

dr. Miran Jus

Center za poslovno sodelovanje, d.o.o.,
Inštitut za ekonomska raziskovanja,
Korona, d.,d.

Matej Steinbacher, univ. dipl. ekon.

Matjaž Steinbacher, univ. dipl. ekon.

Izvleček

UDK: 339.727.22

V gospodarstvih Srednje in Vzhodne Evrope spodbujajo tuje neposredne naložbe (TNN), da bi pospešili in zmanjšali razvojni zaostanek za najbolj razvitimi državami. Pojavila se je plejada finančnih, fiskalnih in drugih oblik spodbujanja TNN, ki pa prinašajo nekatere pasti. Tako morajo vzpostavljene sheme subvencioniranja tujih investitorjev upoštevati določena načela. Slovenija pri spodbujanju TNN ne zaostaja za ponudbo konkurentov, vendar je intenzivnost ukrepov v primerjavi z njimi prešibka. Kakor koli, številni avtorji opozarjajo na problem pomanjkanja raziskav o učinkovitosti subvencij za TNN in poudarjajo potrebo po bolj poglobljenih raziskavah njihovih ekonomskih vplivov, usmerjenih predvsem na analize stroškov in koristi dodeljenih subvencij.

Ključne besede: vhodne tuje neposredne naložbe, sheme finančnih in fiskalnih spodbud, analize stroškov in koristi dodeljenih subvencij

Abstract

UDC: 339.727.22

CEECs have triggered the phenomenon of FDI incentives. The aim is to speed up evolutionary catch-up to the most developed countries. Therefore, a plethora of financial, fiscal and other incentives with certain traps appeared. To avoid them, a thorough consideration of some basic principles of subsidising FDI is required. However, Slovenian FDI incentive schemes do not lag behind those of their competitors. Even so, their intensity is much too weak. Numerous authors point to the problem of insufficient research concerning the efficiency of FDI subsidies and stress the need for more intensive investigation of their economic impacts. Moreover, investigation should be focused primarily on cost-benefit analysis of subsidies granted.

Key words: inward foreign direct investments, financial and fiscal incentives, cost-benefit analysis, subsidies.

JEL: F21, H71, K40

SUBVENCIONIRANJE TUJIH NALOŽB¹

Subsidizing Foreign Investments

1 Uvod

V prispevku so obravnavani učinki subvencioniranja vhodnih (*angl. inward*) tujih neposrednih naložb – TNN (*Foreign Direct Investment – FDI*) na delovanje gospodarstva države gostiteljice (*angl. host country*), institucionalna ureditev subvencioniranja TNN v Republiki Sloveniji in praksa nekaterih primerljivih držav na tem področju. Prispevek je usmerjen v iskanje temeljnih načel in značilnosti politike finančnih spodbud za vhodne TNN, ki jih predvideva tudi Zakon o spodbujanju tujih neposrednih investicij in internacionalizacije podjetij – ZSTNIIP (Ur. l. RS 86/2004). Podatki kažejo, da Slovenija ne sodi med investitorjem najbolj naklonjene države.² Tako je v obdobju 1992–2003 delež vhodnih TNN v BDP v povprečju znašal okrog en odstotek, kar je bistveno manj od primerljivih držav (UNCTAD 2003, 2004a).³

Med vzroki za »pasiven odnos« tujcev do investiranja v Sloveniji se najpogosteje navajajo (FIAS 2001): (i) majhnost domačega trga, (ii) izbrane metode in potek privatizacije, (iii) relativno visoka cena delovne sile, (iv) zamudni administrativni postopki, (v) visoki stroški komunalno opremljene infrastrukture, (vi) nesposoben davčni sistem in drugo.⁴ Če temu dodamo relativno večjo uspešnost drugih tranzicijskih gospodarstev pri privabljanju kakovostnih naložb in optimistične napovedi strokovnjakov UNCTAD (2004c) o povečanju investiranja v predelovalno in storitveno dejavnost, postane potreba po naložbam prijaznejši ureditvi in aktivni politiki spodbujanja TNN pri nas še bolj utemeljena.

2 Vloga in pomen vhodnih TNN

Po UNCTAD (1999a) lahko delimo učinke vhodnih TNN na t. i. *učinke, povezane s trgovino* (*angl. trade related*) in na *neposredne razvojne učinke* TNN. Prvi se dalje delijo na (i) neposredne, (ii) posredne in (iii) cenovne učinke, medtem ko neposredne razvojne učinke predstavljajo: (i) učinki na varčevanje in naložbe, (ii) tehnološki učinki, (iii) vplivi na razvoj podjetništva, (iv) vplivi na zaposlovanje in razvoj človeškega kapitala ter (v) drugi vplivi.

¹ Članek je prirejen po ekspertizi »Finančne spodbude za TNI« (Ljubljana, januar 2005), ki so jo za Inštitut za civilizacijo in kulturo (ICK) po naročilu Agencije RS za gospodarsko promocijo Slovenije in tuje investicije izdelali avtorji. Stališča v članku niso nujno enaka stališčem ICK ali naročnika.

² Po ocenah UNCTAD (2004c) se je med novimi državami članicami Evropske unije (EU) iz Srednje in Vzhodne Evrope Slovenija po privlačnosti za TNN v letih 2004 in 2005 uvrstila na sedmo mesto za Poljsko, Rusijo, Češko, Madžarsko, Romunijo in Slovaško.

³ Pri tem velja omeniti, da je bilo t. i. začetnih (*angl. initial*) TNN malo, medtem ko večjih skorajda ni bilo. Izjema je leto 2002, ko je pritok TNN presegel 8 odstotkov BDP, kar gre v največji meri pripisati prodaji Leka Novartis.

⁴ Vseskozi je namreč pri nas bil v ospredju t. i. endogeni razvojni koncept gospodarstva. Njegovo nasprotje – t. i. eksogeni koncept, na katerem temelji razvojna strategija nekaterih držav, ki zaradi svojih »nezavidljivih« danosti dajejo poudarek pritegovanju tujega kapitala (namesto lastnemu razvoju infrastrukture in podjetništva), pri nas v času tranzicije očitno (še) ni bil omembe vreden del sicer potrebnega usklajenega delovanja nosilcev ekonomske politike in vzporedne uporabe obeh konceptov pri gospodarskem razvoju naše države (IER 2004).

Med neposredne trgovinske učinke štejemo vse tiste, ki vodijo v povečan obseg mednarodnega trgovanja. V veliki meri so odvisni od narave vhodnih TNI, ki so v splošnem lahko (Dunning 1993, 56–61) (i) motivirane z dostopom do naravnih virov (angl. natural-resource seeking), (ii) si prizadevajo zagotoviti tržišče (angl. market-seeking), (iii) si prizadevajo zagotoviti gospodarsko učinkovitost (angl. efficiency-seeking) in (iv) stremijo k strateškemu premoženju (angl. strategic-asset-seeking), medtem ko so posredni trgovinski učinki TNN povezani z gibanjem realnega deviznega tečaja⁵ in z njim povezanim saldrom plačilne bilance. Tretja vrsta učinkov prisotnosti tujih investitorjev, t. i. pojav transfernih cen (UNCTAD 1999b) pa lahko nastane, ko multinacionalke preko svoje mreže podjetij »skrivajo« dobičke pred obdavčitvijo oziroma jih usmerjajo v njim davčno ugodnejše države.

Po drugi strani je značilnost neposrednih razvojnih učinkov vhodnih TNN⁶ njihova pretežno »netržna« narava. S tem v zvezi se *inter alia* navajajo:

- izboljšanje alokacijske in industrijske (podjetniške) učinkovitosti;
- povečanje konkurenčnosti na domačem tržišču in lažji prodor na svetovni trg;⁷
- višje stopnje tehnične in poslovne učinkovitosti domačih podjetij; prenašanje raznih oblik *know-how*a na povezane domače proizvajalce, s čimer se poveča produktivnost proizvodnih dejavnikov (povečane nabave pri lokalnih dobaviteljih, izločeni posli na domača svetovalna podjetja, storitve finančnega sektorja ipd.);
- TNN pospešujejo tehnični napredek⁸ s prenosom tehnologije ter organizacijskega in poslovnega znanja in izkušenj z mednarodnega trga, zlasti pa z vlaganji v visokotehnološke industrije (*angl. high-tech industries*) in človeški kapital omogočajo višje stopnje tehnološkega prenosa, ki se (preko selitve zaposlenih) lahko širi tudi v druga lokalna podjetja;
- povečanje zaposlenosti in človeškega kapitala; naložbe v delovno intenziven storitveni sektor, kjer se zahteva

dobra usposobljenost in ustvarja velika dodana vrednost *inter alia* vodijo v izenačevanje dohodkovnih razlik znotraj gospodarstva;

- prihranek javnih sredstev in drugih zmogljivosti javnega sektorja pri projektih javnega in zasebnega partnerstva – JZP (*Public-Private Partnership – PPP*);
- demonstracijski učinki; nove (dodatne) TNN, ki jih privabljajo pozitivne izkušnje uspešnih obstoječih tujih investitorjev (*angl. comfort factor*).

Primeri posameznih držav kažejo, da vhodne TNN lahko prispevajo k uspešnejšemu prestrukturiranju gospodarstva, k izboljšanju njegove konkurenčnosti in izvozne usmerjenosti ter posledično k hitrejšemu gospodarskemu razvoju države gostiteljice.⁹

3 Spodbujanje vhodnih TNN

Ni splošno sprejete definicije, ki bi natančno opredelila različne finančne in druge spodbude za vhodne TNN in bi konsistentno urejala oziroma podajala tržno konformne usmeritve za ekonomsko politiko na tem področju (državne pomoči).¹⁰ Države finančne spodbude za TNN preprosto argumentirajo kot enega od instrumentov ekonomske politike za dvig stopnje investicijske aktivnosti, pri čemer izhajajo iz že omenjenih pozitivnih posledic, ki jih lahko povzročijo aktivnosti tujih investitorjev.

⁵ Skupen vpliv na realni devizni tečaj je sestavljen iz kratkoročnih kapitalskih vplivov in dolgoročnejših strukturnih vplivov. Kakor koli, praksa je pokazala, da prihod tujih investitorjev povzroči realno apreciacijo domače valute ne glede na sektor, v katerega tuje podjetje investira (UNCTAD 1999a).

⁶ Poleg splošnih učinkov povečevanja investiranja (investicijski multiplikator), iz česar izhaja tudi razlikovanje med tretmanom novih, »zelenih« (*angl. green-field*) investicij in »rjavih« investicij, tj. nakupov podjetij (*angl. brown-field*), ter akvizicij domačih podjetij s strani tujih. O učinkih TNI v Sloveniji so na primer pisali Rojec (1994), Rojec in Stanojević (2001), Rojec in Šušteršič (2002), Rojec in Kovač (1999).

⁷ Pozitivni učinki TNN so bistveno večji v razmerah izvoznih naravnanih sektorjev in podjetij, kot pa v uvozno substitutivnih sektorjih; njihov vpliv v odvisnosti od trgovinskega režima je proučeval Bhagwati (1978).

⁸ Prenos tehnologije in t. i. učinkov prelivanja (*angl. spillover*) TNN v Sloveniji sta proučevala Damijan in Majcen (2001).

⁹ Zanimivo je, da se je pomen proučevanja povezav TNN z gospodarsko aktivnostjo povečal šele v devetdesetih letih 20. stoletja, in sicer z uveljavitvijo paradigme o endogeni naravi gospodarske rasti. Glavna utemeljiteljica teorije endogene rasti sta Paul Romer (1990) in Robert Lucas (1988), ki kot njene generatorje izpostavljata ravno prej navedene dejavnike. Hanson (2001) v svoji študiji ugotavlja, da vhodne TNN ne vodijo a-priori k povečanju blaginje in napotuje na nujnost bolj poglobljenega raziskovanja vloge in pomena posameznih vrst TNN za konkretno gospodarstvo. Podobno menita Blomström in Kokko (2003), ko pravita, da vhodne TNN ne povzročajo nujno pozitivnih učinkov spillover, kadar v gospodarstvu ni zagotovljene (i) kritične stopnje usposobljenosti in (ii) motivacije domačih podjetij za sodelovanje s tujim investitorjem.

¹⁰ Temu je na primer morda najbližja splošna norma *acquis communautaire*, ki v EU (87. člen Pogodbe o ES) ureja področje državne pomoči (OJ C 325/33): »... any aid granted by a Member State or through State resources in any form whatsoever which distorts or threatens to distort competition by favouring certain undertakings or the production of certain goods shall, insofar as it affects trade between Member States, be incompatible with the common market«. Ob tem je v EU izjemoma dovoljena državna pomoč, ko gre za (i) nerazvita območja, (ii) blažitev močnejših gospodarskih nihanj, (iii) skladnejši regionalni razvoj, (iv) zaščito kulturne dediščine in (v) za morebitne druge namene, ki jih določa Evropski svet. Zanimiva je tudi definicija OECD, ki se nekako naslanja na definicijo teh spodbud UNCTAD (OECD 2003, 12): »Measures designed to influence the size, location or industry of a FDI investment project by affecting its relative cost or by altering the risks attached to it through inducements that are not available to comparable domestic investors.«

Praksa je razvila naslednje oblike spodbud za privabljanje TNN (UNCTAD 2004b):

- *finančne spodbude* – neposredne subvencije (oziroma nepovratna sredstva), posojila po subvencioniranih obrestnih merah, razne oblike državnih garancij ipd.;
- *fiskalne spodbude* – ugodnejše davčne stopnje oziroma oprostitve plačila davkov in prispevkov (t. i. davčne počitnice), pospešena amortizacija ipd.;
- *druge spodbude* – koncesije, odprava administrativnih ovir, vzpostavitev t. i. tehnoloških parkov s spremljajočo infrastrukturo ipd.¹¹

Osnovni razlogi za dodeljevanje finančnih spodbud za tuje naložbe izhajajo iz pozitivnih učinkov TNN na narodno gospodarstvo in iz »odgovora« na podobne ukrepe drugih držav (ki lahko izkrivljajo mednarodno menjavo – distorzije), kadar konkurenčna narodna gospodarstva (globalizacija, liberalizacija) uspešno »prevzemajo« potencialne investitorje. Te subvencije se v praksi uporabljajo, kadar drugi dejavniki nimajo zadostnega pozitivnega učinka na prihod tujih investitorjev.

UNCTAD (2003 123) ugotavlja, da nosilci ekonomske politike uporabljajo spodbude bodisi za privabljanje novih investitorjev v posamezno državo (t. i. lokacijske spodbude) bodisi kot podporo obstoječim poslovnim enotam tujih podjetij pri njihovih družbeno koristnih aktivnostih (t. i. behavioristične spodbude), kot so na primer dodatno zaposlovanje, izločeni posli (angl. outsourcing) na domača svetovalna podjetja, vlaganja v raziskave in razvoj (R&R), povečanje izvozne naravnosti ipd. Dunning (1993, 560–561) s tem v zvezi dodaja, da je spodbujanje vhodnih TNN najbolj smiselno, ko multinacionalke pri prodoru na tuje trge zasledujejo t. i. dvostopenjski proces izbire lokacije, pri tem se v prvi fazi odločajo za širšo regijo »enakovrednih držav« in šele nato za konkretno lokacijo naložbe,¹² pri čemer

¹¹ Spodbude za TNN v širšem smislu so dostikrat razumljene kot vsakršne (merljive) gospodarske ugodnosti; tudi implicitne (IER 2004), da na primer vlada obljubi, da bo nakupovala blago ali storitve določenega projektnega podjetja (*angl. project company*) ali mu bo kako drugače pomagala pri uveljavljanju njegovih interesov (naš prispevek implicitne spodbude obravnava po klasifikaciji UNCTAD kot druge spodbude). Torej bi lahko delili spodbude za TNN na dve skupini: (i) faktorske spodbude in (ii) implicitne spodbude; pri čemer so fiskalne (davčne oprostitve in olajšave – znižane davčne stopnje ali davčne osnove, oprostitve plačila raznih davščin, pospešena amortizacija ...) in finančne spodbude del faktorskih spodbud, vse druge (razen implicitnih) pa del skupine preostalih spodbud (tudi na primer zagotavljanje svetovalnih in drugih storitev investitorjem, prednostne pogodbe z vlado itd.).

¹² Različne spodbude so namreč za investitorje največkrat sekundarni dejavnik pri odločanju o izboru lokacije za investicijo. Šele ko multinacionalka določi nekaj bolj ali manj enakovrednih lokacij, postanejo finančne spodbude zanj resnično pomembne. Po drugi strani TNN ni smiselno subvencionirati (*angl. deadweight loss*), kadar se multinacionalke ne odločajo dvostopenjsko, temveč le glede na značilnosti trga in institucionalni okvir posamezne države in kadar bi bile te investicije izvedene tudi brez posebnih spodbud. V vsakem

opozarja na pomanjkanje analiz stroškov in koristi (*angl. cost-benefit*)¹³ posameznih dodeljenih subvencij oziroma pomanjkanje poglobljenih študij njihovih oportunitetnih stroškov.¹⁴

Proces dvostopenjskega odločanja multinacionalk pri njihovem investiranju je pripeljal predvsem med državami v isti regiji do izrazito ostre bitke za pridobitev teh investitorjev. Pri tem je treba dodati, da je v času globalizacije in liberalizacije mednarodnih gospodarskih odnosov zmanjšan pomen velikosti nacionalnega trga kot dejavnika za odločitve o lokaciji naložbe, kar malim gospodarstvom odpira dodatne možnosti za privabljanje TNN.

Tekmovanje v pridobivanju velikih investitorjev (multinacionalk) je še posebej ostro, ko gre za tranzicijska gospodarstva Srednje in Vzhodne Evrope, kjer je bil kapital dolgo časa zanemarjen, pozitiven odnos do TNN pa teh državah lahko predstavlja pomemben vzvod za povečanje konkurenčnosti, ki je ključni dejavnik v procesu zmanjševanja razvojnega zaostanka (*angl. catch up*) oziroma konvergence nacionalnih gospodarstev. Poleg tega imajo te države po vstopu na skupen trg EU precej unificirano oziroma harmonizirano gospodarsko zakonodajo, kar daje spodbujevalni politiki dodaten pomen.¹⁵

Ob vseh omenjenih (verjetnih) pozitivnih učinkih, se pri spodbujanju vhodnih TNN omenjajo tudi naslednji argumenti:

- neučinkovitost delovanja trgov zaradi nepopolne konkurence (*angl. imperfect competition*);
- nezadostnost domačega investiranja in pomanjkanje ustreznih virov sredstev;

primeru je treba upoštevati učinkovitost dodeljenih sredstev in oportunitetne stroške dodeljenih subvencij. Učinkovitost danih spodbud pa je v procesu pogajanj s pomembnim investitorjem odvisna tudi od pomena, ki ga imajo razne spodbude pri investitorjem odločanju; pri razširitvah obstoječih investicij so na primer spodbude praviloma lahko manjše, saj je investitor v določeni meri že vezan na obstoječo lokacijo investicije.

¹³ Subvencije so smiselne največ do višine, kjer se kratkoročne koristi posameznega podjetja, ki je subvencijo prejelo, izenačijo z dolgoročnejšimi družbenimi koristmi investicije.

¹⁴ Koristnost alternativnih projektov, ki bi jih lahko financirali, namesto danih spodbud.

¹⁵ Tako v njenih oblikah kot tudi glede višine finančnih spodbud. Tekma pri pridobivanju tujih investicij je tako ostra, da danes pomembni investitorji od držav gostiteljic ugoden paket spodbud pravzaprav pričakujejo. Zaradi konkurence drugih držav, ki tudi privabljajo tuje investitorje, je torej v konkurenčni bitki za ponudbo finančnih in drugih spodbud za TNN koristno proučiti instrumente, izkušnje in prakso primerljivih razvitih držav, ki so znane kot uspešne pri privabljanju tujih investitorjev, predvsem značilnosti institucionalnih okolij za TNN doma in v konkurenčnih državah gostiteljicah, v okviru tega pa tudi njihove programe spodbujanja TNN. V našem primeru so te države predvsem Madžarska, Češka in Hrvaška, morda tudi Avstrija in nekatere italijanske pokrajine. Tekmovanje z naborom investicijskih spodbud pa seveda lahko privede tudi do negativnih učinkov, ko TNN na primer niso alocirane glede na učinkovitost (UNCTAD 1996a).

- pomanjkanje (visokokakovostnih) delovnih mest;
- spodbuditev JZP pri izgradnji, vzdrževanju in financiranju gospodarske in druge infrastrukture ter njenem delovanju oziroma izvajanju javnih storitev/služb.¹⁶

Privlačnost posamezne TNN se za narodno gospodarstvo še poveča, ko gre za velike, trajne in kakovostne naložbe, za vstop dobrih, konkurenčno sposobnih podjetij z visoko tehnologijo in storitvami visoke dodane vrednosti ter kadar vhodna naložba ni namenjena izključno servisiranju domačega tržišča, temveč širše regije.¹⁷ Hkrati ima lahko prihod velikih in uglednih investorjev pozitivne demonstracijske učinke, saj lahko signalizira drugim (potencialnim investorjem), da gre v primeru države gostiteljice za privlačno poslovno okolje, ugodno podnebje naložb in da lokalni trg zagotavlja ugodne ter konkurenčne razmere za poslovanje (angl. *signalling about institutional fundamentals*) ipd.

Tako je treba pri oblikovanju ustreznega spleta instrumentov spodbujevalne politike za privabljanje kakovostnih naložb smiselno upoštevati morebitne (pozitivne in neto) učinke posamezne vhodne TNN na narodno gospodarstvo in jih ustrezno uporabiti za:

- določitev pogojev, kriterijev in meril o dodeljevanju spodbud¹⁸ posamezni ustrezni (angl. *eligible*) začetni (angl. *initial*) TNN;¹⁹
- spremljanje (angl. *monitoring*) izvajanja določenega investicijskega projekta oziroma poslovanja projektnega podjetja ter kontrolo izpolnjevanja pogodbenih obveznosti investitorja (subvencije so običajno pogojne);
- ocenjevanje učinkov danih spodbud na ravni posamezne naložbe in na ravni mehanizmov spodbud (angl. *facilities*) ter
- za poročanje in nadzor nad shemami državnih pomoči.

¹⁶ Ti veliki projekti se pogosto financirajo s tehnikami brezregresnega (angl. *non-recourse*) oziroma omejeno regresnega projektnega financiranja (limited recourse financing), kar zmanjša javne izdatke in zadolževanje ter ohranja garancijske potenciale države (javni in javno garantirani dolg). Med številnimi udeleženci teh projektov so dostikrat tudi tuji investitorji, sponzorji, operaterji, tehnični, finančni in pravni svetovalci in poleg domačih tudi tuje ter mednarodne finančne institucije – MFI, saj gre pri projektnem financiranju v številnih primerih za financiranje iz več virov (angl. *multisourcing*).

¹⁷ V primeru na domači trg orientirane tuje investicije se država gostiteljica običajno ne sooča z neposredno konkurenco drugih držav in tako tudi ni najbolj smiselno dodeljevanje posebnih finančnih spodbud za investicijo.

¹⁸ V določeni višini; na primer za kritje t. i. upravičenih stroškov materialnih investicij – nakupa novih strojev in opreme, tudi licenc za patente, know-howa ipd., stroškov novoustvarjenih delovnih mest (angl. *job creation*), stroškov za raziskave in razvoj (R&R), stroškov usposabljanja ipd.

¹⁹ Poleg ustanovitve novega obrata so pod pojmom začetnih investicij v pravnem redu EU zajete tudi temeljne spremembe proizvoda ali proizvodnega procesa v že obstoječem obratu, pod pogojem, da ne prihaja do distorzij, in tudi nakup obstoječega obrata.

Dodeljevanje finančnih spodbud tujim investorjem je, kot velja tudi za druge subvencije v razmerah nepopolne konkurence, ekonomsko smotno le, če (»zunanje« in »notranje«) koristi presegajo stroške.²⁰ Smiselno je torej, da se spodbuja tiste TNN, ki se po svojih značilnostih bistveno razlikujejo od domačih in če TNN, ki je deležna spodbude, prinaša izrazite pozitivne zunanje učinke.²¹ To običajno pride do izraza le, kot ugotavljata v svoji študiji Blomström in Kokko (2003), če imajo domača podjetja sposobnost in možnost absorbirati tehnično, poslovno in drugo znanje tujih investorjev.

Koristi dodeljevanja finančnih spodbud morajo tako presegati s subvencioniranjem povzročene distorzije med tujimi in domačimi podjetji, kar je povezano tudi s pravili konkurence na skupnem trgu EU. Zato programi spodbujanja investiranja načeloma ne bi smeli razlikovati med rezidentstvom investitorjev, kar pomeni, da je treba ustrezno spodbujati tudi domače naložbe, in sicer tam, kjer so možni učinki največji (vključno z ukrepi, ki pospešujejo internacionalizacijo podjetij, izobraževanje in R&R). Pomemben pa je seveda tudi nabor raznih možnih spodbud, ki so jih deležne TNN in paketi spodbud, ki se oblikujejo za pritegnitev posameznih naložb. Pri uporabi številnih spodbud za vhodne TNN razvite države v največji meri izkoristijo prav finančne spodbude (UNCTAD 2000).

Kljub študijam, opravljenih za potrebe UNCTAD, o vlogi spodbud pri pridobivanju TNN, ni jasnega oziroma enoznačnega odgovora o njihovi učinkovitosti. Ob tem imajo spodbude držav gostiteljic za investitorje običajno vlogo sekundarnega dejavnika, poleg temeljnih, kot so velikost trga, dostop do naravnih virov, razpoložljivost primerne delovne sile ipd. Torej so na primer finančne spodbude za TNN relevantne izključno v primerih, ko se na podlagi temeljnih dejavnikov še ni možno dokončno opredeliti o najbolj ustrezni lokaciji naložbe (UNCTAD 1996a).

Zaradi tega imajo finančne in druge spodbude tudi zgolj omejen učinek pri privabljanju TNN, poleg tega pa prinašajo tudi nekatere pasti, ki jih je včasih težko predvideti (UNCTAD 2003; 2004b):²²

- Spodbude naj se ne dodeljujejo tistim tujim investorjem, ki jim je lokacija za izvedbo investicijskega projekta tako pomembna, da bi investirali tudi brez posebnih spodbud.²³
- Nevarnost »zastonjkarstva« (angl. *free riding*), ko se tuji investitorji, pri naložbah, ki niso »trajnostne« in ki jim omogočajo relativno preprost umik, po prejemu spodbude umaknejo s trga. To nevarnost lahko zmanjšamo z ukrepi,

²⁰ Oziroma njihovo neto sedanjo vrednost (NSV). Tudi ocenjevanje učinkov dodeljenih finančnih spodbud naj bi upoštevalo časovni zamik med stroški subvencioniranja, ki so praviloma vnaprejšnji, dostikrat pa tudi enkratni ter koristni, ki pri TNN običajno nastajajo v daljših rokih.

²¹ Ko torej koristi investicije niso omejene zgolj na tiste, ki so neposredno vpleteni v izvedbo investicijskega projekta, pač pa so jih deležni tudi drugi domači subjekti (angl. *spillover effects*).

²² Odnos med državo gostiteljico in investorjem se kaže podobno kot odnos med principalom in agentom, kjer ima prvi pomanjkanje informacij, investitor pa le-to izkorišča v svoj namen in na račun države (pojav asimetrije informacij).

²³ T. i. enostopenjsko odločanje o lokaciji.

ki so osredotočeni v splošnejše oblike pomoči, dostopne vsem podjetjem, ne glede na nacionalnost investitorja.²⁴

- Možnost izigravanja, predvsem fiskalnih spodbud (oprostitve in olajšave pri plačevanju raznih davščin), lahko vodi do transfernih cen, saj lahko podjetja, v želji izogniti se davkom, opravljajo kar se da veliko transakcij v sektorjih oziroma dejavnostih, za katere veljajo preferencialni režimi.²⁵
- Tekmovanje držav za kakovostne tuje naložbe lahko vodi do obljubljanja prevelikih ugodnosti, ki lahko presežejo predvidene koristi TNN, običajno nastajajoče v daljšem času.
- Problem diskriminacije med novimi in starimi investitorji, med domačimi in tujimi podjetji, med kapitalno in delovno intenzivnimi podjetji, med majhnimi in velikimi podjetji, med projekti z različnimi denarnimi tokovi ipd.
- Zahtevnost ocenjevanja prihodnjih koristi (predvsem eksternalij). Sistemi zajemanja podatkov ter metodologije ocenjevanja učinkov danih spodbud (vsaj pri relativno manjših naložbah) morajo biti dovolj robustni, da ocenjevanje učinkov spodbud (v primerjavi z njihovo velikostjo) ni predrago.²⁶
- Spodbujanje TNN lahko povzroča neučinkovitost investiranja, kadar tuji investitorji investirajo v projekte in lokacije, za katere je največ spodbud, in ne v tiste, kjer bi bili investirani dejavniki bili najučinkoviteje uporabljeni.

4 Spodbujanje vhodnih TNN v Sloveniji

Dosedanje spodbujanje TNN je temeljilo na štiriletnem programu Vlade RS za spodbujanje TNN 2001–2004 (AGPTI 2001), pri čemer so bili ukrepi spodbujanja razdeljeni na naslednja področja:

- odprava administrativnih ovir;
- izboljšanje ponudbe in dostopnost industrijskih zemljišč;
- finančne spodbude za naložbe,
- trženje Slovenije kot lokacije za TNN (*angl. image building; investment generation*) in
- institucionalna ureditev spodbujanja TNN (*angl. policy advocacy*).

Ukrepi glede finančnih spodbud za TNN so temeljili na posamični obravnavi in za investitorje niso bili odprti ves čas. Tako se je postopek dodeljevanja spodbud začel z razpisom Ministrstva za gospodarstvo (MG), na katerega so se prijavi zainteresirani investitorji. Na podlagi razpisnih

kriterijev se je nato z oceno vlog izvedel izbirni postopek, ki so mu sledila pogajanja s posameznimi investitorji o obliki, vsebini, višini in drugih parametrih pomoči. Posebno zanimivi, razvojno perspektivni in veliki investicijski projekti so bili prednostno obravnavani, medtem ko je bilo odločanje o dodeljevanju teh spodbud diskrecijsko.²⁷

Spodbujanje TNN je v slovenski zakonodaji, med drugimi relevantnimi predpisi za TNN, ki vplivajo na podnebje naložb v naši državi, kot že rečeno, urejeno z Zakonom o spodbujanju tujih neposrednih naložb in internacionalizacije podjetij – ZSTNIIP (Ur. l. RS 86/2004). Hkrati pa spodbujanje vhodnih TNN zadeva tudi nekatere druge predpise, predvsem tiste, ki so del pravnega reda EU.²⁸

ZSTNIIP določa, da spodbujanje vhodnih TNN predstavlja dejavnosti in ukrepe, ki pozitivno vplivajo na sprejemanje odločitev tujih investitorjev o vzpostavljanju in opravljanju gospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji, kot cilj spodbujanja pa navaja, da se s pospeševanjem gospodarskega razvoja z učinkovito uporabo javnih sredstev tuje investitorje privabi k investiranju na območju Republike Slovenije.²⁹

Med ukrepi aktivne politike za privabljanje tujih investitorjev (npr. AGPTI 2004: ponudba svetovalnih in drugih storitev (*angl. investor servicing*), trženje Slovenije kot privlačne lokacije za naložbe, vključno s promocijo, ukrepi za izboljšanje podnebja naložb in druge naloge pristojne agencije) daje ZSTNIIP med investicijskimi spodbudami³⁰ poseben pomen že omenjenim faktoriskim spodbudam in med njimi predvsem subvencijam – dodeljevanju finančnih spodbud za tuje naložbe.³¹ Med cilji finančnih spodbud, ki naj bi povečale investiranje nerezidentov v Sloveniji, ker naj bi njihove naložbe imele ugodne učinke na gospodarsko rast in razvoj (bruto domači

²⁴ Problem tega moralnega hazarda pa lahko zmanjšujemo (kot to zahtevajo tudi predpisi EU) z načinom dajanja subvencij (plačili) in pogojnostjo dodeljene državne pomoči (*angl. state aid*) v povezavi zavezami investitorja, da (i) investira v določenem času in za določen čas zadrži minimalno vrednost investicije, (ii) se zaveže glede števila in trajanja novoodprtih delovnih mest, pri čemer se ustrezno upoštevajo tudi zaposlitve za krajši delovni čas in sezonsko zaposlovanje ipd.

²⁵ Več o tem gl. Dunning (1993).

²⁶ Pri ocenjevanju učinkov dodeljenih finančnih spodbud je prisoten še določen dejavnik negotovosti, ki s pretekom časa dobiva še večji pomen, poleg tega so ocene pričakovanih koristi bistveno odvisne od trajanja investicije in od obdobja, v katerem koristi ocenjujemo; prav velikost pričakovanih koristi pa bistveno vpliva na odločanje o višini spodbud.

²⁷ T. i. metoda implicitne politike spodbujanja TNN je tudi pri drugih sorodnih agencijah v svetu običajna praksa. Dodeljevanje spodbud za TNN namreč ni pravica (vsaj ne, dokler ta ni bodisi dodeljena ali obljubljena oziroma pogodbeno dogovorjena), odločanje o tem pa tudi ni t. i. upravna stvar, za katero naj bi se uporabljali predpisi, ki urejajo upravne postopke, predpisi o javnih naročilih ipd. Različne investicije namreč zahtevajo tudi različne oblike in višine spodbud, po drugi strani pa so sredstva za finančne spodbude za TNN omejena dobrina (velja namreč stroga proračunska omejitev) in se tudi zato države pri tekmovanju za lokacijo kakovostnih investicij pogajajo s tujimi investitorji ter se pri dodeljevanju teh spodbud obnašajo diskrecijsko.

²⁸ Npr.: *acquis communautaire* o državnih pomočeh in konkurenci, predpisi, ki urejajo javne finance, davčni predpisi, devizna zakonodaja itd.

²⁹ 2. člen in člen 3/1 ZSTNIIP.

³⁰ Člen 7/1. Z generalno klavzulo (6. al. 4. člena ZSTNIIP) dovoljuje agenciji opravljanje tudi drugih nalog, ki prispevajo k investicijski konkurenčnosti Slovenije, naš zakon torej ne pozna *numerus clausus* spodbud za TNN.

³¹ Finančne spodbude, v nasprotju s fiskalnimi, zagotavljajo investitorjem večjo gospodarsko varnost, saj so investitorjem običajno dane vnaprej in niso, vsaj ne v tolikšni meri kot fiskalne, vezane na ekonomsko uspešnost projekta. Razmerje med tema vrstama spodbud kaže na stopnjo agresivnosti spodbujevalne politike, pri čemer naj bi bile majhne države agresivnejše.

proizvod, izvoz in druge makroekonomske agregate), zakon našteva novo zaposlovanje, prenos znanja in tehnologij, skladen regionalni razvoj in pozitivne učinke povezovanja tujih investorjev s slovenskimi podjetji.³²

Razvite države tujim investorjem ponujajo različne finančne spodbude v raznih oblikah, kot je na primer sofinanciranje ali refinanciranje:

- z nepovratnimi sredstvi (*angl. grants*);
- z ugodnimi posojili (*angl. soft loans*) raznih ročnosti in z različnimi (predvsem fiksnimi) obrestnimi merami,
- s subvencioniranjem (*angl. subsidizing*) oziroma izravnavo obrestnih mer (*angl. interest rates equalisation schemes*), kjer so kriti obrestni (in tečajni) riziki variabilnih pasivnih obrestnih mer;
- s prevzemanjem določenih rizikov s strani države in izdajanjem državnih garancij in drugih jamstev;
- z različnimi davčnimi oprostitvami in olajšavami;³³
- s kapitalskimi vložki države in prodajo državnih deležev oziroma ponujanjem raznih svetovalnih in drugih storitev za tuje investitorje, izdelavo in (so)financiranjem študij izvedljivosti (*angl. feasibility studies*), razno dokumentacijo (ki se na primer zahteva pri projektnem financiranju v JZP) idr.

Slovenija naj glede nabora osnovnih instrumentov za spodbujanje tujih naložb ne bi bistveno zaostajala za primerljivimi državami,³⁴ vendar je intenzivnost teh ukrepov v praksi relativno skromna, pomoč v primerjavi s ponudbo konkurenčnih držav pa manj intenzivna.³⁵

³² To so ob osnovnih razlogih za privabljanje tujih investicij in dobro delujočih projektnih podjetij ter pozitivnih zunanjih učinkih TNN tudi cilji, ki jih na ekonomskem področju narekuje nacionalni interes; poraba proračunskih sredstev je torej utemeljena in pogojena z narodnogospodarskimi neto koristimi od TNN.

³³ Oprostitev plačevanja prispevkov v primeru zaposlovanja nezaposlenih, zmanjševanje davčne osnove, pospešena amortizacija ipd. Stopnja davka na dobiček pri nas zadnja leta znaša 25 odstotkov.

³⁴ (IER 2004, 71–72). Program ukrepov za pospeševanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2002–2006 Ministrstva za gospodarstvo (MG 2002); spodbude za zaposlovanje in izobraževanje delavcev, ki jih daje Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve; nekatere posebne davčne olajšave, dejavnosti in ukrepi, ki jih izvaja Agencija RS za gospodarsko promocijo Slovenije in tuje investicije, ter drugi ukrepi vladne politike v zvezi s tem predstavljajo dokaj obsežno paleto spodbud za investicije. Kot instrument spodbujanja TNN pri finančnih spodbudah za tuje investitorje v Sloveniji (ki so bile med drugimi dejavnostmi in ukrepi agencije verjetno tudi najpomembnejše) je bilo v preteklosti predvsem sofinanciranje stroškov dela v obliki nepovratnih sredstev za novo ustvarjena delovna mesta pa tudi določene davčne oprostitve in olajšave.

³⁵ Za zadnji razpis agencije v letu 2004 je bilo v proračunu države zagotovljenih 600 milijonov SIT, prej pa je bilo teh razpoložljivih sredstev še manj. Tako so državni organi med letoma 2000 in 2004 za nove TNN odobrili 2.070.812.500 SIT nepovratnih sredstev za kritje stroškov bruto plač za novo ustvarjena delovna mesta. Subvencije so bile podeljene za 23

5 Spodbujanje TNN v izbranih državah

V splošnem imajo države (i) *nediskriminatorno*, (ii) *diskriminatorno* ali (iii) *negativen* odnos do naložb. V prvo skupino sodijo države, ki imajo spodbujanje investiranja urejeno s t. i. modeli, ki temeljijo na pravilih (*angl. rules based*), v drugi pri odločitvah o subvencijah prevladuje diskrecija, medtem ko zadnja skupina za našo razpravo ni relevantna. V nadaljevanju prikazujemo ključne značilnosti politik spodbujanja TNN v nekaterih Sloveniji primerljivih državah.³⁶

Irska³⁷

Model temelji na nediskriminatornosti med domačimi in tujimi podjetji ter na naložbam prijaznem institucionalnem okolju: 12,5-odstotni davek na dobiček, nizki vhodni in izhodni stroški, visoko razvita infrastruktura, na znanju temelječa ekonomija ipd.

Pri Irski dejansko težko govorimo o spodbujanju TNN, temveč o na pravilih temelječem spodbujanju naložb. Večino spodbud daje vladna in avtonomna Industrial development agency (IDA),³⁸ ki diskrecijsko odloča samo v primerih projektov izjemnih razsežnosti.

Poleg nizkega davka na dobiček, drugih davčnih olajšav in ugodne institucionalne ureditve, vključuje irski paket spodbujanja precej finančnih spodbud, kot so na primer kapitalske subvencije, subvencioniranje obresti (posojila domačih bank in posojila v tujih valutah po fiksni obrestni meri), garancije za posojila, subvencije za osnovna sredstva in nakupe ter razvoj intelektualne lastnine, subvencije za svetovalne storitve, znižanje najemnin, pomoč za dodatno izobraževanje, raziskave in razvoj, subvencije za nakup sodobne tehnologije idr.

Višina spodbud je odvisna od geografske lokacije, pomena naložbe za gospodarstvo, njene tehnologije, izvozne naravnosti ter od vpliva naložbe na zaposlovanje. V praksi to pomeni izvozno naravnost naložbe, njeno tehnološko opremljenost, usmerjenost v raziskave in razvoj, trženjsko intenzivnost in podobne kriterije.³⁹

investicijskih projektov v skupni vrednosti 40,8 milijarde SIT, in sicer za 2.296 pogodbeno dogovorjenih novih delovnih mest, kar znese približno 901.922 SIT oziroma 3.500 EUR na novo ustvarjeno delovno mesto. O vlaganjih konkurenčnih držav v spodbujanje vhodnih TNN in o njihovih institucionalnih ureditvah na tem področju glej poglavje 5.

³⁶ Izbrali smo Irsko, Finsko, Češko, Madžarsko, Poljsko in Slovaško. Prvi dve, ker njuna razvojna uspešnost in uspešnost pri privabljanju TNN lahko služi kot primerjalna osnova (*angl. benchmark*) malim odprtim gospodarstvom, preostale pa, ker so se skupaj z nami lani vključile v EU in imajo primerljiva gospodarstva.

³⁷ Gl. <http://www.idaireland.ie>.

³⁸ Med drugim je IDA uspela Irsko uveljaviti kot na znanju in na novih tehnologijah temelječo državo.

³⁹ Za 64 projektov in 9.182 ustvarjenih delovnih mest v letu 2003 je IDA namenila 96,5 milijona EUR, medtem ko se je v državni proračun iz naslova davka na dobiček nateklo 2,6 milijarde EUR, tj. v povprečju 10.510 EUR na ustvarjeno delovno mesto. Vrednost vhodnih TNN je v tem letu znašala 25 milijard dolarjev, kar Irsko uvršča med investicijam najbolj naklonjene države (UNCTAD 2004a).

Finska

Tudi finski model ne diskriminira domačih in tujih investitorjev. Program je ves čas odprt in temelji na pravilih; kdor izpolnjuje kriterije, je upravičen do spodbude.

Sistem pozna različne načine spodbud: pospešeno amortizacijo, investicijsko pomoč, energetske subvencije, posebno pomoč za razvojne projekte, pomoč malim podjetnikom za ustanovitev podjetja, različna svetovanja podjetjem glede razmer na trgu dela, programe dodatnega izobraževanja zaposlenih, urejanje infrastrukture ipd.

Kriteriji za dodeljevanje spodbud se nanašajo na geografsko lokacijo naložbe, možnost neprekinjenega pozitivnega poslovanja podjetja, njegovo izvozno naravnost, energetska varčnost, velikost naložbe ipd.

Za izvajanje spodbujanja naložb so zadolženi agencija *Invest in Finland in Employment and Economic Development Centres*, medtem ko ima Finska tudi posebno nacionalno agencijo za spodbujanje mednarodne konkurenčnosti podjetij Tekes, ki ponuja ustrezne spodbude na področju R&D. Ob njej je v proces spodbujanja investiranja vključena njena izvozno-kreditna agencija (IKA) Finnvera, ki deluje pod nadzorom Ministrstva za trgovino in industrijo. Podjetjem sama ali preko hčerinske družbe ponuja različne finančne storitve, kot so zavarovanje izvoznih kreditov in izhodnih naložb ter razne garancije, ugodna posojila s programom izravnave obrestnih mer (*angl. interest rate equalisation programme*) ipd. Bolj privlačna od spodbud, ki jih Finska nudi investitorjem, sta institucionalno okolje in konkurenčnost njenega gospodarstva.⁴⁰

*Države Srednje Evrope (Češka, Madžarska, Poljska, Slovaška)*⁴¹

Nekatere splošne značilnosti ukrepov spodbujanja tujih naložb v teh državah so: (i) *oprostitev plačila davka na dobiček za določeno obdobje*, (ii) *znižani prispevki za zdravstveno zavarovanje*, (iii) *možnosti ugodnejšega nakupa nepremičnin*, (iv) *subvencije glede na novo ustvarjena delovna mesta*, (v) *podpora za dodatno izobraževanje zaposlenih* idr. Pri spodbujanju naložb omenjene države favorizirajo tuje investitorje in se odločajo diskrecijsko.

Pomemben kriterij dodeljevanja spodbud v teh državah je minimalna vrednost naložbe, ki znaša okrog 10 milijonov EUR. Te države so ob tem razvile in pomagale zgraditi številne tehnološke parke (posebej Češka in Madžarska) ter investitorjem poenostavile postopke za pridobivanje dovoljenj, s čimer so za tuje investitorje postale še bolj atraktivne.⁴²

Sheme za spodbujanje tujih naložb v teh državah kažejo na to, da je bila prisotnost TNN po njihovem mnenju eden ključnih dejavnikov procesa tranzicije,⁴³ hkrati pa tudi pospešenega zmanjševanja tehnološkega in razvojnega zaostanka za razvitimi gospodarstvi.⁴⁴

6 Sklep – temeljna načela nove uredbe o subvencioniranju TNN

Prihodnja ureditev sistema finančnih spodbud vhodnih TNN, kot jo v 4. al. 7. člena zahteva ZSTNIIP, mora poleg upoštevanja makroekonomskih razmer in javnofinančnih možnosti izhajati iz:

- izkušenj in prakse uspešnih in nam konkurenčnih držav; dosedanjih izkušenj pri pridobivanju TNN v Sloveniji; strokovnih podlag;
- Strategije gospodarskega razvoja Slovenije 2001–2006 oziroma nastajajoče Strategije razvoja Slovenije do leta 2013 (UMAR 2004), ki *inter alia* ugotavlja, da globalizacija in internacionalizacija najpomembneje spodbujata rast in razvoj;
- ZSTNIIP in drugih pozitivnih pravnih predpisov (predvsem iz relevantnega pravnega reda EU);⁴⁵
- vsaj do leta 2006 pa tudi iz obstoječega Programa ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti (MG 2002).

⁴³ Predvsem glede ustvarjanja dinamike gospodarske rasti in izvajanja strukturnih reform.

⁴⁴ Z drugimi besedami, te države so svoj ekonomski razvoj zasnovale na eksogenem pristopu. Tako je bilo v letu 2003 v Češko investiranih 2,6, Madžarsko 2,5, Poljsko 4,2 in Slovaško 0,6 milijarde USD (trend naraščanja investiranja v omenjene države pa se je kasneje umiril).

⁴⁵ Gre predvsem za 87. in 88. člen iz Amsterdamske pogodbe (OJ C 325/33) ter pravila na področju konkurence in državnih pomoči, tudi na posameznih področjih, kjer velja posebna ureditev – transport (Council Regulation (EEC) No 1107/70 on aid granted to transport by rail, road and inland waterway, OJ L 130, 15. 6. 1970 z vsemi dopolnitvami in Community approach to State Aid for Transport by Sea, OJ C 205, 5. 7. 1997), jeklarstvo, ladjedelništvo (Council Regulation (EC) 1540/98, 29. 6. 1998, Establishing New Rules on Aid to Shipbuilding, OJ L 202, 18. 7. 1998), kmetijstvo in prehrabena industrija (Community Guidelines for State Aid in the Agricultural Sector, OJ C 28, 1. 2. 2000), industrija umetnih vlaken (Code on Aid to the Synthetic Fibres Industry, OJ C 94, 30. 3. 1996), motornih vozil (Community Framework on State Aid to the Motor Vehicle Industry, OJ C 279, 15. 9. 1997), pravila za večsektorske investicije in velike projekte (Communication from the Commission – Multisectoral Framework on Regional Aid for Large Investment Projects (OJ C 70/8, 19. 3. 2002), industrijska politika EU itd. (na primer Uredba Komisije (ES) št. 69/2001, OJ L 83, 27. 3. 1999 z vsemi spremembami; Community Guidelines on National Regional Aid (OJ C 74/9, 10. 3. 1998, in OJ C 258, 9. 9. 2000); Community Guidelines on State Aid for Rescuing and Restructuring Firms in Difficulty (OJ C 368, 23. 12. 1994), Commission Regulation (EC) 70/2001 on the Application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to State Aid to Small and Medium-sized Enterprises, OJ L 10/3, 13. 1. 2001, Community Guidelines on State Aid for SMEs (OJ C 213, 23. 7. 1996), Commission Regulation (EC) 2204/2002, 12. 12. 2002, on the Application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to State Aid for Employment, OJ L 337,

⁴⁰ Leta 2003 je na Finskem na novo investiralo 190 tujih podjetij v vrednosti 2,5 milijarde EUR, kar Finsko med razvitimi gospodarstvi uvršča šele v tretjo skupino držav, skupaj z Avstralijo, Dansko, Izraelom, Kanado, Japonsko, Novo Zelandijo, Norveško in Švedsko (UNCTAD 2004a). Kljub temu je finsko gospodarstvo na lestvici konkurenčnosti zasedlo osmo mesto (IMD 2004). Slovenija je na isti lestvici dosegla 45. mesto.

