

Črt Kostevc
Tjaša Redek
Matija Rojec

**Analiza učinkovitosti ukrepov spodbujanja
tujih neposrednih investicij v Sloveniji in tujini**

Ljubljana, 2011

Črt Kostevc, Tjaša Redek, Matija Rojec: Analiza učinkovitosti ukrepov
spodbujanja tujih neposrednih investicij v Sloveniji in tujini
Ekonomska fakulteta – znanstvena monografija Šifra: KRRZM1111

Založila: Ekonomska fakulteta v Ljubljani,
Enota za založništvo
Za založnika: prof. dr. Irena Ograjenšek
Natisnil: Copis, Ljubljana, Dunajska 158
Naklada: 100 izvodov, 1. natis
Lektorica: Danijela Čibej, prof.
Recenzenta: prof. dr. Mojmir Mrak
prof. dr. Andreja Jaklič

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

339.727.22(497.4)

KOSTEVC, Črt
Analiza učinkovitosti ukrepov spodbujanja tujih neposrednih investicij v Sloveniji
in tujini / Črt Kostevc, Tjaša Redek, Matija Rojec. - 1. natis. -
Ljubljana:Ekonomska fakulteta, 2011

ISBN 978-961-240-217-4

256621824

Vse pravice pridržane. Noben del gradiva se ne sme reproducirati ali kopirati v kakršnikoli obliki: grafično, elektronsko ali mehanično, kar vključuje (ne da bi bilo omejeno na) fotokopiranje, snemanje, skeniranje, tipkanje ali katerekoli druge oblike reproduciranja vsebine brez pisnega dovoljenja avtorja ali druge pravne ali fizične osebe, na katero bi avtor prenesel materialne avtorske pravice.

Monografija je izšla s finančno podporo Javne agencije za knjigo RS.

KAZALO

UVOD	2
1 TUJE NEPOSREDNE INVESTICIJE V SVETU	4
2 TEORIJA IN PRAKSA INVESTICIJSKIH SPODBUD	9
2.1 VRSTE INVESTICIJSKIH SPODBUD	11
2.2 EKONOMIKA INVESTICIJSKIH SPODBUD	13
2.3 OSNOVNI INTEGRALNI ELEMENTI SPODBUJEVALNIH POLITIK	15
2.4 VLOGA DAVČNE POLITIKE ZA PRITEGNITEV TNI	18
2.5 POMEN STRATEŠKIH INVESTITORJEV	23
3 UČINKOVITOST INVESTICIJSKIH SPODBUD.....	29
3.1 POMEN SPODBUD V KONTEKSTU CELOTNEGA NABORA DETERMINANT TNI.....	29
3.2 UČINKOVITOSTI SPODBUD GLEDE NA CILJE SPODBUJEVALNIH POLITIK.....	31
3.3 ANALIZA STROŠKOV IN KORISTI (COST-BENEFIT) INVESTICIJSKIH SPODBUD	34
3.4 UČINKOVITOST SPODBUD GLEDE NA VRSTO, STRUKTURO IN VELIKOST SPODBUD	35
3.5 UČINKOVITOST SPODBUD GLEDE NA VRSTO TNI	39
3.6 UČINKOVITOST SPODBUD GLEDE NA NAČIN DODELJEVANJA SPODBUD IN SPOSODNOST INVESTICIJSKIH AGENCIJ V OBLIKOVANJU IN VODENJU POLITIKE	40
4 PREGLED NEKATERIH SPODBUD DRUGIH DRŽAV	45
4.1 IZKAZANE KONKURENČNE PREDNOSTI DRŽAV	46
4.2 SPODBUDE ZA TUJE INVESTITORJE V IZBRANIH DRŽAVAH.....	47
5 TUJE NEPOSREDNE INVESTICIJE V SLOVENIJO.....	51
5.1 IZBRANI KAZALCI PRIVLAČNOSTI SLOVENIJE KOT INVESTICIJSKE LOKACIJE.....	54
5.2 UKREPI SPODBUJANJA TNI V SLOVENIJI.....	61
5.3 PREDLOG USMERITEV, UKREPOV IN DEJAVNOSTI SPODBUJANJA TNI V SLOVENIJO ...	63
5.4 ANALIZA SHEM INVESTICIJSKIH SPODBUD V SLOVENIJI	65
5.5 NEKAJ PREDLOGOV ZA DOPOLNITVE POLITIKE SPODBUJANJA TNI	73
SKLEP.....	78
LITERATURA.....	81

SUMMARY

Foreign direct investment are an important addition to domestic capital accumulation, primarily due to potential knowledge and technology transfers and spillover effects in host economy; all factors significantly increasing the dynamics of host economies.

Slovenia has not been fully exploiting its FDI potential: overall inward FDI stock measured as percentage of GDP was 27,7 % in 2007, which is far below the levels recorded by many other transition economies and EU average (UNCTAD, 2008, Banka Slovenije, 2008). UNCTAD (2006) FDI performance and FDI potential indices reveal that Slovenia has quite favourable potential for FDI, but has not been utilizing it, mainly due to the fairly poor investment climate and relatively unsuccessful FDI promotion policies. Although Slovenia offers relatively standard packages to investors, the incentives are too low to overshadow the problems of doing business in Slovenia compared to other similar locations.

FDI incentives packages should be reconsidered carefully and restructured towards becoming an important constituent part of broad development strategy, focusing more on the quality and potential spillover effects in line with Slovenian development strategy, not quantity of FDI. The incentives procedures and rules should be simplified and centralized and the funds available to both new and existing investors significantly increased.

UVOD

Gospodarska rast in rast blaginje v nekem gospodarstvu sta kompleksna procesa, odvisna od številnih dejavnikov: rasti zaposlenosti, produktivnosti, kapitala, tehnološkega napredka, izboljšav v poslovnem okolju, eksternih dejavnikov itd. Eden najpomembnejših oziroma potrebnih dejavnikov za rast je rast kapitala (Jorgensen in Yun, 2001), kapitalske investicije pa so pogosto tudi vir tehnoloških izboljšav, pri čemer je kapital lahko domačega ali tujega izvora.

Tuje neposredne investicije (v nadaljevanju TNI), tako njihova velikost, sestava in pa stabilnost tokov, so lahko izjemno pomemben vir gospodarske rasti (glej npr. Billington, 1999, Bevan in Estrin, 2000), saj poleg neposrednega povečevanja kapitalskih zmogljivosti prinašajo še precej drugih pozitivnih učinkov. TNI najprej pomenijo dodatek k domači akumulaciji, kar pomeni povečanje proizvodnih zmogljivosti, s tem običajno tudi zaposlenosti (Buckley et al. 2002). Prav tako TNI pomenijo pogosto pritok novega znanja in tehnologije (Buckley et al. 2002), s čimer so povezani pozitivni učinki prelivanja na preostalo gospodarstvo (Lucas, 1993, Borensztein et al. 1998). S tujim kapitalom se odpirajo tudi trgi, prinašajo se menedžerska znanja. S tem se povečuje dinamika domačega gospodarstva (ne le v panogah s prilivom kapitala), ker se pozitivni učinki prelijejo tudi v druge panoge.

Številne države v razvoju danes precej uspešno izkoriščajo prednosti, ki jih prinaša tuji kapital. Širitev proizvodnje s pomočjo tujega kapitala in s tem tudi know-howa je eden najbolj razširjenih modelov rasti v zadnjem času (glej npr. Moran et al., 2005, Herzer, et al., 2008, za države v razvoju, za posamezne države pa npr. O'Sullivan, 1993, in Doyle, 1998, za Irsko, Shan in Song, 1997, za Kitajsko). Namen pričujoče študije je analizirati strukturo, pomen in učinkovitost politike spodbujanja priliva tujih investicij s teoretičnega vidika in s pomočjo že obstoječih študij ter aplicirati ugotovitve na slovenski primer.

Delo je sestavljeno iz petih vsebinskih poglavij. V prvem poglavju so na kratko predstavljeni nekateri osnovni podatki o tujih neposrednih investicijah v svetu ter potencialne koristi, ki jih tuje neposredne investicije prinašajo v države prejemnice. Temu v drugem poglavju sledi širša diskusija o investicijskih spodbudah, katerih učinkovitost je predmet preučevanja v tretjem poglavju. V četrtem in petem poglavju sledi aplikativni del. V četrtem poglavju so predstavljeni primeri spodbud izbranih držav, temu pa v petem poglavju sledijo analiza stanja na področju tujih neposrednih investicij v Sloveniji in predlogi za spremembe ukrepov z namenom pridobivanja več sredstev.

1 TUJE NEPOSREDNE INVESTICIJE V SVETU

Kaj pravzaprav so tuje neposredne investicije? Tuje neposredne investicije (v nadaljevanju tudi TNI) predstavljajo takšno investicijo, s katero tuji investitor pridobi v podjetju vsaj 10 % glasovalnih pravic. Meja 10 % naj bi označevala tisto mejo, pri kateri ima investitor že določen vpliv na poslovanje podjetja. Lahko pa gre za portfeljske investicije v višini vsaj 10 % vrednosti podjetja, torej nakup obstoječih kapacitet, ali pa t. i. 'greenfield' investicije, torej naložbe v izgradnjo novih kapacitet. Tuji lastnik naj bi imel dolgoročen interes poslovanja v določeni državi, kar je seveda z razvojnega vidika zelo zaželeno (OECD, 1999).

TNI so zato za številne države, zlasti države v razvoju, zelo pomemben vir kapitala. Kot navaja UNCTAD (1999, str. 31), prinašajo naslednje koristi:

- Povečuje se količina razpoložljivega kapitala in investicij, kar seveda ugodno vpliva na gospodarsko rast. Za razliko od običajnih portfeljskih investicij so TNI bolj stabilen in zanesljiv vir kapitala, prav tako pa je zanje značilna dolgoročnost oziroma trajnost.

- Multinacionalna podjetja (MNC), ki so glavni investitor, s kapitalom prinesejo pogosto tudi moderno tehnologijo, ki je sicer te države prejemnice ne bi mogle pridobiti. To seveda poveča produktivnost, tehnologijo pa pogosto prilagodijo lokalnim potrebam. Možno je tudi, da se MNC odločijo za postavitev lokalnih razvojno-raziskovalnih oddelkov, tako sproti nadgrajujejo tehnologijo glede na proizvodne in tržne potrebe (tudi razvoj novih izdelkov). S tem povečujejo učinkovitost v lastnih oddelkih, seveda pa pomembno prispevajo tudi k razvoju lokalnega poslovnega okolja, dobaviteljev, lokalnih konkurentov, povečujejo zahtevnost potrošnikov itd., kar se na koncu odrazi tudi v pospeševanju domačega tehnološkega razvoja.

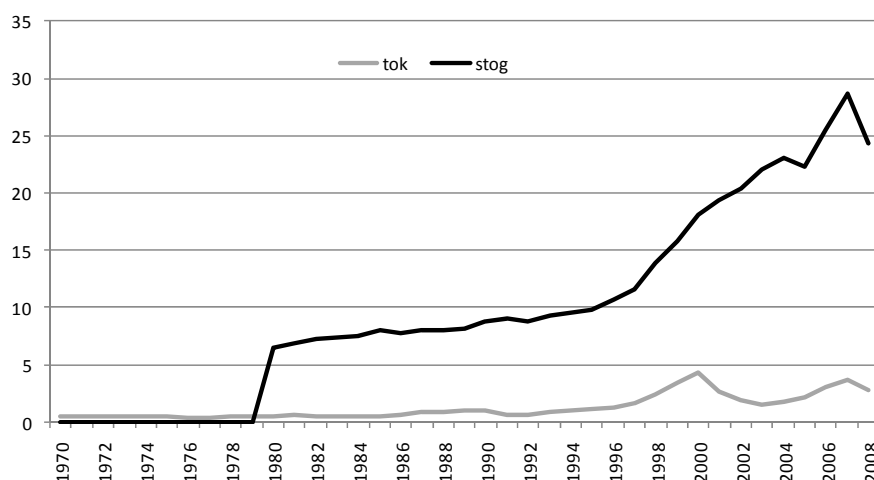
- Multinacionalna podjetja odpirajo tudi pot do novih trgov tako za dobrine kot tudi za storitve, saj pomagajo pri prodoru na tuje trge.

- Zelo pomembno lahko tuje investicije vplivajo tudi na prenos znanj, ki so pomembna za uspešno poslovanje (npr. menedžment in druge). MNC imajo namreč dostop do svetovnega trga dela in zaposlujejo zelo kvalitetne kadre. Kot take so lahko tudi pomemben vir inovativnih metod in pristopov na vseh področjih poslovanja in vodenja podjetij in lahko pomembno prispevajo k razvoju domačih človeških virov.

- Multinacionalna podjetja lahko postanejo tudi pomemben vir okoljsko prijaznih tehnologij (čeprav je pogosto slišati ravno obratno – kritiko o izvozu umazanih tehnologij). Vendar je dejstvo, da velika podjetja vsaj v državah, kjer jih k temu zavezuje zakon, razvijajo in uporabljajo okoljsko prijaznejše tehnologije, zato so te lahko tudi pomemben vir v državah prejemnicah tujega kapitala.

Zaradi navedenih razlogov in številnih drugih učinkov, predvsem učinkov prelivanja, so tuje investicije v številnih državah v razvoju zelo zaželeni. Prav tako pa imajo seveda številne motive, o katerih bomo pisali v nadaljevanju, tudi multinacionalna podjetja. To je pripeljalo do hitrega povečevanja TNI v svetu (slika 1). Leta 1970 je njihov tok predstavljal le 0,5 % svetovnega BDP, leta 2007 3,6 %, leta 2008 pa 2,8 % svetovnega BDP. Skladno z naraščanjem toka TNI se je povečeval tudi stog TNI. Tako je bil leta 1980 enak približno 6,5 % svetovnega BDP, do leta 2007 je narasel na 28,7 %, nato pa leta 2008 zaradi krize upadel na 24,4 % svetovnega BDP.

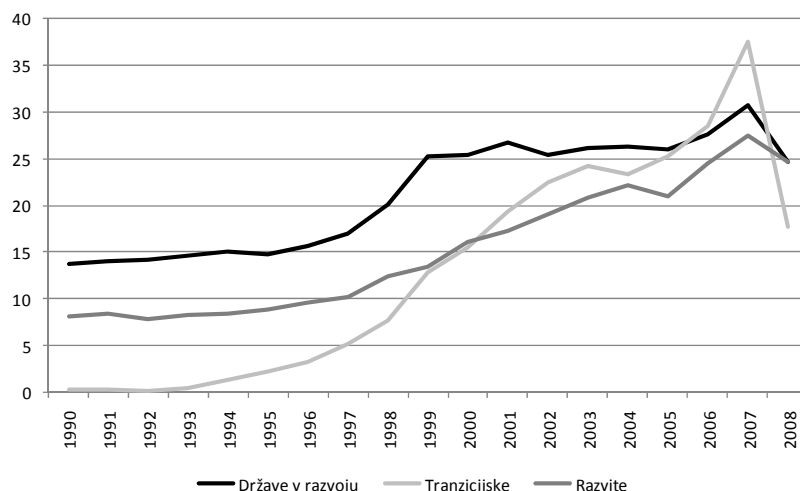
Slika 1: Tuje neposredne investicije v svetu med 1970 in 2008 kot odstotek svetovnega BDP



Vir podatkov: UNCTAD Statistical database, 2009.

Slika 2 prikazuje kumulativni priliv TNI v tri skupine držav: razvite, države v razvoju in tranzicijske države (podatki za Slovenijo so natančneje prikazani v poglavju o Sloveniji). V vseh treh skupinah je mogoče opaziti izrazito povečanje pomena TNI. Do vključno leta 2008 se je tako v državah v razvoju v povprečju nabralo za 24,7 % BDP TNI, v tranzicijskih za 17,7 %, v razvitih pa za 24,6 % BDP (svetovno povprečje je 24,3 % BDP). Če bi natančneje pogledali podatke, bi opazili, da izrazito izstopa jugovzhodna Azija s 44,3 %. V južni Aziji (tudi Indija) je ta odstotek 9,7 % BDP, v vzhodni Aziji (Kitajska in druge) pa 23,3 % BDP, pri čemer je bila kumulativa za Kitajsko v letu 2008 8,7 % BDP (UNCTAD Statistical database, 2010).

Slika 2: Skupni priliv (stog) tujih neposrednih investicij med 1990 in 2008 kot odstotek BDP



Vir podatkov: UNCTAD Statistical database, 2009.

Seveda so znotraj teh skupin razlike po državah zelo velike. Podatki (UNCTAD Statistical database, 2009) kažejo, da so bili med najpomembnejšimi prejemniki tujega kapitala v letu 2008 na primer Hongkong (29 % BDP), Singapur (12,9 %), Belgija (11,9 %), Gruzija (12,2 %), Moldova (11,6 %), Kazahstan (11 %), Švedska (9,1 %), Estonija (8,3 %), Kitajska (8,3 %) in številne druge. Slovenija je v letu 2008 pridobila po podatkih UNCTAD (Statistical database, 2009) za 3,43 % BDP priliva TNI, kar je približno 0,1 % vseh svetovnih TNI tega leta. V povprečju je bil priliv v razvite države precej manjši, za Evropo recimo 2,7 %, za Ameriko 2,2 % (tabela 1).

Tabela 1: Priliv TNI v izbrane regije v letu 2008

Regija	Priliv TNI v letu 2008 kot % BDP
Svet	2,8
Države v razvoju	3,6
Azija	3,5
Vzhodna Azija	3,2
Južna Azija	2,6
Jugovzhodna Azija	4,0
Afrika	5,7
Amerika	3,2
Tranzicijske države	4,9
Razvite države	2,3
Amerika	2,2
Azija	0,7
Evropa	2,7

Vir podatkov: UNCTAD Statistical database, 2009.

Kot kažejo podatki, so lahko prilivi tujega kapitala (sploh za majhne države) izredno veliki in so zato pomemben vir kapitala, poleg tega pa prinašajo še številne druge razvojne priložnosti. Zato se seveda države zavestno trudijo pridobiti čim več (ustreznega) tujega kapitala in s tem pospešiti svoj razvoj. Konkurenca med državami za pridobivanje TNI se je v zadnjih dveh desetletjih močno povečala. Pospešeni proces liberalizacije na področju TNI je omogočil vstop novih držav prejemnic na »trg TNI«. Tu so se pojavile še nekdanje socialistične države, ki vidijo v TNI enega od načinov za pospešitev gospodarskega razvoja. Ob povečanju števila držav, ki si prizadevajo pritegniti TNI, so mnoge države prejemnice spoznale, da liberalni režim TNI, ki ga je sprejela že večina držav, ni dovolj, da bi tuji investitorji prišli, zato sprejemajo aktivne ukrepe za pridobivanje TNI. Še več, čedalje močnejša konkurenca pri pridobivanju TNI med državami je privedla do čedalje agresivnejših politik na področju pridobivanja TNI.

2 TEORIJA IN PRAKSA INVESTICIJSKIH SPODBUD

Dunning (1993) pravi, da TNI opredeljujejo tri skupine determinant: (i) podjetniško specifične prednosti tujih investorjev, ki povedo, ali ima neko podjetje ustrezne konkurenčne prednosti, ki mu omogočajo, da se angažira kot investitor v tujini; (ii) internalizacijske prednosti, ki povedo, ali in kdaj bo podjetje svoje konkurenčne prednosti izkoriščalo s TNI, to je z vzpostavitvijo proizvodnje v tujini, ne pa z izvozom ali prodajo licence; (iii) z lokacijsko specifičnimi dejavniki, ki povedo, zakaj bo podjetje raje investiralo v tujini kot doma in katere države imajo prednosti kot lokacija za TNI.

Z vidika privlačnosti in spodbujanja tujih investicij se je treba osredotočiti na analizo dveh skupin dejavnikov v posamezni državi: (1) tržnih, ki so ključni razlog za investiranje (trg konkretne države, razpoložljivost in cena proizvodnih dejavnikov, možnost učinkovitejše proizvodnje itd.), ter na (2) investicijsko klimo, ki predstavlja širši okvir za investicije, kamor sodi tudi splošno poslovno okolje v državi.

Dobra politika do TNI seveda ne more odtehtati neustreznega oziroma podjetjem neprijaznega zakonsko-administrativnega in ekonomsko-političnega okvira in iz njega izhajajočih ovir za investiranje in poslovanje. Vendar pa pri odločitvi, v kateri državi izvesti investicijo, tuji investitorji ne primerjajo kar vseh držav povprek, temveč primerjajo države s podobnimi lastnostmi. Kadar so si države po glavnih ekonomskih in regulatorno-institucionalnih značilnostih podobne, poskušajo svojo privlačnost za tuje investitorje povečati s specifičnimi politikami do TNI, ki se odražajo v servisiranju tujih investorjev, trženju države kot lokacije za TNI in dajanju investicijskih spodbud. Čedalje močnejša konkurenca pri pridobivanju TNI med državami je privedla do čedalje agresivnejših politik na področju pridobivanja TNI. Države uporabljajo zlasti naslednje: (i) investicijske spodbude, ki jih ponujajo tujemu investitorju, (ii) gradnjo imidža države prejemnice, (iii)

neposredno pridobivanje TNI in (iv) zagotavljanje storitev za tuje investitorje. V skladu z osnovnim ciljem pričujoče raziskave se osredotočamo le na en element, to je na investicijske spodbude.

Investicijske spodbude so ukrep, ki je usmerjen zlasti v to, da bi spodbudil investitorje k odločitvi za investicijo. Spodbude so namenjene ali temu, da se pritegnejo nove TNI v določeno državo (**lokacijske spodbude s kvantitativnimi cilji**), ali pa temu, da bi tuje podružnice spodbudili k opravljanju določenih funkcij, ki jih država prejemnica smatra za zaželene, kot so izobraževanje, kupovanje inputov v državi prejemnici, raziskovalno-razvojna dejavnost, izvoz itd. (**vedenjske spodbude s kvalitativnimi cilji**) (UNCTAD, 2003). Investicijske spodbude so praviloma namenjene tako domačim kot tujim investitorjem, vendar države, vključno s članicami EU, vse bolj uporabljajo fiskalne in proračunske instrumente ravno za pritegnitev tujih firm. To se nanaša tako na ugodnejšo davčno obravnavo multinacionalnih podjetij kot tudi na finančne spodbude. Tudi če spodbude niso eksplicitno v korist tujih investitorjev, se pogosto načrtujejo in kreirajo predvsem s tujimi investitorji v mislih (individualno načrtovani pogodbeni režimi za velike projekte, posebni paketi spodbud za strateške investitorje, visoko tehnološke investicije ipd.). V zadnjem času tako v razvitih kot v manj razvitih državah rastejo še zlasti dotacije, povezane z investiranjem (tako domačih kot tujih firm) v raziskave in razvoj (R & R) (glej na primer UNCTAD, 2005).

Uporaba spodbud za pritegnitev TNI se je močno povečala in je dobro dokumentirana (OECD, 2003, UNCTAD, 1996, Oman, 2000, Blomström, 2002, Economic Commission, 2006 itd.). Trendi na področju investicijskih spodbud v EU kažejo naslednje značilnosti:

- Čeprav so podatki nekoliko sporadični in nesistematični, vse kaže, da se uporaba selektivnih shem za pritegnitev TNI, vsaj kar se začetnih tujih investicij tiče, povečuje (Blomström, 2002). Med starimi članicami EU imajo vse razen Danske sisteme subvencioniranja za pritegnitev TNI,

medtem ko nove države članice raje uporabljajo selektivne davčne spodbude.

- Nekaterе države uporabljajo posebne davčne sheme, s katerimi želijo pritegniti visoko kvalificirane raziskovalce in (kar je enako pomembno za poslovni razvoj) izkušene menedžerje. To je posledica dejstva, da so raziskovalci mobilni, zato so davčna vprašanja pomembna, ko se odločajo, kje bodo živeli in delovali.

- Tako v EU kot v ZDA smo priča rastoči tendenci, da se subvencije in druge spodbude vse bolj dodeljujejo na osnovi ocenjene sposobnosti podjetij (domačih ali nedomačih), da povečajo domači kapital R & R (UNCTAD, 2005, Economic Commission, 2006).

- Obstaja jasna tendenca padanja davčnih stopenj za podjetja, kar je ob širitvi davčnih osnov vsaj delno tudi posledica želje pritegniti TNI (OECD, 2004).

2.1 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 s tujim kapitalom. Faktorske spodbude so lahko *fiskalne* (npr. nižja davčna stopnja, oprostitve 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 določeno obdobje ipd.) in *druge* (npr. pomoč pri infrastrukturi podjetja, prednostne pogodbe z vlado, zagotavljanje določenih 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.

Tabela 2: Sistematizacija investicijskih spodbud

Vrsta spodbud			
Faktorske spodbude			Implicitne spodbude
<i>Fiskalne</i>	<i>Finančne</i>	<i>Druge</i>	
Nižja davčna stopnja Oprostitev plačila davkov Nižja davčna osnova Pospešena amortizacija Drugo	Nepovratna sredstva Ugodna posojila Jamstva za posojila Plačilo davka na dohodek za zaposlene Subvencije za zaposlovanje, izobraževanje Drugo	Izgradnja infrastrukture Zagotavljanje storitev investitorjem Tehnološki in industrijski parki Prostocarinske cone Drugo	Individualne spodbude Pogodbe o prednostnih nakupih Drugo

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 tako 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 všeč tujim investitorjem, daje država, agresivnejša je njena spodbujevalna politika. Za najagresivnejšo spodbujevalno politiko se odločajo po navadi manjše države, ki želijo predvsem izvozno usmerjene TNI in v katerih slednje predstavljajo pomembno makroekonomsko kategorijo (Rojec, 1994).

Ker prihaja med državami do izenačevanja različnih davčnih in finančnih spodbud za tuje investitorje, so se številne države začele posvečati tudi drugim spodbudam. Med te uvrščamo industrijske, tehnološke in znanstvene parke, ki so namenjeni tako domačim kot tujim

investitorjem. Od običajnih industrijskih con ali industrijskih območij se razlikujejo že po samem konceptu organizacije. Industrijski park ima že izdelan prostorski načrt, kjer so že predvidene ceste in druga potrebna infrastruktura. Parcele različnih velikosti so na voljo za nakup ali najem, prav tako pa so na voljo tudi standardizirano zgrajeni industrijski objekti¹ (Kelleher and Thompstone, 2000).

Znanstveni in tehnološki parki so večinoma tesno povezani z univerzami v konkretni državi. V Evropi za upravljanje takšnih parkov skrbijo privatna podjetja, v okolici večjih mest ali zunaj velikih urbanih središč pa javne organizacije, kot so lokalne oblasti (npr. industrijski park v Kolinu na Češkem), oziroma državna podjetja za razvoj industrijskih parkov (npr. IDA na Irskem). Tovrstni parki delujejo kot spodbuda za tuje investitorje, ker lahko ti začnejo z obratovanjem v najkrajšem možnem času (takoj lahko kupijo ali najamejo že zgrajene stavbe) oziroma lahko ugodno kupijo ali najamejo zemljišča, hkrati pa delavcem ponujajo prijetno delovno okolje. V parkih so na voljo tudi standardne storitve, ki olajšajo poslovanje in lokalno prilagajanje.

2.2 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 v polni meri prisvoji koristi od te prednosti, oziroma preprečil, da se koristi od te prednosti ne prelijejo brezplačno tudi na druga podjetja. Poglejmo to na primeru

¹ Bistvena razlika med industrijsko cono in industrijskim parkom je, da slednjega kot celoto upravlja poseben menedžment, ki skrbi za vse, to je za varovanje, čistočo, kantino, vrtec, avtobusni prevoz ipd. Za industrijske parke velja, da so standardi zunanjega videza, čistoče in organizacije precej visoki. Razmerje med zazidano in nezazidano površino je 30–40 % : 60–70 % pri industrijskih parkih nižjega standarda, kjer so v primeru pomanjkanja zemljišč zgradbe lahko večnadstropne, ter pri industrijskih parkih višjega standarda 25–30 % : 70–75 %, kjer je tudi poudarek na arhitekturi in krajini še večji

inovacij oziroma tehnologije. Zaradi nerivalske narave tehnologije lahko inovacijo, do katere pride neko podjetje, brez zelo velikih dodatnih stroškov uporabijo tudi druga podjetja. To so prelivanja tehnologije oziroma znanja (učinki »spillover«) 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 prisvoji inovator.

Dejstvo, da prihaja do učinkov prelivanja, 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 zlasti, 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 (UNCTAD, 2002, Blomström, 2002), 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 (v primeru fiskalnih spodbud) in/ali povečanje fiskalnih izdatkov (v primeru finančnih spodbud)

² V primeru TNI se prelivanje znanja dogaja kot posledica uvajanja novih tehnologij in organizacijskih strokovnih znanj v tujih podružnicah, ki so tipično boljše kot v domačih podjetjih. Do prelivanja znanja s TNI pa pride, ko vstop ali prisotnost multinacionalnega podjetja poveča znanje domačih podjetij v državi prejemnici, ker multinacionalna podjetja ne morejo v polni meri internalizirati koristi od superiornega znanja. Prisotnost tuje podružnice lahko torej posredno s prelivanjem znanja domačim podjetjem poveča stopnjo tehnološkega spreminjanja in tehnološkega učenja v državi prejemnici TNI.

zmanjšuje znesek fiskalnih virov za druge namene (kot so izboljšanje infrastrukture, izobraževanje in usposabljanje);

- administrativni stroški, povezani z upravljanjem shem investicijskih spodbud;

- potencialne izgube učinkovitosti, če se podjetja locirajo tam, kjer so spodbude najbolj širokogrudne, ne pa tam, kjer so lokacijski dejavniki sicer najugodnejši (obnašanje “rent-seeking”) (UNCTAD, 2003);

- konkurenca med državami za pritegnitev TNI lahko povzroči probleme, saj obstaja tendenca, da se ponudijo previsoke spodbude in da raven subvencij dejansko preseže raven koristi od učinkov prelivanja.

Najpomembnejši argument proti investicijskim spodbudam, ki bi bile namenjene le tujim podjetjem, temelji na ugotovitvah, da učinki prelivanja niso avtomatični, temveč so bistveno odvisni od absorpcijske sposobnosti domačih podjetij. Potencial za učinke prelivanja se najbrž ne bo realiziral, 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 uspemo vzdrževati konkurenčno poslovno okolje (Blomström, 2002).

2.3 Osnovni integralni elementi spodbujevalnih politik

Literatura in praksa kažeta, da so precej učinkovitejše tiste politike do TNI, ki upoštevajo naslednja načela:

- Spodbude naj namesto na diskrecijskih odločitvah temeljijo na instrumentih, ki so enako dosegljivi vsem investitorjem ne glede na panogo ali nacionalnost investitorja.

- Spodbude naj načeloma ne bi bile tipa ex-ante, ki se podeljujejo pred investiranjem. Promovirajo tiste aktivnosti, ki ustvarjajo potencial za učinke prelivanja. To pomeni zlasti izobraževanje, usposabljanje in

aktivnosti R & R ter povezovanje med tujimi in domačimi podjetji (več o tem v UNCTAD, 2005). Prednost spodbud, ki temeljijo na izpolnjevanju operativnih zahtev, je, da lahko vplivajo na celoten fond investicij in ne le na tok novih investicij. Glede na njihov široki domet je treba investicijske spodbude jemati kot del inovacijske politike in politike gospodarske rasti, ne pa kot politiko, ki je relevantna le za tuje investitorje.

- Poleg investicijskih spodbud mora vlada v okviru svoje politike promoviranja investicij definirati tudi aktivnosti na področju modernizacije infrastrukture, dvigniti raven izobraževanja in usposobljenosti delavcev ter izboljšati celotno poslovno okolje.

Vlada države prejemnice mora v zvezi s spodbudami razčistiti predvsem naslednja vprašanja:

- Vrsta/tip spodbud. To vprašanje se nanaša predvsem na alternativo uporabe širše zaščitne politike kot spodbude nasproti spodbudam v ožjem pomenu besede, to je faktorskim spodbudam. Pri izvozno usmerjenih TNI so najpomembnejše faktorske spodbude, še posebno finančne, usmerjene v realizacijo konkretnega cilja.

- Višina spodbud. Nekatere države, ki želijo pritegniti TNI in so usmerjene na izvozne/skupne trge, glede višine spodbud zastopajo izrazito agresiven pristop in so za pridobitev TNI pripravljene plačati več kot konkurenčne države.

- Eksplicitna ali implicitna spodbujevalna politika. Države prejemnice običajno uporabljajo eksplicitno politiko spodbujanja TNI, ki pa jo pogosto kombinirajo z metodami implicitne politike. Ta temelji na diskrecijski pravici pristojnega organa, da neko spodbudo da ali ne da.

- Dajanje spodbud je načeloma vedno vezano na izpolnjevanje nekih kriterijev oziroma operativnih zahtev s strani tujega investitorja (npr. velikost investicije, število novih delovnih mest, transfer tehnologije, izvajanje dejavnosti R & R, lokacija projekta v manj razviti regiji, izvozna usmerjenost projekta itd.). Države prejemnice se morajo odločiti, katere prioritete želijo spodbujati s TNI.

- Diverzificiranost investicijskih spodbud. Z večjo diverzifikacijo

spodbujevalnih ukrepov oziroma z izboljšanjem njihove strukture poskušajo države prejemnice doseči isto kot s povečanjem skupne ravni spodbud, vendar ob nižjih stroških. Veliko različnih spodbud ponujajo predvsem države, ki konkurirajo za izvozno usmerjene TNI. Raznolikost investicijskih spodbud državi omogoča variiranje "mešanice" spodbud v smislu zadovoljevanja potreb tujih investitorjev. Pogosta praksa je tudi oblikovanje posebnega "spodbujevalnega paketa" za posamezen pomemben projekt. Tak pristop 'case by case' povečuje učinek in zmanjšuje stroške spodbujevalne politike. Vendar pa velika raznolikost spodbujevalnih ukrepov povečuje nejasnost spodbujevalnega sistema tako za investitorje kot za odgovorne organe države prejemnice.

