske unije in v Sloveniji. Delovni zvezki Urada za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana, 2000.
- MURN, Ana. Državne pomoči za reševanje in prestrukturiranje podjetij v Sloveniji: obseg in rezultati. IB revija. 2007, Urad za makroekonomske analize in razvoj, str. 4.
- MURN, Ana. Industrijska politika in državne pomoči v EU in v Sloveniji. Delovni zvezki urada za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana, 2002.
- MURN, Ana. Merjenje učinkovitosti finančnih ukrepov industrijske politike. Statistični urad Republike Slovenije, Statistično društvo Slovenije, 2006.
- MURN, Ana. Vladne finančne intervencije v gospodarstvu. Državne pomoči v Evropski uniji. Urad za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana, 1998.
- PAHOR, Nives. Kakšen je zmagovit projekt za strukturni sklad. Podjetnik. 2004, letnik 13, št. 9. podjetnik, d. o. o., Ljubljana, str. 10.
- SELIŠKAR KOVAČ, Janja. Dovoljeni nameni državnih pomoči. Uskladitev slovenske ureditve z EU. Mednarodno poslovno pravo, 2002.
- ŠKVARČ, Petrik. Pomen državnih pomoči v Sloveniji in Evropski uniji. Diplomsko delo. Ekonomska-poslovna fakulteta, Maribor, 2005.

VIRI

- Commission of the European communities. State aid Scoreboard. URL=[«http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/2009_autumn_en.pdf»](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/2009_autumn_en.pdf). 7. 12. 2009.
- EUR-lex. URL=[«http://eur-lex.europa.eu/sl/index.htm»](http://eur-lex.europa.eu/sl/index.htm). 5. 12. 2009.
- European central bank. URL=[«http://www.ecb.int/home/html/index.en.html»](http://www.ecb.int/home/html/index.en.html) 3. 2. 2010.
- European Commission. URL=[«http://ec.europa.eu/index_sl.htm/»](http://ec.europa.eu/index_sl.htm/). 1. 2. 2010.
- Eurostat. URL=[«http://epp.eurostat.ec.europa.eu/pls/portal/»](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/pls/portal/). 8. 1. 2010.
- Evropska komisija. Priročnik o zakonodaji Skupnosti o državnih pomočeh. 30. 9. 2010.
- Ministrstvo za finance. URL=[«http://www.mf.gov.si/slov/nadz_pom/navodilo_ucinki_pomoci.pdf»](http://www.mf.gov.si/slov/nadz_pom/navodilo_ucinki_pomoci.pdf). 15. 9. 2010.
- Ministrstvo za finance. URL=[«http://www.mf.gov.si/slov/index.htm»](http://www.mf.gov.si/slov/index.htm). 15. 9. 2010.
- Ministrstvo za finance. 2008. Deseto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji (za leta 2005, 2006 in 2007).
- Ministrstvo za finance. 2009. Enajsto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji (za leta 2006, 2007 in 2008).
- Navodilo za merjenje učinkovitosti dodeljenih državnih pomoči. URL=[«http://www.mf.gov.si/slov/nadz_pom/navodilo_ucinki_pomoci.pdf»](http://www.mf.gov.si/slov/nadz_pom/navodilo_ucinki_pomoci.pdf). 5. 3. 2010.
- Portal evropske unije. URL=[«http://europa.eu/index_sl.htm»](http://europa.eu/index_sl.htm). 31. 3. 2010.
- Računsko sodišče. URL=[«http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf»](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf). 2. 3. 2010.
- Računsko sodišče. Porevizijsko poročilo. Evropska sredstva in državne pomoči.
- Uradni list evropske unije. C 321 E/76, E77, E78.
- Zakon o nadzoru državnih pomoči. Uradni list RS, št. 1/2000.
- Zakon o spremljanju državnih pomoči. Uradni list RS, št. 37/2004.

SEZNAM TABEL IN SLIK

SEZNAM TABEL

- Tabela 1: Intenzivnost pomoči za raziskovalno-razvojne projekte v letu 2008, str. 11
- Tabela 2: Državne pomoči po horizontalnih ciljih v letih 2006, 2007 in 2008, str. 14
- Tabela 3: Horizontalne državne pomoči po instrumentih v Sloveniji v letu 2006, v mio. EUR, str. 17
- Tabela 4: Horizontalne državne pomoči po instrumentih v Sloveniji v letu 2007, v mio. EUR, str. 17
- Tabela 5: Horizontalne državne pomoči po instrumentih v Sloveniji v letu 2008, v mio. EUR, str. 18
- Tabela 6: Horizontalne državne pomoči kot % vseh državnih pomoči v EU za leto 2008, str. 20
- Tabela 7: Horizontalne državne pomoči v EU v letih 2006, 2007 in 2008, str. 21
- Tabela 8: Horizontalne državne pomoči na Madžarskem v letih 2006, 2007 in 2008, str. 24
- Tabela 9: Horizontalne državne pomoči v Estoniji v letih 2006, 2007 in 2008, str. 25
- Tabela 10: Horizontalne državne pomoči v Franciji v letih 2006, 2007 in 2008, str. 27

SEZNAM SLIK

- Slika 1: Državne pomoči po horizontalnih ciljih v letih 2006, 2007 in 2008, str. 15
- Slika 2: Deleži državnih pomoči, znotraj horizontalnih ciljev po instrumentih, v letih 2006, 2007 in 2008, str. 19
- Slika 3: Horizontalne državne pomoči v 27 članicah EU v mio. EUR letih 2006, 2007 in 2008, str. 22
- Slika 4: Horizontalne državne pomoči v Sloveniji, Estoniji, Madžarski in Franciji v mio. EUR v letih 2006, 2007 in 2008, str. 28
- Slika 5: Državne pomoči kot delež BDP-ja v %, v Sloveniji, Estoniji, na Madžarskem in v Franciji v letih 2006, 2007 in 2008, str. 29

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV

BDP	bruto domači proizvod
DP	delež pomoči
EC	European Commission
EU	Evropska unija
EU 12	12 novih držav članic EU
EU 15	15 starih držav članic EU
EU 27	27 držav članic EU
EUR	evro
mio.	milijon
MSP	mala in srednje velika podjetja
NUTS	nomenklature teritorialnih statističnih enot
PES	Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti
RS	Republika Slovenija
R&D	raziskave in razvoj
R&R&I	raziskave, razvoj in inovacije

IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA

Spodaj podpisana Sabina Goršič izjavljam, da sem avtorica diplomske naloge z naslovom Analiza horizontalnih državnih pomoči v Sloveniji in primerjava z izbranimi državami EU. Prav tako izjavljam, da se diplomska naloga lahko objavi na internetu.

Diplomsko nalogo je lektorirala Ksenija Pečnik, prof. slov. jezika.

Podpis:
