

dr. Matija Rojec*, dr. Tjaša Redek**, dr. Črt Kostevc***

Omejitve in možni elementi slovenske politike spodbujanja neposrednih tujih investicij (NTI)

Povzetek

Cilj prispevka je na osnovi obstoječih teoretičnih spoznanj, empiričnih študij in praktičnih izkušenj drugih držav predlagati osnovne elemente slovenske politike investicijskih spodbud za neposredne tuje investicije (NTI). Najprej analiziramo spoznanja o dometu oziroma omejitvah politike investicijskih spodbud. Posebna pozornost je posvečena učinkovitosti investicijskih spodbud z vidika ciljev spodbujevalnih politik, z vidika vrste oziroma strukture in velikosti spodbud in z vidika načina dodeljevanja spodbud. Na tej osnovi v zadnjem delu prispevka podajamo predlog koncepta in konkretnih ukrepov slovenske politike investicijskih spodbud za NTI.

Ključne besede: NTI, politika do NTI, investicijske spodbude, Slovenija

Summary

Based on existing theoretical knowledge, empirical studies and practical experience of other countries, the objective of the paper is to propose main elements of Slovenia's policy of investment incentives for inward foreign direct investment (FDI). First, we analyse the scope and limitations of investment incentives' policies. Special attention is given to the efficiency of investment incentives from several aspects, such as goals of investment incentives' policies, types, structure and scale of incentives, and method of investment incentives delivery. Based on that, in the last section we present a proposal for the concept and actual measures of the Slovenian FDI incentives policy.

Key words: FDI, investment incentives, Slovenia

JEL: F210, F230

1. Uvod – razlogi za aktivno politiko do NTI

Slovenija z 20,0 % deležem stanja vhodnih NTI v BDP koncem leta 2006 spada med EU države z najnižjo stopnjo penetracije NTI.¹ Tudi primerjava UNCTAD-ovega indeksa potenciala države za pritegovanje NTI in indeksa dejanske uspešnosti države v pritegovanju NTI, kaže, da uspešnost Slovenije v pritegovanju NTI vseskozi bistveno zaostaja za njenimi potenciali na tem področju. V letu 2005 se je Slovenija med 141-imi državami po indeksu potenciala za pritegovanje NTI uvrstila

na zelo visoko 33. mesto, po dejanski uspešnosti pritegovanja NTI pa na nizko 95. mesto; leto pozneje pa smo po uspešnosti padli na še nižje 103. mesto (UNCTAD, 2007: 221). To kaže na slabo investicijsko klimo v Sloveniji in na nizko uspešnost naše politike pri pridobivanju NTI.

V literaturi pa tudi dejanski politiki do NTI velja: (i) da so glavnega pomena za privlačnost neke države kot lokacije za NTI dejavniki trga, kamor spadajo velikost trga, rast prebivalstva, rast in velikost BDP, dostop do/bližina izvoznih trgov, in stroškovni dejavniki, kamor spadajo stroški/kvaliteta dela, stroški/kvaliteta surovin, kvaliteta

* Urad za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana in Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede

** Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta

*** Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta

¹ Nižje deleže imajo le Italija, Grčija in Nemčija (UNCTAD, 2007: 259-260).

poslovne infrastrukture in repatriacija dobičkov; (ii) tem sledijo t. i. dejavniki investicijske klime v najširšem smislu, kamor spadajo politična stabilnost, makroekonomska stabilnost, regulatorni okvir nasploh, davčne stopnje in struktura, regulativa in politika trga dela in proizvodnih trgov itd.; (iii) potem pa je tu še specifična politika do NTI, ki zajema zakonodajni okvir za NTI, trženje države kot lokacije za NTI in investicijske spodbude (gl. npr. Dunning, 1993; UNCTAD, 1998; Business International, 1992; AT Kearney, 1998; Meyer, 1998 itd.).

Čeprav ima Slovenija nekatere očitne pomanjkljivosti, kar se tiče njene temeljne privlačnosti za NTI, se zdi, da to ni naš glavni problem v zvezi z majhnimi prilivi NTI. Rezultati anketiranja podjetij s tujim kapitalom v Sloveniji, ki ga je po naročilu JAPTI izvedel GfK Gral Iteó (2006), kot tudi primerjava izbranih dejavnikov privlačnosti Slovenije kot investicijske lokacije z drugimi državami kaže, da imamo probleme predvsem z (i) nasploh neprijaznim in restriktivnim podjetniškim okoljem v Sloveniji, (ii) implementacijo regulative in ekonomske politike, ki je na izvedbeni ravni pogosto diskriminatorna do tujih investitorjev in (iii) prešibko in premalo osredotočeno politiko spodbujanja vhodnih (in izhodnih) investicij.

Ni dvoma, da je pomen splošnega regulatornega in ekonomsko-političnega okvira države za njeno privlačnost kot lokacije za NTI velik. Za Slovenijo z visokimi davki, administrativnimi ovirami in togim trgom dela to velja še toliko bolj. V tem okviru je posebna politika do NTI lahko le eden od elementov investicijske klime. Ni najpomembnejši, saj še tako dobra politika do NTI ne more odtehtati neustreznega oziroma podjetjem neprijaznega zakonskega, administrativnega in ekonomsko-političnega okvira in iz njega izhajajočih ovir za investiranje in poslovanje. Zakaj torej potrebujemo aktivno politiko do NTI? V zadnjih 10-15 letih smo pričali vse večji liberalizacije regulative, ki zadeva NTI, in nasploh vse večjemu izenačevanju elementov investicijske klime med državami. To še posebej velja za države članice EU, ki so konkurenca ena drugi pri pritegovanju NTI. Čim bolj so si države podobne med seboj in čim bolj podobne postajajo nacionalne politike in regulative do NTI, tem pomembnejši postaja vpliv drugih specifičnih razlik med državami na lokacijske odločitve tujih investitorjev in tem bolj agresivne postajajo politike in spodbude za pritegnitev NTI. Države poskušajo pritegniti NTI predvsem s štirimi ukrepi aktivne ekonomske politike do NTI: (i) investicijskimi spodbudami, ki jih ponujajo tujemu investitorju, (ii) gradnjo imidža države prejemnice, (iii) neposrednim pridobivanjem NTI in (iv) z

zagotavljanjem storitev za tuje investitorje. Zaradi vse večje izenačenosti preostalih elementov investicijske klime ustrezna politika do NTI postaja vse bolj neizogiben element dobre investicijske klime, ki jo pričakujejo tuji investitorji. Ti pričakujejo, da jim bo država prejemnica zagotavljala določene storitve, da jim bo predstavljala in ponujala različne investicijske priložnosti in da jim bo pri investiciji pomagala tudi z investicijskimi spodbudami. Če tega ni in če so drugi primarni in sekundarni dejavniki za investicijo v dveh državah bolj ali manj izenačeni, bo tuji investitor odšel drugam. Te stvari so enostavno postale infrastruktura, ki jo tuji investitor pričakuje, ko začne izbirati lokacijo za svojo investicijo. Če se hoče neka država potegovati za začetne tuje investicije, mora to igro sprejeti.

Pričujoči prispevek se osredotoča le na investicijske spodbude kot osrednji element aktivne politike države do NTI. Prav za investicijske spodbude so značilne stalne, neredko nasprotujoče si razprave analitikov in nosilcev ekonomske politike. Medtem ko se vsi strinjajo, da je za pritegnitev NTI koristno izboljševati imidž države prejemnice, se lotevati neposrednega pridobivanja NTI in zagotavljanja storitev za tuje investitorje, mnenja o koristnosti, obsegu, oblikah in načinih dodeljevanja investicijskih spodbud še zdaleč niso tako enotna. Naš cilj je na osnovi obstoječih teoretičnih, empiričnih in praktičnih spoznanj predlagati osnovne elemente za slovensko politiko investicijskih spodbud za NTI. Uvodu v drugem delu prispevka sledi analiza obstoječih teroetičnih, empiričnih in praktičnih spoznanj o investicijskih spodbudah za NTI, v tretjem delu analiziramo učinkovitost investicijskih spodbud, v četrtem delu pa podajamo predlog koncepta in ukrepov slovenske politike investicijskih spodbud za NTI.