⁴¹ Gl. Newton (2005), Itdh (2005), CzechInvest (2005).

⁴² Tako denimo UNCTAD (2004a) v svojem poročilu napoveduje, da naj bi Slovaška do leta 2006 postala žarišče svetovne avtomobilске industrije, saj naj bi proizvedla kar okoli 850.000 avtomobilov letno.

Poleg nekaterih v članku že omenjenih načel in pravil, na katerih bi moral temeljiti tudi prihodnji sistem spodbujanja TNN in bi jih veljalo ustrezno vključiti tudi v novo uredbo o finančnih spodbudah za tuje naložbe,⁴⁶ bi na koncu omenili samo še nekaj temeljnih načel:⁴⁷

- Sistem spodbujanja TNN oziroma postopki dodeljevanja finančnih spodbud morajo biti pregledni, ekonomsko upravičeni, učinkoviti, dovolj preprosti in hitri.
- V skladu s pravili EU in po zgledu nekaterih razvitejših držav bi morali ustrezno upoštevati načeli univerzalnosti in nediskriminatornosti, kar pomeni, da bi po enakih

13. 12. 2002). Na področju spodbujanja TNN so na primer pomembna pravila o najmanjšem dovoljenem lastnem prispevku prejemnika pomoči (25 odstotkov), trajanju investicije (najmanj 5 let) in o (neto) ohranjanju novih delovnih mest pri začetnih investicijah, kar naj se zagotovi s pogojnostjo pomoči glede na način plačila ali upošteva zaveze prejemnika oziroma druge pogoje. Spodbujanje raziskav in razvoja kot dejavnika gospodarskega razvoja in povečanja zaposlenosti ureja Community Framework for State Aid for Research and Development (OJ C 45, 17. 2. 1996), v katerem so določeni najvišji možni zneski spodbud za raziskave in razvoj, pravila o de minimis pomočeh pa postavlja Commission Regulation (EC) 69/2001, 12. 1. 2001, on the Application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to de Minimis Aid, OJ L 10, 13. 1. 2001. Potem so tu na mednarodni ravni tudi pravila WTO in Deklaracija OECD o mednarodnih investicijah in multinacionalnih podjetjih, h kateri je Slovenija pristopila. Na nacionalni ravni pa so med drugim za področje spodbud za TNN pomembni tudi Zakon o spodbujanju tujih neposrednih investicij in internacionalizacije podjetij (Ur. l. RS, št. 86/2004), Zakon o javnih agencijah (Ur. l. RS, št. 52/2002 in 51/2004), Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (Ur. l. RS, 24-900/2003), Zakon o spremljanju državnih pomoči (Ur. l. RS 37/2004), Pravilnik o dodeljevanju regionalnih državnih pomoči ter regionalnih razvojnih spodbud samoupravnim lokalnim skupnostim in regionalnim razvojnim agencijam (Ur. l. RS 108/2002, 59/2003 in 70/2004), Pravilnik o regionalni karti za izvajanje politike regionalnih državnih pomoči v Republiki Sloveniji (Ur. l. RS 58/2001 in 37/2004), Navodilo o prednostnih območjih dodeljevanja spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj (Ur. l. RS 44/2001), Program ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2002–2006, proračunski dokumenti države idr.

⁴⁶ ZSTNIIP med drugimi dejavnostmi in ukrepi spodbujanja TNN izrecno omenja tudi subvencioniranje TNN oziroma dodeljevanje finančnih spodbud. ZSTNIIP določa, da Vlada Republike Slovenije z uredbo podrobneje določi cilje in oblike finančnih spodbud za TNN, pogoje in merila za njihovo dodelitev ter postopek za dodeljevanje teh subvencij (7/4 člen). Sredstva za dodeljevanje teh finančnih spodbud naj bi se po ZSTNIIP zagotovila v državnem proračunu in iz drugih domačih in mednarodnih virov (člen 6), naloge v zvezi z dodeljevanjem teh spodbud pa naj bi opravljala posebna agencija (člen 11/3) – t. i. Slovenian Investment Promotion Agency – IPA. Med nalogami, ki jih zakon tudi nalaga vladi, je tudi naloga ustanoviti javno agencijo za spodbujanje tujih neposrednih investicij in internacionalizacije podjetij (člen 4/1), ki bo »naslednica današnje« Agencije RS za gospodarsko promocijo Slovenije in tuje investicije (TIPO) – ta je sedaj organ v sestavi Ministrstva za gospodarstvo, in sprejeti petletni program spodbujanja investicij (člen 5/1).

⁴⁷ O tem tudi v IER (2004, 73 in 8–83).

kriterijih morale biti spodbude praktično dostopne vsem potencialnim investitorjem.⁴⁸

- Glede na razmere in značilnosti slovenskega gospodarstva je pri spodbujanju TNN manj primerno za te naložbe določati prednostne panoge, bolj priporočljivo je uporabiti t. i. horizontalni pristop, s katerim so bolj spodbujene tiste TNN, ki v skladu s skrbno izbranimi kriteriji lahko dajejo večje pozitivne učinke (IER 2004, 52).
- Postopen prehod sistema dodeljevanja finančnih spodbud na bolj selektivno (individualizirano) obravnavo ter diferencirano obravnavo naložb od primera do primera, še posebej naložb posebnega pomena, ki so zaradi svoje velikosti in drugih pozitivnih makroekonomskih učinkov izjemnega pomena za slovensko gospodarstvo.⁴⁹ To pomeni tudi manj »splošnih« spodbud za TNN in več namensko določenih subvencij ter oblikovanje »paketov spodbud« (angl. *taylor-made*) po meri potreb in učinkov posamezne naložbe, ob hkratni večji učinkovitosti danih spodbud; za take zelo pomembne investicijske projekte bi veljalo tudi pustiti razpisne roke za oddajo vlog »odprte«. Za kredibilno dogovarjanje oziroma pogajanje s tujimi investitorji pa bi za to vsekakor bilo treba zagotoviti tudi ustrezne in stabilne vire financiranja.

V naših razmerah, glede na dosedanje izkušnje, ko bomo kak večji preboj na področju privabljanja tujih naložb težko naredili (če to sploh želimo?), bi verjetno vsaj za zdaj med finančnimi spodbudami veljalo dati relativno večji pomen faktorskim ukrepom (so)financiranja določenih (vstopnih) stroškov z nepovratnimi sredstvi, ki so se v dosedanji praksi TIPO že relativno »lepo utekli« (AGPTI 2004). Pri razvoju shem spodbujanja TNN bi vsekakor veljajo postopoma vpeljati tudi večjo diverzifikacijo raznih (zlasti fiskalnih in drugih) spodbujevalnih ukrepov. S tem se da namreč povečati fleksibilnost pristopov pri zadovoljevanju potreb in pričakovanih investitorjev in pri ponudbi (angl. *case-by-case*) paketov spodbud. V številnih primerih se da s takim pristopom doseči podobne ali večje učinke kot s (tudi potrebnim) povečevanjem javnih sredstev, ki so dana v te namene, vendar ob potencialno manjših stroških takega spodbujanja TNN.⁵⁰ Pri taki ponudbi in oblikovanju dejanske »vse-na-enem-mestu« agencije za TNI (angl. *one-stop-shop*) pa bi se vseeno morala ohraniti potrebna transparentnost shem, tako do investitorjev kot tudi pri nosilcih ekonomske politike na teh področjih.

Zelo pomembno bo na koncu tudi oblikovanje in razvoj metodologije za strokovno ocenjevanje učinkov naložb in danih spodbud, spremljanje (angl. *monitoring*) projektov in njihovih učinkov ter morebitne korekture sistema tega

⁴⁸ Čeprav je določena diskriminatornost lahko vsebovana že v kriterijih in merilih za dodeljevanje pomoči (na primer predpisani kriteriji ustreznosti za investicije in investitorja, kriteriji, ki upoštevajo določene učinke investicij, na primer učinke na skladen regionalni razvoj itd.), izhaja pa to tudi iz samih ciljev dajanja teh spodbud za TNN.

⁴⁹ Podobno velja tudi za projekte JZP.