2. Teorija in praksa investicijskih spodbud

Investicijske spodbude so namenjene temu, da se pritegnejo nove NTI v posamezno državo (lokacijske spodbude s kvantitativnimi cilji) ali pa temu, da se tuje podružnice spodbudijo k opravljanju posameznih funkcij, ki jih ima država prejemnica za zaželene, kot so izobraževanje, kupovanje inputov v državi prejemnici, raziskovalno-razvojna dejavnost, izvoz itd. (obnašalne spodbude s kvalitativnimi cilji) (UNCTAD, 2003). Investicijske spodbude so praviloma namenjene domačim in tujim investitorjem, vendar države, tudi članice EU, vse bolj uporabljajo fiskalne in proračunske instrumente za pritegnitev tujih firm. To se nanaša

na ugodnejšo davčno obravnavo multinacionalnih podjetij in na finančne spodbude. Tudi če spodbude niso eksplicitno v korist tujih investitorjev, se pogosto načrtujejo in oblikujejo predvsem s tujimi investitorji v mislih (individualno načrtovani pogodbeni režimi za velike projekte, posebni svežnji spodbud za strateške investitorje, visokotehnološke investicije ipd.). V zadnjem času tako v razvitih kot v manj razvitih državah še posebej rastejo dotacije, povezane z investiranjem (domaćih in tujih firm) v raziskave in razvoj (R&R) (gl. na primer UNCTAD, 2005). Trendi na področju investicijskih spodbud v EU imajo naslednje značilnosti:

- uporaba selektivnih shem za pritegnitev NTI, vsaj kar se začetnih tujih investicij tiče, se povečuje (Blomström, 2002). Med starimi članicami EU imajo vse razen Danske neke sisteme subvencioniranja za pritegnitev NTI, medtem ko nove države članice raje uporabljajo selektivne davčne spodbude;
- nekatere države uporabljajo posebne davčne sheme, s katerimi želijo pritegniti visoko usposobljene raziskovalce in (kar je enako pomembno za poslovni razvoj) izkušene menedžerje;
- v EU in ZDA smo priča rastoči tendenci, da se subvencije in druge spodbude vse bolj dodeljujejo na podlagi ocenjene sposobnosti podjetij - domácih ali tujih, da povečajo domači R&R kapital (UNCTAD, 2005; Economic Commission, 2006);
- obstaja jasna tendenca padanja davčnih stopenj za podjetja, ki je ob širitvi davčnih osnov vsaj delno tudi posledica želje pritegniti NTI (OECD, 2004).

Spodbude so lahko učinkovite pri pritegovanju NTI oziroma vplivanju na lokacijske odločitve in obnašanje tujih investitorjev. Vendar pa ekonomska zaželenost lokacijskih spodbud ni jasna, še posebej če se z njimi poskuša nadomeščati krepitev konkurenčnih sposobnosti države prejemnice ali če spodbujajo tekmovanje med ponudniki. Razlogi v prid spodbudam, katerih namen je vplivati na aktivnost ali obnašanje tujih investitorjev oziroma podjetij s tujim kapitalom, so močnejši, vendar le, če je okolje za to primerno. Spodbude, ki vplivajo na obnašanje so praviloma učinkovitejše, če jih država kombinira z drugimi ukrepi, katerih namen je na primer krepiti raven usposobljenosti

delovne sile, tehnologije ali kvalitete infrastrukture (OECD, 2003).

Ekonomika investicijskih spodbud. Glavni razlog za dajanje spodbud je povezan z nezmožnostjo trga, da bi lastniku neke konkurenčne prednosti - kot so ekonomije obsega, znanje ali usposobljenost kadrov - omogočil, da si povsem prilasti koristi od te prednosti, oziroma preprečil, da se ne prelijejo brezplačno tudi na druga podjetja. Poglejmo to pri inovacijah oziroma tehnologiji. Zaradi ne-rivalske narave tehnologije lahko inovacijo, do katere pride neko podjetje, brez zelo velikih dodatnih stroškov uporabijo tudi druga podjetja. To so prelijanja tehnologije oziroma znanja (»spillover« učinki) na druga podjetja v nekem gospodarstvu.² Zaradi tega so družbene koristi oziroma donos od uvajanja novih tehnologij večje od privatnega donosa, ki si ga prilasti inovator.

Prelivanje upravičuje dajanje spodbud vse do točke, ko se privatni donos izenači s širšim družbenim donosom. Dajanje spodbud je ekonomsko upravičeno tudi: (i) če z njihovo pomočjo pritegnemo eno ali več vodilnih podjetij, ki jim potem sledijo tudi drugi investitorji, (ii) zaradi potencialnih koristi od padajočih stroškov po enoti proizvoda in od učenja ob delu in (iii) če kompenzirajo investitorjem stroške, ki jih imajo zaradi drugih ukrepov državne intervencije (UNCTAD, 2003). Seveda pa po drugi strani obstajajo tehtni razlogi, da država ostaja previdna pri dodeljevanju spodbud nasploh in še posebej, kar se tiče dajanja spodbud samo tujim investitorjem. Ko vlada razmišlja o spodbudah, mora še kako pretehtati stroškovne vidike tega početja oziroma zagotoviti, da se bo izognila nekaterim situacijam, kot so:

- ponujanje spodbud investitorjem, ki bi investirali tudi sicer;
- težave z izračunavanjem eksternalij (razlike med družbenim in privatnim donosom) oziroma z izbiro "zmagovalcev";
- zmanjšanje fiskalnih dohodkov (pri fiskalnih spodbudah) in/ali povečanje fiskalnih izdatkov (pri finančnih spodbudah) zmanjšuje znesek fiskalnih virov za druge namene (kot so izboljšanje infrastrukture, izobraževanje in usposabljanje);
- administrativni stroški, povezani z upravljanjem shem investicijskih spodbud;

² Pri NTI se prelivanje znanja dogaja kot posledica uvajanja novih tehnologij in organizacijskih strokovnih znanj v tujih podjetjih. Do prelijanja znanja z NTI pa pride, ko vstop ali prisotnost multinacionalnega podjetja poveča znanje domácih podjetij v državi prejemnici, ker multinacionalna podjetja ne morejo povsem internalizirati koristi od svojega znanja. Prisotnost tuje podružnice lahko torej posredno s prelivanjem znanja domačim podjetjem poveča stopnjo tehnološkega spreminjanja in tehnološkega učenja v državi prejemnici NTI.

- mogoče izgube učinkovitosti, če se podjetja locirajo tam, kjer so spodbude največje, ne pa, kjer so lokacijski dejavniki sicer najugodnejši (rentniško obnašanje) (UNCTAD, 2003);
- konkurenca med državami za pritegnitev NTI lahko povzroči probleme, saj obstaja težnja, da se ponudijo previsoke spodbude in da raven subvencij dejansko preseže raven koristi od učinkov prelivanja (UNCTAD, 2002; Blomström, 2002).

Najpomembnejši razlog proti investicijskim spodbudam, ki bi bile namenjene le tujim podjetjem, temelji na ugotovitvah, da učinki prelivanja niso avtomatični, temveč da so bistveno odvisni od absorpcijske sposobnosti domačih podjetij. Potencial za učinke prelivanja se najbrž ne bo uresničil, če domača podjetja nimajo sposobnosti in motivacije, da bi se učila od tujih multinacionalnih podjetij in da bi investirala v novo tehnologijo. To pa pomeni, da so investicijske spodbude, katerih namen je povečati potencial za učinke prelivanja, lahko neučinkovite, razen če jih kombiniramo z ukrepi za izboljšanje sposobnosti učenja v domačih podjetjih in če nam uspe vzdrževati konkurenčno poslovno okolje (Blomström, 2002).

Vrste investicijskih spodbud. Spodbude so vse merljive ekonomske ugodnosti, ki jih daje vlada določenim podjetjem oziroma kategoriji podjetij, da bi ta delovala na določen način (UNCTAD, 1998). Najpomembnejše so tako imenovane faktorske spodbude, katerih cilj je spodbujanje investiranja ali določenega obnašanja podjetij. Faktorske spodbude so lahko fiskalne (npr. nižja davčna stopnja, oprostitev plačila davkov, nižja davčna osnova, pospešena amortizacija ipd.), finančne (npr. državna nepovratna sredstva, posojila pod ugodnejšimi pogoji, jamčenje posojil, plačevanje davka na dohodek zaposlenih za neko obdobje ipd.) in druge (npr. pomoč pri infrastrukturi podjetja, prednostne pogodbe z vlado, zagotavljanje nekaterih storitev investitorjem, ustanavljanje industrijskih parkov ter prostocarinskih, podjetniških in tehnoloških con) (OECD, 1989). Poleg faktorskih obstajajo še implicitne spodbude (npr. obljuba vlade, da bo kupovala od konkretnega podjetja s tujim kapitalom), ki pa se podeljujejo individualno.

Finančne spodbude se dajejo vnaprej in niso vezane na končno uspešnost projekta. Po drugi strani pa je večina fiskalnih spodbud relevantna le, če je investicija uspešna in je ustvarila dobiček, zato so fiskalne spodbude za investitorja manj "gotove" (UNCTAD, 1996). Tuji investitorji imajo načeloma raje finančne kot fiskalne spodbude, države prejemnice, za katere so finančne spodbude

praviloma neposredni proračunski strošek, pa se morajo odločiti, kakšno spodbujevalno politiko bodo vodile, agresivno ali pasivno. Čim več spodbud, ki so vseč tujim investitorjem, daje država, bolj agresivna je njena spodbujevalna politika. Za najagresivnejšo spodbujevalno politiko se odločajo po navadi manjše države, ki želijo predvsem izvozno usmerjene NTI in v katerih so slednje pomembna makroekonomska kategorija (Rojec, 1994).

Temeljni integralni elementi spodbujevalnih politik. Literatura in praksa navajata tri osnovna načela, na katerih temeljijo uspešne politike investicijskih spodbud:

- Spodbude naj temeljijo na instrumentih, ki so enako dosegljivi vsem investitorjem ne glede na industrijo ali nacionalnost investitorja. To je precej bolj učinkovito kot pa politike, ki temeljijo na diskrecijskih odločitvah;
- Spodbude naj načeloma ne bi bile ex-ante tipa, ki se podeljujejo pred investiranjem. Namesto tega naj promovirajo tiste aktivnosti, ki ustvarjajo potencial za učinke prelivanja. To še posebej pomeni izobraževanje, usposabljanje, aktivnosti R&R (več o tem gl. v UNCTAD, 2005) in povezovanje med tujimi in domačimi podjetji (več o tem gl. v UNCTAD, 2001);
- Poleg investicijskih spodbud mora vlada v okviru svoje politike spodbujanja investicij opredeliti tudi aktivnosti, povezane s posodabljanjem infrastrukture, dvigniti raven izobraževanja in usposobljenosti delavcev ter izboljšati celotno poslovno okolje.

Vlada države prejemnice NTI mora v zvezi s spodbudami razčistiti predvsem vprašanja: (i) vrste/tipa spodbud, ki se nanaša predvsem na alternativno uporabo širše zaščitne politike kot spodbude nasproti spodbudam v ožjem pomenu besede, to je faktorskim spodbudam; (ii) višine spodbud; (iii) vezave spodbud na izpolnjevanje nekih kriterijev oziroma operativnih zahtev glede delovanja tujega investitorja (na primer, velikost investicije, število novo ustvarjenih delovnih mest, transfer sodobne tehnologije, izvajanje dejavnosti R&R, lokacija projekta v manj razviti regiji, izvozna usmerjenost projekta itd.); (iv) večje ali manjše diverzificiranosti investicijskih spodbud; (v) načina dajanja spodbud. V zvezi s temi vprašanji pri spodbujevalni politiki v zadnjih letih zasledimo naslednje trende:

- prehajanje od avtomatičnega na selektivno/kriterijsko dodeljevanje spodbud;
- manj splošnih spodbud in več spodbud za točno določene namene, kot so uvajanje sodobne tehnologije, pospeševanje izvoza, R&R delo,

zaposlovanje (še posebej visokokvalificirane delovne sile), ekološko prijazni projekti in podobno;

- pri faktorskih (finančnih) spodbudah manj subvencij ter več vračljivih oblik financiranja;
- strožje, pogosto celo projektno spremljanje učinkovitosti dajanja spodbud in ustrezne sankcije pri neustreznih rezultatih projekta, za katerega so bile dane spodbude.

Seveda pa spodbujevalna politika neke države ni in ne more biti opredeljena izključno ali predvsem z razmišljanji v zvezi z NTI. Spodbujevalna politika posamezne države načeloma izhaja iz širše razvojne strategije in ekonomske politike te države in je le deloma determinirana z NTI. Tuji investitorji oziroma podjetja v tuji lasti imajo načeloma povsod nacionalno obravnavo, kar se tiče spodbud. Tudi v praksi pri dodeljevanju spodbud pretežno ni diskriminiranja v škodo tujih investitorjev, le izjemoma pa prihaja do diskriminiranja njim v korist. Čeprav so države, ki bi imele posebne spodbujevalne sheme za tuje investitorje, izjema, pa so v okviru spodbujevalnih shem kot takih: (i) nekatere spodbude po sami svoji vsebini bolj ali manj namenjene/načrtovane za tuje investitorje (visoka tehnologija, regionalne centrale itd.), čeprav neformalno; (ii) pri dodeljevanju v določenem smislu diskriminirajo v korist tujih investitorjev (ker hočejo pridobiti kapital, ki bi se posamezni državi sicer izognil, visoko tehnologijo, ki je domača podjetja nimajo, in podobno).

3. Učinkovitost investicijskih spodbud

V najširšem pomenu besede je vprašanje učinkovitosti investicijskih spodbud vprašanje celotnih stroškov in koristi investicijskih spodbud, oziroma vprašanje, "ali so eksternalije delovanja tujih multinacionalnih podjetij dovolj močne in sistematične, da upravičujejo subvencioniranje NTI z različnimi vrstami fiskalnih in finančnih spodbud" (Blomström in Kokko, 2003, str. 3). Zaradi potencialnega transfera tehnologije, ki izhaja iz NTI, lahko ustvarijo družbeni multiplikator, ki je večji kot pri domačih projektih v obliki dodatnih plač in davkov. Koristi vključujejo tudi prelivanja ali eksternalije, ki lahko pozitivno vplivajo na produktivnost in konkurenčnost domačih podjetij (Blomström in Kokko, 2003). Torej, analiza stroškov in koristi spodbud mora upoštevati ne le pritegovanje dodatnih NTI, temveč tudi druge neposredne in posredne koristi in stroške spodbujevalnih programov. Čeprav se lahko spodbujevalna politika

pokaže kot uspešna pri pritegovanju NTI in zelenem obnašanju podjetij s tujim kapitalom, nam to še ne pove vsega o celotnih družbenih stroških in koristih investicijskih spodbud. Tu se pojavljajo vprašanja kot, ali bi morda tuji investitorji prišli/se zeleno obnašali tudi brez spodbud, ali bi bilo mogoče spodbude, dane tujemu investitorju, bolj učinkovito uporabiti kje drugje, vprašanje učinkov prelivanja, rentniško obnašanje tujih investitorjev itd.

Izkušnje različnih držav (gl. npr. Hanson, 2001), precej nejasne ugotovitve glede učinkov prelivanja s podjetij s tujim kapitalom na domača podjetja (Blomström in Kokko, 2003; Górg in Greenaway, 2001; Damijan in drugi, 2003 itd.) ter indikacije precej intenzivne davčne konkurence med novimi srednjeevropskimi članicami EU nakazujejo, da stroški spodbud morda presegajo njihove družbene koristi, vsaj v sektorjih, kot je avtomobilska industrija, v kateri so tuji investitorji prejeli velike spodbude. Le malo pa je konkretnih analiz, ki poskušajo dejansko ovrednotiti stroške in koristi spodbujevalnih programov. Tudi te analize (glej npr. Fisher in Peters, 1997; Wells in Allen, 2001; Te Velde, 2001; Mallya in drugi, 2004) pa ne dajejo jasnih odgovorov glede razmerja celotnih koristi in stroškov investicijskih spodbud.

V nadaljevanju obravnavamo učinkovitost politike investicijskih spodbud s treh najpomembnejših vidikov te politike, to je z vidika ciljev spodbujevalnih politik, z vidika vrste oziroma strukture in velikosti spodbud in z vidika načina dodeljevanja spodbud.

Učinkovitosti spodbud glede na cilje spodbujevalnih politik. Učinkovitost investicijskih spodbud je mogoče ocenjevati le z vidika njihovih ciljev, oziroma z razmerjem med izbranimi kriteriji ciljev ekonomske politike na področju NTI in fiskalnimi stroški teh spodbud. Spodbujevalne politike imajo predvsem dva cilja, kvantitativnega, ki se izraža s povečevanjem prilivov NTI ali tudi s številom novo ustvarjenih delovnih mest, in kvalitativnega, ki dejansko pomeni spodbujanje zelenega obnašanja tujih investitorjev, na primer investiranje v prioritetne sektorje, kvaliteta novo ustvarjenih delovnih mest, izvozna usmerjenost, uporaba domačih inputov, transfer tehnologije, raziskovalna in razvojna dejavnost, učinki prelivanja, nameščanje podjetij s tujim kapitalom v manj razvitih regijah ipd. V praksi praviloma nikoli ni tako, da bi neka vlada uresničevala samo kvantitativne ali samo kvalitativne cilje. Običajno vlada uresničuje celo vrsto različnih ciljev v zvezi s NTI, pri čemer posamezne države različnim ciljem dajejo (zelo) različno težo.

Poglejmo nekaj empiričnih študij o učinkovitosti politik investicijskih spodbud z vidika ciljev, ki jih države hočejo uresničiti s temi spodbudami. Te Velde (2001) navaja Irsko in Singapur kot primera držav, katerih programa spodbujanja sta bila uspešna pri pritegovanju dodatnih NTI. Po drugi strani pa mnoge analize kažejo, da programom spodbujanja NTI v glavnem ni uspelo pritegniti dodatnih NTI (Morriset in Pirnia, 2000; Oman, 2000). Wells in Allen (2001) ugotavljata, da so imele investicijske spodbude le malo učinka na skupne prilive NTI v Indonezijo, Beyer (2002), Holland in Ownes (1996) ter Semihradsky in Klazar (2001) za različne države v tranziciji ugotavljajo, da so imele spodbude le malo vpliva na obseg prilivov NTI, oziroma da spodbude, ki so ciljale na večje prilive NTI v glavnem niso imele zelenih učinkov.