⁵⁰ Gl. tudi IER (2004, 52 in 81).

subvencioniranja in posameznih ukrepov pristojne agencije. Ob dodeljevanju finančnih spodbud, pogajanjih s tujimi investitorji ter pogodbah o dodelitvi finančnih spodbud pa bo med drugim treba oblikovati tudi režim regresnih upravičenj in varščin v primeru neupravičeno dodeljenih spodbud in kršitev pogodb oziroma zavez s strani prejemnikov teh subvencij, kakor tudi režim sprotne poročanja in nadzora. Hkrati bo posebno pozornost treba posvetiti tudi seznanjanju in dostopu javnosti do javnih podatkov o pomoči, vse to pa ob ustreznih pravilih varovanja poslovnih in drugih skrivnosti, ki so za tuje investitorje zelo pomembne.

Literatura in viri

- AGPTI (2001). *Program vlade RS za spodbujanje TNN v Slovenijo 2001–2004*. Ljubljana: AGPTI.
- AGPTI (2004). *Poročilo o delovanju Agencije RS za gospodarsko promocijo in tuje investicije v obdobju 2002–2003*. Ljubljana: AGPTI.
- Bhagwati, Jagdish (1978). *Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes Studies in International Economic Relations*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Blomström, Magnus in Ari Kokko (2003). *The Economics of Foreign Direct Investment Incentives*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Code on aid to the synthetic fibres industry, *OJC* 94, 30. 3. 1996.
- Communication from the Commission – Community Framework for State Aid for Research and Development. *OJ C* 45, 17. 2. 1996; *OJ C* 48, 13. 2. 1998; *OJ C* 111, 8. 5. 2002.
- Commission Regulation (EC) 2204/2002 on the Application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to State Aid for Employment. *OJ L* 337/3, 13. 12. 2002.
- Commission Regulation (EC) No 69/2001 on the Application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to *de Minimis* Aid. *OJ L* 10/30, 13. 1. 2001.
- Commission Regulation (EC) No 70/2001 on the Application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to State Aid to Small and Medium-sized Enterprises. *OJ L* 10/33, 13. 1. 2001; *OJ L* 63, 28. 2. 2004.
- Communication from the Commission – Multisectoral Framework on Regional Aid for Large Investment Projects (2002/70/04). *OJ C* 70/8, 19. 3. 2002.
- Community approach to State Aid for Transport by Sea. *OJ C* 205, 5. 7. 1997.
- Community Framework on State aid to the motor vehicle industry. *OJ C* 279, 15. 9. 1997.
- Community Guidelines for State Aid in the Agricultural Sector. *OJ C* 28, 1. 2. 2000.
- Community Guidelines on State Aid for Rescuing and Restructuring Firms in Difficulty. *OJ C* 368, 23. 12. 1994.
- Community Guidelines on State Aid for SMEs. *OJ C* 213, 23. 7. 1996.
- Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community. *OJ C* 325/33, 24. 12. 2002.
- Council Regulation (EC) 1540/98 Establishing New Rules on Aid to Shipbuilding. *OJ L* 202, 18. 7. 1998.
- Council Regulation (EEC) No 1107/70 on Aid Granted to Transport by Rail, Road and Inland Waterway. *OJ L* 130, 15. 6. 1970; *OJ L* 184, 29. 6. 1982; *OJ L* 364, 12. 12. 1992; *OJ L* 304, 27. 11. 1996; *OJ L* 84, 26. 3. 1997.
- Council Regulation (EC) No 69/2001, *OJ L* 83, 27. 3. 1999.
- CzechInvest. 2005. Dosegljivo: <http://www.czechinvest.cz> (10. 1. 2005).
- Damijan, Jože Pavlič, in Boris Majcen (2001). *Transfer of Technology through FDI and Trade, Spillover Effects and Recovery of Slovenian Manufacturing Firms*. Ljubljana: IER. *Mimeo*.
- Dunning, John (1993). *Multinational Enterprises and the Global Economy*. New York: Addison-Wesley.
- FIAS (2001). *Slovenia – Administrative Barriers to Investment*. Washington: Foreign Investment Advisory Service, IFC in World Bank.
- Community Guidelines on National Regional Aid (98/C 74/06). *OJ C* 74/9, 10. 3. 1998.
- Hanson, Gordon (2001). *Should Countries Promote Foreign Direct Investment?* New York, Ženeva: United Nations.
- IDA Ireland (2005). Dosegljivo: <http://www.idaireland.ie> (10. 1. 2005).
- IER (2004). *Strokovne podlage za izdelavo programa Vlade RS za spodbujanje neposrednih tujih investicij*. Ljubljana: IER.
- IMD (2004). *World Competitiveness Yearbook 2004*. Lausanne: IMD.
- ITDH (2005). Dosegljivo: <http://www.itdh.hu> (10. 1. 2005).
- Lucas, Robert (1988). On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics* 22 (1): 3–42.
- MG (2002). *Program ukrepov za pospeševanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2002–2006*. Ljubljana: Ministrstvo za gospodarstvo.
- Navodilo o prednostnih območjih dodeljevanja spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj. *Uradni list Republike Slovenije*, št. 44/2001.
- Newton (2005). Dosegljivo: <http://www.newton.cz/en> (10. 1. 2005).
- OECD (2003). *A Checklist for Foreign Direct Investment Incentive Policies*. Pariz: OECD.
- Pravilnik o dodeljevanju regionalnih državnih pomoči ter regionalnih razvojnih spodbud samoupravnim lokalnim skupnostim in regionalnim razvojnim agencijam. *Uradni list Republike Slovenije* 108/2002; 59/2003; 70/2004.
- Pravilnik o regionalni karti za izvajanje politike regionalnih državnih pomoči v Republiki Sloveniji. *Uradni list Republike Slovenije* 58/2001; 37/2004).
- Rojec, Matija (1994). *Tuje investicije v slovenski razvoj*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Rojec, Matija in Janez Šušteršič (2002). Razvojna vloga in politika do neposrednih tujih investicij v Sloveniji. *IB revija* 36 (1): 78–94.
- Rojec, Matija in Matej Kovač (1999). Spodbujanje neposrednih tujih investicij (NTI) v Slovenijo v pogojih članstva v Evropski uniji. *IB revija*, 33 (4): 64–74.

40. Rojec, Matija in Miroslav Stanojević (2001). Motivi in strategije tujih investorjev v Sloveniji. *Delovni zvezek* 10 (1). Ljubljana: UMAR.
41. Romer, Paul (1990). Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy* 98 (5): S71–S102.
42. UMAR (2004). *Strategija razvoja Slovenije – Osnutek za javno razpravo*. Ljubljana: UMAR.
43. UNCTAD (1995). *World Investment Report 1995. Transnational Corporations and Competitiveness*. New York, Ženeva: United Nations.
44. UNCTAD (1996a). *Incentives and Foreign Direct Investment*. New York, Ženeva: United Nations.
45. UNCTAD (1996b). *World Investment Report 1996. Investment, Trade and International Policy Agreements*. New York, Ženeva: United Nations.
46. UNCTAD (1999a). *Foreign Direct Investment and Development*. New York, Ženeva: United Nations.
47. UNCTAD (1999b). *Transfer Pricing*. New York, Ženeva: United Nations.
48. UNCTAD (2000). *Tax Incentives and Foreign Direct Investment: A Global Survey*. New York, Ženeva: United Nations.
49. UNCTAD (2002a). *Survey of Best Practices in Investment Promotion*. New York, Ženeva: United Nations.
50. UNCTAD (2003). *World Investment Report 2003: FDI Policies for Development: National and International Perspectives*. New York, Ženeva: United Nations.
51. UNCTAD (2004a). *World Investment Report 2004: The Shift Toward Services*. New York, Ženeva: United Nations.
52. UNCTAD (2004b). *Incentives. UNCTAD Series on Issues in International Investment Agreements*. New York, Ženeva: United Nations.
53. UNCTAD (2004c). *Prospects for Foreign Direct Investment and the Strategies of Transnational Corporations, 2004–2007*. New York, Ženeva: United Nations.
54. Zakon o dostopu do informacij javnega značaja. *Uradni list Republike Slovenije*, št. 24-900/2003.
55. Zakon o javnih agencijah. *Uradni list Republike Slovenije*, št. 52/2002; 51/2004.
56. Zakon o spodbujanju tujih neposrednih investicij in internacionalizacije podjetij. *Uradni list Republike Slovenije* 86/2004.
57. Zakon o spremljanju državnih pomoči. *Uradni list Republike Slovenije* 37/2004.