Drugi ključni cilj spodbujevalnih politik je kvaliteta NTI. Načeloma velja, da mora imeti pri načrtovanju spodbujevalnih programov skrb zanjo prednost pred kvantitativnimi cilji (glej na primer Lall, 1996; Narula in Dunning, 2000). Kvalitativni cilji se lahko nanašajo na strukturne premike med industrijami, ali pa na poglobljanje sposobnosti, izboljševanje kvalitete, povečevanje dodane vrednosti, ali na oboje. Pri tem je izboljševanje kvalitete samih NTI (podjetij s tujim kapitalom) ena mogoča pot, prelivanje pozitivnih učinkov NTI na domača podjetja (predvsem tehnologije) pa druga mogoča pot. Te Velde (2001) pravi, da države, ki so uspešne s svojimi spodbujevalnimi programi, maksimirajo koristi in minimizirajo stroške tako, da usmerijo cilje na specifične vrste projektov, Irsko na primer na industrije, za katere je značilna intenzivna uporaba človeškega kapitala. Irsko in Singapur uporabljata nacionalna programa povezovanja med tujimi podružnicami in domačimi podjetji, ki komplementirata njuna programa spodbujanja NTI, da bi tako maksimirala koristi od prelivanj. Obratno pa so štiri države ASEAN-a zgled slabih in celo škodljivih politik do NTI. Pri njih se je premočno osredotočenje na spodbude izvozno usmerjenim NTI končalo z izgubo mnogih potencialnih koristi, ki bi jih NTI lahko imele na domača podjetja (Thomsen, 1999).

Mallya in drugi (2004) so analizirali uspešnost češke politike spodbujanja NTI z vidika pritegovanja dodatnih NTI, kvalitete teh investicij in njihovih celotnih stroškov in koristi. Češka politika spodbujanja in češka agencija za tuje investicije (Czechinvest) sta sicer v zadnjem obdobju tradicionalno ocenjeni kot ena najuspešnejših na svetu (UNCTAD, 2003). Po uvedbi spodbujevalnega programa so se sicer letni prilivi NTI v Češko več kot podvojili v primerjavi s prejšnjim obdobjem, toda Mallya in drugi

ugotavljajo, da je češka nacionalna shema spodbujanja NTI v najboljšem primeru pritegnila dodatnih 10 % NTI glede na hipotetične okoliščine brez spodbud. Analiza kaže, da je le malo investitorjev vstopilo v državo, ali se odločilo za razširitev obstoječih operacij zaradi tega, ker so jim ponudili spodbude. Morda pomembnejše vprašanje je, ali je programu spodbujanja uspelo izboljšati kvaliteto NTI. Anketa kaže, da je bil program uspešen v sektorskem usmerjanju NTI. Subvencionirani projekti NTI se razlikujejo od drugih tudi po drugih vidikih: so večji, pogosteje so to nove oziroma začetne (»greenfield«) investicije, so izvozno usmerjeni, imajo načrte za reinvestiranje in pogosteje so v tehnološko intenzivnih industrijah. Ugotovitve torej nakazujejo, da so kriteriji za dodeljevanje spodbud, kot jih uporablja Czechinvest, uspešni pri dvigovanju kvalitete NTI (glede velikosti, pritegovanja začetnih projektov in neizbire pretirano stroškovno usmerjenih investitorjev). Na drugih področjih je bila uporaba teh kriterijev za dvigovanje kvalitete NTI manj uspešna. S povečevanjem spodbud so količinski cilji začeli ogrozati kvalitativne v smislu neuspešnosti pritegnitve NTI v visokotehnološke industrije. Analiza češkega spodbujevalnega svežnja kaže, da se morajo vlade osredotočiti na tak nacionalni program spodbujanja NTI, ki bo predvsem izboljševal njihovo kvaliteto, kar je pomembnejše, kot da si bo postavljali neke kvantitativne cilje. Poleg tega morajo vlade uporabljati instrumente, ki bodo spodbujali dodatno domače investiranje in učinke prelivanja (Mallya in drugi, 2004).

Učinkovitost spodbud glede na vrsto oziroma strukturo in velikost spodbud. Nedvomno je učinkovitost spodbud odvisna tudi od same vrste/strukture spodbud in njihove velikosti. Načeloma velja, da bodo davčne olajšave manj pomembne kot neka primerljiva vrednost subvencij. Tuji investitorji imajo načeloma raje izplačilo subvencij že pred začetkom poslovanja kot pa fiskalne vzpodbude, katerih vrednost je odvisna od uspešnosti poslovanja. Države prejemnice, za katere so finančne spodbude praviloma neposredni proračunski strošek, pa se morajo odločiti, kakšno spodbujevalno politiko bodo vodile, agresivno ali pasivno. Čim več spodbud, ki so vseč tujim investitorjem, daje država, bolj agresivna je njena spodbujevalna politika. Za najagresivnejšo spodbujevalno politiko se odločajo po navadi manjše države, ki želijo predvsem izvozno usmerjene NTI in v katerih so te pomembna makroekonomska kategorija. V nadaljevanju podajamo izkušnje z nekaterimi najpomembnejšimi oblikami spodbud.

Davki in fiskalne spodbude. Morda je največ pozornosti v zadnjem času namenjene vplivu

davčnih spodbud (zniževanje davčnih stopenj) na tokove NTI. Pomen davčnega sistema kot spodbude za investicije je potrdila vrsta empiričnih raziskav. Velika večina obstoječih empiričnih raziskav o vplivu davčnih obremenitev (podjetniških davkov) na tokove NTI potrjuje, da je vpliv davčnih obremenitev na NTI značilen, velik in negativen. Zniževanje davčnih stopenj naj bi pozitivno vplivalo na prilive NTI. Davki so pomemben dejavnik vpliva na odločitve o investiranju na določen trg in na vrednost investicije, ki bo izvedena (več o tem v Kostevc in drugi, 2007).

Finančne in druge spodbude. Načeloma velja, da imajo tuji investitorji raje finančne in druge spodbude (na primer zagotovitev infrastrukture za investicijo pod ugodnejšimi pogoji) v obliki dotacij in subvencij kot pa fiskalne spodbude v obliki nižjih davkov ali različnih davčnih olajšav. Razlog naj bi bil v tem, da dotacije in subvencije dobijo v glavnem že pri gradnji objektov za investicijo ali pa ob samem začetku dejavnosti, medtem ko je izkoristek davčnih olajšav odvisen od uspešnosti projekta. Če projekt ni dobičkonosen, teh spodbud ni mogoče izkoristiti. Pa vendar se zdi, da novejša analize govorijo prej nasprotno. Nižja raven davka na dobiček in davčne olajšave so v različnih empiričnih študijah dobili več potrditve o pozitivnem vplivu na NTI kot pa finančne in druge spodbude (glej, na primer, Mayer in Muchinelli, 1998; Ferrer, 1998; Hubert in Pain, 2002).

Spodbujanje učinkov prelivanja - povezovanja podjetij s tujim kapitalom z domačimi podjetji. Celotna ekonomska logika spodbujanja NTI temelji v glavnem na možnosti prelivanja pozitivnih učinkov - predvsem tehnologije in znanja nasploh - s tujih podružnic na domača podjetja (glej poglavje 2). Politike spodbujanja učinkov prelivanja so lahko dveh vrst. Prva in dolgoročno najučinkovitejša je spodbujanje dvigovanja absorpcijske sposobnosti domačega gospodarstva za prelivanja z izobraževanjem in usposabljanjem ter z investiranjem v človeški kapital. Na koncu koncev je namreč obseg prelivanja odvisen od ustreznega okolja v državi prejemnici. Druga politika je neposredno spodbujanje povezovanja tujih podružnic z domačimi podjetji.

V preteklosti so vlade poskušale prisiliti podjetja s tujim kapitalom v povezave z domačimi podjetji z zahtevami o lokalni vsebini (obvezen delež domačih inputov v proizvodni), domačem lastništvu (maksimiranje tujega lastniškega deleža) in skupnih naložbah (obvezen domači partner), včasih pa celo z neposrednimi zahtevami o transferu tehnologije. Te politike so se v glavnem

pokazale za precej neuspešne, zato načrtovalci ekonomske politike vse bolj poskušajo spodbujati bolj "naravne" povezave. Po eni strani gre za izboljševanje informacij o možnem sodelovanju tujih podružnic z domačimi podjetji, kot je na primer ustvarjanje elektronskih podatkovnih zbirk, ki naj olajša poslovno povezovanje. Po drugi strani pa gre za to, da so zahteve glede določenega obnašanja podjetij s tujim kapitalom v glavnem zamenjali prožnejši sistemi, v katerih se ponujajo spodbude tujim investitorjem v zameno za izpolnitev obveznosti glede povezovanja z domačimi podjetji. Investitorji se načeloma lahko odločijo, da ne bodo upoštevali teh obveznosti, s čimer se seveda odrečejo spodbudam. Nekatere države uspešno spodbujajo povezovanje tujih in domačih podjetij prav s tem "pozitivnim" povezovanjem spodbud in obveznosti. Najpogosteje se kot uspešni navajajo Singapur, Irska in Malezija. Uspešnost teh programov je zelo odvisna od pripravljenosti za dejavno sodelovanje obstoječih investitorjev. S tem da jim država prejemnica zagotavlja finančno in organizacijsko podporo, se znižajo tveganja tujih investitorjev, povezana z angažiranjem in usposabljanjem dobaviteljev (OECD, 2005).

Učinkovitost spodbud glede na način dodeljevanja spodbud in sposobnost investicijskih agencij pri oblikovanju in vodenju politike. Selektivno spodbujanje NTI je postalo običajna praksa v mnogih državah. Po eni strani ima targetirana investicijska podpora celo vrsto potencialnih prednosti v zniževanju stroškov in povečevanju koristi. Po drugi strani pa je res, da so tudi možna tveganja za neuspešnost take politike večja. Spodbude za NTI so lahko in na splošno so učinkovite glede na pričakovane/zahtevane koristi (znesek kapitala, število novo ustvarjenih delovnih mest ali nove visokotehnološke zmogljivosti, izvozna usmerjenost itd.) in fiskalne stroške vlade države prejemnice NTI. Toda znesek pričakovanih/zahtevanih in dejanskih neto koristi se lahko zelo razlikuje. Tako je bolj targetirana investicijska podpora lahko uspešnejša in učinkovitejša, vendar pa se s povečanjem targetiranja mogoča vrzel med dejanskimi in zahtevanimi/pričakovanimi koristi in stroški tudi poveča. Še več, z bolj selektivno investicijsko podporo se povečajo tudi drugi stroški - administrativni stroški, pritiski transparentnosti, problem »principal-agent« znotraj javnega sektorja in rentniško obnašanje skupin pritiska.

Ne obstaja splošno soglasje glede prednosti in slabosti uporabe kriterijev dodeljevanja spodbud ali drugih selektivnih pristopov do NTI. EBRD (2002) in druge mednarodne institucije menijo na primer, da je treba spodbujevalne programe kombinirati s transparentnim pristopom k se-

lekcioniranju zaradi nevarnosti, da bi vlade poskušale izbirati zmagovalce. UNCTAD (2002; 2003) zagovarja targetiranje kvalitativnih koristi s pritegovanjem izvozno usmerjenih NTI, ki izboljšujejo primerjalne prednosti države prejemnice. OECD zagovarja spodbujevalne programe, ki bolj kot na konkurenci temeljijo na jasnih pravilih (Oman, 2000).

Morriset (2003), ki je analiziral delovanje agencij za promocijo investicij v 58 državah v tranziciji in razvoju, navaja naslednje ugotovitve glede njihove učinkovitosti pri oblikovanju in vodenju politike investicijskih spodbud:

- Učinkovitost agencije je odvisna od okolja v državi, v kateri deluje. Agencija v državi s slabo investicijsko klimo je nizko učinkovita pri pritegovanju NTI;
- Agencije, ki namenjajo več sredstev za oblikovanje, spodbujanje in zagovarjanje svoje politike, so učinkovitejše, ker taka dejavnost ni koristna le za tuje, temveč tudi za domače investitorje. Nasprotno pa sta aktivnosti generiranja investicij in targetiranja investitorjev dragi in rizični, še posebej v državah s slabo investicijsko klimo;
- Agencije, ki so vzpostavile mehanizme poročanja najvišjim državnim organom ali zasebnemu sektorju, so sistematično uspešnejše pri pritegovanju NTI. Take institucionalne povezave prispevajo h krepitvi zaveze vlade, krepijo pa tudi verodostojnost in prepoznavnost agencije v poslovni skupnosti.

Analiza najboljših praks agencij za spodbujanje investicij nakazuje štiri načela, ki so pomembna za vodenje učinkovite politike investicijskih spodbud:

- Predvidljivost, ki pomeni obstoj jasnih politik in pravnega okvira za investiranje, predvidljivih pravil in regulative, in njihova pravična in konsistentna uporaba.
- Odgovornost in učinkovitost državnih uradnikov se povečujeta z vzpostavitvijo standardov delovanja in nadzora, kar vključuje tudi jasen in nepristranski pritožbeni postopek.
- Transparentnost, ki predpostavlja pravočasno razpolaganje z informacijami, ki jih je lahko pridobiti. Obstaja naj tudi organizirana pomoč investitorjem.
- Dialog z deležniki, vključno s skupnostjo investitorjev, prispeva k razvoju politike in

uresničevanju odločitev te politike (UNCTAD, 2004).

Eno od stalno prisotnih in nikoli dokončno odgovorjenih vprašanj industrijske politike je, ali targetirati industrijo v spodbujanje NTI ali ne. Charlton in drugi (2004) so analizirali prakso 122 agencij za spodbujanje NTI glede prakse targetiranja industrij v spodbujevalnih politikah. Targetiranje industrij je široko razširjeno. Več kot 70 % analiziranih držav selektivno spodbuja NTI v nekaterih industrijah pred drugimi. Targetiranje še posebej prevladuje v majhnih in bogatih državah.³ Merjeno z razmerjem med NTI in BDP v obdobju 1995–2002, podatki kažejo, da so tiste države, ki uporabljajo targetiranje industrij v svojih ekonomskih politikah, pritegnile več NTI kot države, ki ne targetirajo industrij. Pri večini držav je očitna povezava med njihovo stopnjo razvoja in izbiro ciljnih industrij, so pa primeri, v katerih se države povsem jasno odmikajo od tega pravila. Na primer kar nekaj držav targetira visokotehnoške industrije, v katerih imajo le malo obstoječih sposobnosti ali primerjalnih prednosti. Charlton in drugi (2004) ugotavljajo, da države, ki targetirajo industrije, ki niso v skladu z njihovimi nacionalnimi značilnostmi, pritegnejo manj NTI.

4. Predlogi koncepta in ukrepov slovenske politike investicijskih spodbud za tuje investitorje

Primerjava politik investicijskih spodbud v državah EU, ki veljajo za precej uspešne pri pritegovanju NTI (Belgija, Grčija, Irska, Portugalska, Češka, Madžarska, Poljska in Slovenija),⁴ z razmerami v Sloveniji nam kaže temeljne slabosti slovenske spodbujevalne politike:

- a/ Vlade Češke, Madžarske, Irske in Portugalske obravnavajo NTI kot razvojni instrument precej bolj resno kot Slovenija. Očitna je precej večja in pristna odločenost vlad teh držav, da pritegnejo razvojno kvalitetne projekte NTI. V Sloveniji te odločenosti in želje razen od JAPTI do zdaj ni bilo zaznati.
- b/ Glede same izbire instrumentov spodbujanja investicij, ki jih imajo na razpolago druge države, se zdi, da Slovenija ne zaostaja. Program ukrepov za pospeševanje podjetništva in podjetniške konkurenčnosti za obdobje 2007–2013, ki ga izvaja Ministrstvo za gospodarstvo,

³ Države pri izbiri ciljnih industrij sicer uporabljajo različne kriterije, ki pa so na splošno povezani ali s privlačnostjo industrije za tuje investitorje ali pa z zaželenostjo določene industrije v razvojni strategiji države (Charlton in drugi, 2004).

⁴ Glej Rojec in drugi (2006).

spodbude, namenjene zaposlovanju in izobraževanju delavcev, ki jih zagotavlja Ministrstvo za delo družino in socialne zadeve, davčne olajšave za investicije in posebne spodbude, ki jih daje JAPTI, predstavljajo širok nabor spodbud za vse mogoče namene. Nabor ukrepov je najbrž celo preširok. Iz njega ni prav jasno, katere so naše prioritete. Problem spodbud v Sloveniji torej ni preozek nabor ukrepov, problem je premajhna osredotočenost spodbud na nekaj ključnih prioritet (zaposlovanje/izobraževanje, tehnologija/raziskave in razvoj, izvoz, regionalna dimenzija).

- c/ Naslednja pomanjkljivost slovenskih spodbujevalnih programov, še posebej tistih, s katerimi lahko razpolaga JAPTI, je, da so sredstva namenjena za spodbujanje NTI neprimerno nižja kot v konkurenčnih državah. Na primer Javni razpis JAPTI-ja za spodbujanje NTI v letih 2007 in 2008 predvideva za leto 2007 5,6 mio. evrov in za leto 2008 2,2 mio. evrov proračunskih sredstev (MG, 2007), kar je primerjalno gledano precej skromen znesek.
- d/ Način dodeljevanja spodbud v Sloveniji, ki so na razpolago v prvi vrsti že obstoječim podjetjem in se dodeljujejo z občasnimi razpisi, dejansko onemogoča JAPTI, da bi se kompetentno pogajala s tujimi investitorji. Če niso neke spodbude stalno na razpolago za tiste, ki izpolnjujejo neka merila, je to za vodenje politike problem. Problem je namreč, da se obetavni projekti pojavijo tudi v času, ko ni razpisa.
- e/ Slovenija ne pozna posebnega pogodbenega režima za velike investicijske projekte oziroma možnosti oblikovanja posebnih spodbujevalnih svežnjev za take projekte. To močno zmanjšuje možnosti in prožnost JAPTI pri njenem delovanju.
- f/ Še ena velika slabost slovenske spodbujevalne politike je, da ne zagotavlja omembe vrednih spodbud za infrastrukturo/zemljišča/poslovne prostore in istočasno nima omembe vrednih industrijskih parkov. Analizirane države na tem področju ponujajo veliko več.

Konceptualni okvir. Glede uporabe investicijskih spodbud sta teorija in praksa precej nedvoumni. Splošna ekonomska politika in značilnosti ekonomskega okolja pomembneje vplivajo na obnašanje tujih investitorjev in podjetij s tujim kapitalom kot pa posebni neposredno na NTI in podjetja s tujim kapitalom usmerjeni instrumenti in ukrepi. Spodbude ne smejo biti usmerjene le ali prvenstveno na količino, temveč predvsem na kvaliteto NTI. Država mora imeti jasno vizijo o tem, kako se NTI vključujejo v njeno razvojno strategijo. Pri spodbujanju NTI naj države

upoštevajo načelo enake obravnave za vse ekonomske subjekte – odmiki od tega načela so smiselni, kadar NTI obetajo precejšnje pozitivne učinke prelivanja in kadar tuji investitor brez spodbude ne bo izbral optimalnega obsega proizvodnje. Zelo pomembna je vzpostavitev programa spodbujanja učinkov prelivanja za domača podjetja (Guisinger in drugi, 1985; Hanson, 2001 itd.). Konceptualno se pri vzpostavljanju ekonomske politike do tujih investicij zastavljajo vprašanja glede:

- a/ Vrste spodbud: uporaba širše zaščitne politike kot spodbude ali fiskalne in finančne spodbude;
- b/ Višine spodbud: agresivnejši ali pasivnejši pristop; samodejno dajanje spodbud ali "individualno skrojeni svežnji";
- c/ Eksplicitna ali implicitna spodbujevalna politika, ki temelji na diskrecijski pravici odgovornih organov, da neko pravico dajo, ali je ne dajo;
- d/ Pogojevanja dajanja spodbud z izpolnjevanjem kriterijev/operativnih zahtev;
- e/ Diverzificiranosti investicijskih spodbud;
- f/ Selektivnosti (prioritet) glede dejavnosti oziroma proizvodnih in storitvenih segmentov;
- g/ Bolj ali manj diferenciranega obravnavanja tujih investitorjev;
- h/ Administrativno-organizacijske ureditve izvajanja politike do NTI.

Konkurenca med državami prejemnicami pri izvozno usmerjenih NTI zahteva agresivnejšo spodbujevalno politiko. Raven konkurence med državami prejemnicami pa je najvišja v situaciji skupnega trga. Kljub težnjam po usklajevanju davčnih pogojev in izenačevanju sistemov državnih pomoči v EU se tekma za NTI ne zmanjšuje in državam uspeva najti načine spodbujanja tujih investitorjev, da pridejo prav k njim. Slovenija lahko v prihodnje v industriji poskuša pritegniti le izvozno usmerjene investicije, pa naj bo to izvoz nasploh ali pa prodaja na notranji trg EU in na območje nekdanje Jugoslavije. To kaže na potrebo po agresivnejši spodbujevalni politiki Slovenije z vsemi s tem povezanimi značilnostmi, kot so večji poudarek na faktorskih spodbudah, možnost diferenciranega obravnavanja tujih investitorjev, potreba po močnejši vlogi investicijske agencije itd.

Slovenska politika spodbujanja NTI mora temeljiti na dveh temeljnih izhodiščih. Prvo je nacionalna obravnava tujih investitorjev, ki pomeni, da tuji investitorji načeloma tudi pri spodbudah ne smejo biti niti v boljšem niti v slabšem položaju kot domači ekonomski subjekti. To pa ne izključuje možnosti, če projekt NTI ponuja nekaj izrednega/

enkratnega, da ne more dobiti tudi izredne obravnave glede spodbujevalnih ukrepov. Ta možnost mora seveda obstajati tudi za izredne domače projekte. Drugo izhodišče je integracija spodbujevalne politike do NTI v splošno politiko spodbujanja investicij ter razvojno strategijo in politiko države. Spodbujevalna politika do NTI mora le bolj poudariti tiste vidike in ukrepe, ki so specifični in ustrežnejši za NTI.

Strateško in dolgoročno gledano bo morala biti slovenska politika pri spodbujanju NTI precej agresivnejša, če naj pritegnemo razvojno pomembne projekte NTI. Države EU in širše namreč zagotavljajo tujim investitorjem tako privlačne spodbujevalne svežnje, da država, kot je Slovenija, brez konkurenčnega sistema investicijskih spodbud enostavno ne more računati na omembe vreden obseg projektov začetnih NTI.

V skladu z načelom o enakih pogojih gospodarjenja za vse naj slovenska regulativa ne predvideva eksplicitnih spodbud za tuje investitorje, implicitno pa bi bile lahko tujim investitorjem namenjene predvsem spodbude za: (i) pritegovanje večjih razvojno pomembnih investicij (odpiranje novih trgov, transfer sodobne tehnologije, raziskovalno-razvojno delo, zaposlovanje visokokvalificirane delovne sile itd.), za katere je značilna mobilnost; (ii) vzpostavljanje regionalnih central v Sloveniji (na primer za poslovanje z drugimi deli nekdanje Jugoslavije); (iii) večje vključevanje domačih podjetij kot dobaviteljev podjetij s tujim kapitalom (učinki prelivanja).

Tovrstne spodbude, ki bi bile namenjene vsem ekonomskim subjektom, bi morale temeljiti na teh treh medsebojno povezanih načelih, in sicer na načelu individualizirane obravnave pomembnejših projektov, dajanju spodbud v obliki "individualno skrojenih svežnjev spodbud" (sklepanje posebnih pogodb) in možnosti diferenciranega obravnavanja tujih investitorjev, tako da se lahko ponudijo izredne spodbude s slovenskega vidika najzanimivejšim projektom. Prednosti takega načina so, da se: (i) zmanjšuje obseg spodbud nasploh in povečuje njihova učinkovitost, zagotavlja, (ii) da posamezni investitorji res dobijo tiste spodbude, ki jim največ pomenijo, (iii) omogoča nadpovprečno spodbujanje najbolj zaželenih projektov, (iv) olajšuje spremljanje rezultatov danih spodbud in sprejemanje morebitnih popravkov ukrepov, (v) odgovornim organom pa se omogoča, da (v konkurenčni tekmi z drugimi državami) licitirajo za projekte tujih investicij, za katere menijo, da so še posebej zanimivi.

Pri spodbujanju NTI je treba še posebej upoštevati naslednje kriterije: višino spodbud, ki naj bo povezana s prenosom tehnologij in razvojno-

raziskovalne dejavnosti (politika tehnološkega razvoja), izvozno usmerjenost oziroma mednarodno trženje (politika konkurenčnosti), kraj investicije (regionalna politika), učinke na zmanjševanje brezposelnosti, prekvalifikacijo in izobraževanje delavcev (politika zaposlovanja).

Zneski, ki jih Slovenija namenja za spodbujanje NTI, so v primerjavi z drugimi državami zelo majhni. V razmerah, ko je malo verjetno, da bi slovenska država namenjala precejšnje nove vire za spodbujanje investicij, je realnejša možnost poskušati preusmeriti obstoječa sredstva za spodbujanje investicij (vključno s sredstvi iz programov EU) v produktivnejše namene. Slovenija ima vrsto programov najrazličnejših spodbud, predvsem v Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvu za gospodarstvo in različnih občinah. Vsak ima različne sheme spodbud in vabi podjetja k udeležbi z javnimi razpisi za vsako shemo posebej. Razdrobljenost sama po sebi otežuje podjetjem pridobivanje pomoči za razvoj. Kombiniranje spodbud iz teh programov bi JAPTI omogočilo ustvarjanje relativno privlačnih svežnjev spodbud za tuje investitorje. Ključni značilnosti dajanja spodbud v okviru teh programov sta, da se spodbude dodeljujejo: (i) v prvi vrsti ali izključno že obstoječim podjetjem in (ii) na podlagi časovno omejenih razpisov, zaradi česar so v glavnem nedostopne za spodbujanje NTI. JAPTI, ki se srečuje s potencialnimi tujimi investitorji in njihovimi konkretnimi vprašanji glede oblike in višine spodbud za posamično investicijo, se namreč zaradi opredeljenih pogojev dodeljevanja spodbud ne more konkretno pogovarjati s tujim investitorjem, niti mu kar koli določenega obljublja. V okviru obstoječih programov spodbud bi problem lahko rešili tako, da bi: (i) bile vse spodbude enako dostopne za nova in za obstoječa podjetja; (ii) bili vsi razpisi stalno odprti (in ne časovno omejeni) in z dovolj visokimi merili za dodeljevanje spodbud, da sredstev ne bi zmanjkalo. Na ta način bi imela JAPTI "vstop" v vse spodbujevalne programe v Sloveniji, lahko bi se kompetentno pogajala s tujimi investitorji, saj bi jim lahko vnaprej ponudila spodbude in jim pomagala ustvarjati najprimernejše svežnje spodbud v skladu z opredeljenimi načeli.

Če povzamemo, pri spodbujanju NTI bi morala Slovenija čim prej narediti naslednje:

- a/ Odločenost vlade in njenih organov za pritegovanje razvojno obetavnih projektov NTI mora biti večja in pristna; če sami ne verjamemo, da nam NTI lahko razvojno koristijo, je boljše, da jih ne spodbujamo;
- b/ Glavni cilj spodbujanja naj ne bodo večji prilivi NTI, temveč kvaliteta teh NTI (ustvarjanje

- kvalitetnih delovnih mest, prenos tehnologije, izvoz itd.) in njihovo povezovanje z domačimi podjetji (učinki prelivanja);
- c/ JAPTI mora imeti dostop do vseh spodbud, ki se dodeljujejo v Sloveniji;
- d/ Ponudbo spodbud je treba zožiti in osredotočiti na nekaj ključnih ciljev, ki se nanašajo na mala podjetja, tehnologijo/razvojno-raziskovalno dejavnost, zaposlovanje/izobraževanje, izvoz in regionalni vidik;
- e/ Spodbujanju začetnih investicij je treba nameniti resna sredstva, dostop do njih omogočiti domačim in tujim investitorjem, njihovo dajanje pa vezati na nove investicije in širitev že obstoječih;
- f/ Spremeniti način dodeljevanja spodbud, ki naj bodo na razpolago ne le obstoječim podjetjem, temveč tudi novim investitorjem, in predvsem naj ne bodo razpisi časovno omejeni;
- g/ Vpeljati poseben pogodbeni režim za velike, razvojno obetavne investicijske projekte oziroma možnost za oblikovanje posebnih spodbujevalnih svežnjev za take projekte;
- h/ Z ugodno ponudbo poslovnih/proizvodnih prostorov v industrijskih parkih reševati problem razpoložljivosti teh prostorov.

Konkretni predlogi ukrepov za slovensko politiko spodbujanja vhodnih NTI. Upoštevajoč slovenski regulatorni in administrativno-institucionalni okvir, sedanjo slovensko politiko spodbujanja NTI ter izkušnje in prakso držav, ki so se pri vhodnih NTI izkazale kot uspešne, v nadaljevanju dajemo konkretne predloge za slovensko politiko spodbujanja vhodnih NTI. Pri tem se osredotočamo le na investicijske spodbude, medtem ko predloge, ki se nanašajo na splošne pogoje za pritegovanje investicij in delovanje podjetij s tujim kapitalom, na tem mestu puščamo ob strani (gre predvsem za vzpostavitev večjih novih poslovnih con/industrijskih parkov, zniževanje davka na dobiček v kontekstu izenačevanja drugih pogojev gospodarjenja v EU in širše, nadaljnje poenostavljanje postopkov registracije pravne osebe in pridobivanja potrebnih dovoljenj; več o tem glej v Rojec in drugi, 2006).

Poseben pogodbeni režim za velike (tuje) projekte. Slovenija je s finančnimi spodbudami za zniževanje vstopnih stroškov za večje začetne tuje

investicije naredila nujen korak v pravi smeri za dvig svoje konkurenčnosti pri pridobivanju konkretnih projektov NTI. To spodbudo bi bilo treba dopolniti še z:

- a/ Možnostjo davčnih olajšav za velike projekte NTI; prednost davčnih olajšav z vidika države je, da namesto proračunskega odliva (subvencija) pomeni le odrekanje potencialnemu proračunskemu prilivu (tuji investitor lahko izkoristi davčno olajšavo le in šele, ko je realiziral dobiček);
- b/ Vzpostavitev posebnega pogodbenega režima za velike (tuje) projekte, ki bi omogočil oblikovanje privlačnega svežnja za te projekte; sveženj bi v dogovoru z investitorjem pomagal ustvarjati in realizirati JAPTI in bi poleg finančnih spodbud za zniževanje vstopnih stroškov in morebitnih davčnih olajšav za velike projekte lahko vseboval tudi spodbude iz drugih programov slovenske industrijske politike.

Investitor bi sveženj spodbud lahko uporabil na podlagi posebne pogodbe z JAPTI. Dobra osnova za dodeljevanje svežnja spodbud je Ocenjevalni model za javni razpis za spodbujanje NTI 2004–2005. Model bi verjetno kazalo dopolniti z vidika targetiranja industrij ali posebnih projektov. Kot uspešnejše se namreč kažejo države, ki targetirajo investicijske spodbude na določene industrije ali posebne vrste projektov⁵.

Pri podelitvi pogodbenega režima je treba še posebej upoštevati naslednja merila: višina spodbud naj bo vezana na prenos tehnologij in razvojno-raziskovalne dejavnosti (politika tehnološkega razvoja), izvozno usmerjenost oziroma mednarodno trženje (politika konkurenčnosti), kraj investicije (regionalna politika), učinke na zmanjševanje brezposelnosti, prekvalifikacijo in izobraževanje delavcev (politika zaposlovanja). Pogodba z investitorjem bi tudi sankcionirala morebitno neizpolnjevanje obljub investitorja, na podlagi katerih je dobil spodbude. Prav nesprenmljanje rezultatov spodbud, ko se enkrat dodelijo, je eden od problemov izvajanja sedanje sheme finančnih spodbud za zniževanje vstopnih stroškov za večje začetne tuje investicije.

Spodbujanje povezovanja podjetij s tujim kapitalom z domačimi podjetji. Gre za t. i. učinke prelivanja z dvigovanjem absorpcijske sposobnosti domačih

⁵ Program Vlade RS za spodbujanje tujih neposrednih investicij za obdobje 2005–2009 iz julija 2005 navaja, da bo Slovenija še posebej poudarjala svoje možnosti v kemijski in farmacevtski industriji, elektroindustriji (predvsem proizvodnja komponent za elektronsko in avtomobilsko industrijo), kovinskopredelovalni industriji, orodjarstvu, informacijski in komunikacijski tehnologiji, papirni industriji, drugih dejavnostih in tehnologijah, ki v svetovnem merilu hitro rastejo oziroma se prestrukturirajo in za katere se pokaže, da obstajajo možnosti za hitro uveljavitev Slovenije kot lokacije za NTI, transportu in logistiki, turizmu, centrih za strateške storitve in v finančnih storitvah. Po našem mnenju je ustrežnejši kriterijski pristop, kot je na primer Irski, ki targetira vse s človeškim kapitalom intenzivne industrije.

podjetij in s spodbujanjem podjetij s tujim kapitalom za povezovanje z domačimi podjetji. Uspešno izvajanje politike integriranja podjetij s tujim kapitalom v domače gospodarstvo zahteva v prvi vrsti zelo aktivno in kompetentno vlogo vpletenih državnih služb/agencij. Tu gre predvsem za: (i) obveščanje podjetij s tujim kapitalom o možnostih domačih dobaviteljev, (ii) povezovanje podjetij s tujim kapitalom z domačimi podjetji, (iii) pomoč potencialnim domačim dobaviteljem pri vzpostavljanju proizvodnje, ki bo zadovoljila zahteve podjetij s tujim kapitalom (tudi z ukrepi spodbujanja razvoja malih in srednjih podjetij), (iv) izobraževanje osebja v potencialnih domačih dobaviteljnih in (v) pomoč pri financiranju proizvodnje inputov. Slovenija bi morala iskati rešitve v smeri:

- a/ Oblikovanja povezav med tujim proizvajalcem in domačim dobaviteljem oziroma oblikovanja proizvodnih verig;
- b/ Oblikovanja grozdov znanja, ki bi vključevali domača podjetja in podjetja s tujim kapitalom; pri tem bi domača in tuja podjetja vstopala v poslovne povezave, kar bi omogočilo prenos in razpršitev tehnološkega znanja in poslovnih praks na domača podjetja;
- c/ Povezovanja podjetij s tujim kapitalom z domačimi raziskovalnimi ustanovami in univerzami, kar bi omogočilo dejavno sodelovanje domačih raziskovalcev pri ustvarjanju aplikativnih raziskav.

Subvencioniranje usposabljanja zaposlenih za uvajanje novih/zahtevnejših tehnologij. Pri spodbujanju NTI je treba še posebej spodbujati NTI v visoko/srednje visokotehnološke dejavnosti in NTI, ki ustvarjajo "dobra" delovna mesta, to je tista, ki zahtevajo višje kvalifikacije. To je mogoče s (so)financiranjem plač delavcev, ki se usposabljujejo v podjetjih za uvajanje novih tehnologij/proizvodnih programov. Subvencioniranje je treba strogo vezati na čas usposabljanja in na nove tehnologije/proizvodne programe. Države sistematično spodbujajo investicije v ustvarjanje boljših delovnih mest tudi s pomočjo ugodnosti pri zaposlovanju. Glavne ugodnosti so: sofinanciranje stroškov raziskovalcev, subvencije za prekvalificiranje ali izobraževanje, stroški izobraževanja kot davčna olajšava. Pri spodbujanju investicij v tehnološko bolj zahtevne panoge države uporabljajo najprej davčne olajšave za vlaganje v raziskave in razvoj, subvencije za nakup opreme posameznih vrst. Države sofinancirajo tudi izobraževanje delavcev in vodstvenih delavcev.

Slovenija kot relativno razvita država želi utemeljiti svoj prihodnji razvoj prav na spodbujanju tehnološko bolj intenzivnih dejavnosti, pri čemer

je seveda ta lahko domačega in tujega izvora. Zato bi lahko še bolj intenzivno uporabljali sklope ukrepov s tega področja.

Vzpostavljanje regionalnih central v Sloveniji. Slovenija kot odskočna točka za vstopanje podjetij zunaj EU na območje EU in/ali podjetij iz EU na območje nekdanje Jugoslavije. Gre za posebne ukrepe za povečanje privlačnosti Slovenije kot odskočne deske za investiranje v jugovzhodno Evropo oziroma za lociranje regionalnih central za to regijo pri nas. Slovenija ima namreč vrsto posebnih prednosti, ki jo kvalificirajo kot potencialno privlačno lokacijo za regionalne centrale za jugovzhodno Evropo.

Dejavnosti, povezane s pospeševanjem ustanavljanja regionalnih central v Sloveniji, se razvrščajo od izboljšanja/razvoja transportne, (tele)komunikacijske in finančne infrastrukture za sodelovanje s "prednostnimi državami prejemnicami NTI", pa vse do neposrednega spodbujanja tovrstnih NTI s fiskalnimi in finančnimi spodbudami. Pred časom je že bila v obtoku ideja o ustanovitvi investicijskega sklada za jugovzhodno Evropo v Sloveniji, ki bi vključeval slovenske in mednarodne finančne vire. Politike drugih držav zajemajo davčne olajšave za koordinacijske, storitvene in distribucijske centre, spodbude za najemanje znanstvenikov, davčne olajšave.

Spodbujanje širitve že obstoječih tujih podjetij v Sloveniji. Analize kažejo, da je precej lažje spodbujati k širitvi že prisotne tuje investitorje v državi kot pa iskati/pritegniti nove. Pri že obstoječih investitorjih z enako spodbudo lahko dosežemo večji učinek kot pri pritegovanju novih tujih investitorjev. Tako širitev Revoza jasno kaže, kaj pomeni, če je tuji investitor že zasidran v državi. Če bi se Renault na novo odločal o svoji investiciji, Slovenija prav gotovo ne bi prišla v poštev. Z vidika investicijskih spodbud je treba širitev obstoječih tujih podjetij povsem izenačiti z novimi NTI, JAPTI pa bi moral stalno spremljati dejavnost obstoječih podjetij s tujim kapitalom v Sloveniji in jih spodbujati k širitvi/razvoju obstoječe dejavnosti.

Trženje Slovenije kot lokacije za tuje investicije. Pri trženju Slovenije v tujini je mogoče računati na uspeh le, če tržimo konkreten proizvod, in ne nekih splošnih prednosti države. Vse dokler Slovenija ne zagotovi primerne ponudbe poslovnih con oziroma parkov, tudi nimamo proizvoda, ki bi ga prodajali. Trženje Slovenije v tujini je torej treba vezati na poslovne cone/parke – prostor v njih je ob delovni sili, spodbudah itd. tisto, kar lahko prodajaš – in v tem okviru na konkretne

slovenske regije. Šele v tem okviru lahko govorimo o splošnih prednostih Slovenije.

Literatura in viri

AT Kearney. 1998. *FDI Confidence Index*. Global Business Policy Council, 1(2) (December).

Beyer, J. 2002. *Please invest in our country: how successful were the tax incentive for foreign investment in transition countries?* *Communist and Post-Communist Studies*, 35: 191-211.

Blomström, M. 2002. *The Economics of International Investment Incentives*. Paris: OECD.

Blomström, M., and Kokko, A. 2003. *The Economics of Foreign Direct Investment Incentives*. Working paper 168. Stockholm: Stockholm School of economics.

Business International, Creditanstalt. 1992. 1992 East European Investment Survey.

Charlton, A., Davies, N., Faye, M., Haddock, J., and Lamb, C. 2004. *Industry Targeting within Foreign Investment Promotion*. Oxford Investment Research Working Paper, August. Oxford: Oxford Investment Research.

Damijan, J. P., Knell, M., Majcen, B., and Rojec, M. 2003. *Technology Transfer through FDI in Top-10 Transition Countries: How Important are Direct effects, Horizontal and Vertical Spillovers*. William Davidson Working Paper Number 549. The William Davidson Institute at the University of Michigan Business School, Ann Arbor.

Dunning, J. H. 1993. *Multinational Enterprises and the Global Economy*. Wokingham: Addison-Wesley.

EBRD. 2002. *Transition Report Update*. London: EBRD.

Economic Commission. 2006. *Foreign Direct Investment and Innovation*, ECFIN/EPC(2006)REP/53314. Brussels: Economic Policy Committee, Working Group on Globalisation.

Ferrer, C. 1998. *Patterns and determinants of location decisions by French multinationals in European regions*. In J-L. Mucchielli (ed.), *Multinational Locations Strategy, Research and Global Strategic Management*, Vol. 6. London: JAI Press.

Fisher, P. S., and Peters, A. H. 1997. *Tax and spending incentives and enterprise zones*. *New England Economic Review*, March/April: 109-137.

GfK Gral Iteo. 2006. *Raziskava podjetij s tujim in mešanim kapitalom v letu 2005 - Poročilo*. Mimeo.

Görg, H., and Greenaway, D. 2001. *Foreign direct investment and intra-industry spillovers: a review of the literature*. *GEP Research Paper 2001/37*.

Guisinger, S. E., and Associates. 1985. *Investment Incentives and Performance Requirements*. New York: Praeger Publishers.

Hanson, G. H. 2001. *Should countries promote foreign direct investment? G-24 Discussion paper Series 9*.

Holland, D., and Owens, J. 1996. *Taxation and foreign direct investment: the experience of the economies in transition*. *Bulletin for International Fiscal Documentation*, 50 (2): 46-66.

Hubert, F., and Pain, N. 2002. *Fiscal Incentives, European Integration and the Location of Foreign Direct Investment*. *The Manchester School*, 70 (3): 336-363.

Kostevc, Č., T. Redek in M. Rojec. 2007. *Davek na dobiček kot determinanta vhodnih neposrednih tujih investicij*. *IB revija*, 41 (2): 17-28.

Lall, S. 1996. *Learning from the Asian Tigers*. Basingstoke: Macmillan.

Mallya, T. J. S., Kukulka, Z., and Jensen, C. 2004. *Are incentives a good investment for the host country? An empirical evaluation of the Czech National Incentive Scheme*. *Transnational Corporations*, 13 (1): 109-148.

Meyer, K. 1998. *Direct Investment in Economies in Transition: Making Central European Industries Competitive*. Cheltenham: Edward Elgar.

MG. (18. 5. 2007). *Javni razpis za spodbujanje TNI v letih 2007 in 2008 ter komentar MG o sklepu Sveta OECD o začetku pogajanj s Slovenijo*. [URL: <http://www.mg.gov.si/si/splosno/novice/novica/article/2159/5557/?cHash=9770f58523>].

Morriset, J. 2003. *Does a country need a promotion agency to attract foreign direct investment? A small analytical model applied to 58 countries*. *World Bank Policy Research Working Paper 3028 (April)*. Washington, D.C: World Bank, FIAS.

Morriset, J., and Pirnia, N. 2000. *How tax policy and incentives affect foreign direct investment: a review*. *Policy Research Working Paper, No. 2509*. Washington, D.C: World Bank.

Narula, R., and Dunning, J. H. 2000. *Industrial development, globalization and multinational enterprises: new realities for developing countries*. *Oxford Development Studies*, 28 (2): 143-167.

OECD. 1989. *International Investment and Multinational Enterprises - Investment Incentives and Disincentives: Effects on International Direct Investment*.

OECD. 2003. *Checklist for Foreign Direct Investment Incentive Policies*.

OECD. 2004. *Recent Tax Policy Trends and Reforms in OECD Countries*.

OECD. 2005. *A Policy Framework for Investment: Investment Promotion and Facilitation*. OECD Conference Investment for Development: Making it Happen, 25-27 October, Rio de Janeiro.

Oman, C. 2000. *Policy Competition for Foreign Direct Investment: A Study of Competition among Governments to Attract FDI*. Paris: OECD.

Rojec, M. 1994. *Tuje investicije v slovenski razvoj*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.

Rojec, M., Redek, T., in Kostevc, Č. 2006. *Primerjava učinkovitosti oblik za spodbujanje TNI v Sloveniji in tujini*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Sedmihradsky, M., and Klazar, S. 2001. *Tax competition for FDI in Central European countries*. Working Paper. Prague: University of Economics, department of Public Finance.

te Velde, D. 2001. *Policies towards foreign direct investment in developing countries: emerging best practices and outstanding issues*. Working Paper, March. London: Overseas Development Institute.

Thomsen, S. 1991. *Southeast Asia: The Role of Foreign Direct Investment Policies in Development*. OECD Working Papers on International Investment, 1999/1. Paris: OECD.

UNCTAD. 1996. *Incentives and Foreign Direct Investment*. Current Studies, Series A, 30. New York and Geneva: United Nations.

UNCTAD. 1998. *World Investment Report 1998*. New York and Geneva: United Nations.

UNCTAD. 2001. *World Investment Report 2001*. New York and Geneva: United Nations.

UNCTAD. 2002. *World Investment Report 2002*. New York and Geneva: United Nations.

UNCTAD. 2003. *World Investment Report 2003*. New York and Geneva: United Nations.

UNCTAD. 2004. *Good Governance in Investment promotion*. TD/B/COM.2/EM.15/2, 15 August. Geneva: Trade and Development Board.

UNCTAD. 2005. *World Investment Report 2005*. New York and Geneva: United Nations.

UNCTAD. 2007. *World Investment Report 2007*. New York and Geneva: United Nations.

Wells, L. T., and Allen, N. J. 2001. *Using tax incentives to compete for foreign investment: are they worth the costs?* FIAS Occasional Paper, No. 15. FIAS, Washington, D.C.