- Način dajanja spodbud. Eden najznačilnejših sodobnih trendov na področju spodbujevalne politike je vse večja pozornost, ki je namenjena samemu načinu dajanja spodbud. Prevladalo je spoznanje, da lahko sam način ponujanja in dajanja spodbud bistveno poveča učinkovitost spodbud oziroma zmanjša proračunske stroške konkretne države v zvezi s spodbudami.

Pri spodbujevalni politiki v zadnjih letih zasledimo naslednje trende:

- prehajanje od avtomatičnega na selektivno oz. diskriminatorno oz. kriterialno dodeljevanje spodbud;

- manj je splošnih spodbud in več spodbud za točno določene namene, kot so uvajanje sodobne tehnologije, pospeševanje izvoza, delo R & R, zaposlovanje (še zlasti visokokvalificirane delovne sile), ekološko prijazni projekti in podobno;

- pri faktorskih (finančnih) spodbudah je manj subvencij ter več vračljivih oblik financiranja;

- strožje, pogosto celo projektno spremljanje učinkovitosti dajanja spodbud in ustrezne sankcije v primeru neustreznih rezultatov projekta, za katerega so bile dane spodbude.

Seveda pa spodbujevalna politika neke države ni in ne more biti določena izključno ali predvsem z razmišljanji v zvezi s TNI.

Spodbujevalna politika določene države načeloma izhaja iz širše razvojne strategije in ekonomske politike te države in je le deloma determinirana s TNI. Tuji investitorji imajo načeloma povsod nacionalni pristop. Čeprav so države s posebnimi spodbujevalnimi shemami za tuje investitorje izjema, pa so v okviru spodbujevalnih shem (i) nekatere po sami vsebini bolj ali manj namenjene tujim investitorjem (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 določeni državi sicer izognil, visoko tehnologijo, ki je domača podjetja nimajo, in podobno).

2.4 Vloga davčne politike za pritegnitev TNI

Davčna politika je zelo pomemben instrument za spodbujanje domačih in tujih investicij. Razprava o vplivu davkov na investicije bi bila lahko izjemno široka, pri čemer bi bilo treba ločiti različne vrste investicij, različne vire sredstev (domača, tuja), različne države. Osredotočili se bomo na investicije v opredmetena sredstva. Pri tem imajo davčni sistemi dve pomembni skupini vplivov na investicije, med katerima obstaja vsaj kratkoročno trade-off (OECD, 2005):

- Neposreden vpliv davkov na investicije: davčni sistem vpliva na investicije, saj vpliva na neto profitno stopnjo v podjetju. Teoretično bo višja davčna stopnja negativno vplivala na investicije tako iz domačih kot (predvsem) tudi iz tujih virov.

- Proračunski vplivi davkov na investicije: poleg davčnih vidikov se kot dejavniki, ki so pomembni za pritegnitev tujih investicij ali pa tudi za domača podjetja, pogosto navajajo dejavniki, ki odražajo kvaliteto poslovnega okolja. To pa se gradi s pomočjo državnega proračuna, h kateremu prispeva tudi davek na dobiček.

Nekoliko površen pogled na TNI kot zgolj transfer kapitala bi utegnil dati vtis, da so davčne stopnje (davka na dobiček podjetij) poglavitna determinanta privlačnosti posamezne države za potencialnega

investitorja. Vendar, kot sta ugotovila že Hymer (1976) in Dunning (1981), gre pri TNI za bistveno več kot zgolj za prenos kapitala (prenos tehnologije, zaščita oziroma internalizacija prednosti, ki izhajajo iz lastništva intelektualne lastnine, dostop do zaprtih trgov, internalizacija različnih faz proizvodnega procesa). Morisset in Pirnia (2000) pokažeta, da davčne olajšave, ki jih države prejemnice ponujajo potencialnim investitorjem, ne morejo nadomestiti večjih pomanjkljivosti za investiranje v tej državi in tako ne bo prišlo do želenih eksternalij. Po drugi strani pa med državami, ki so si v institucionalnem in infrastrukturnem okviru podobne, lahko davčne obremenitve igrajo izjemno pomembno vlogo, pri čemer je učinek odvisen od vrste uporabljenega davčnega instrumenta. Kot navaja OECD (2005), bo potencialni investitor poleg nominalnih davčnih stopenj ocenil tudi spekter olajšav, zakonsko strukturo na davčnem področju, predvidljivost davčnega sistema, transparentnost zakonodaje in postopkov, diskrecijsko moč v rokah administracije, ki lahko povečuje negotovost, ter kompleksnost davčnega sistema. Podjetja tako uporabljajo naslednje primerjave (Devereux, Griffith in Klemm, 2002): (1) merila, ki temeljijo na davčni zakonodaji (nominalna davčna stopnja (*angl.* statutory tax rate), davčna osnova, efektivna mejna davčna stopnja, efektivna povprečna davčna stopnja, izogibanje dvojnemu obdavčenju), in (2) merila, ki temeljijo na davčnih prihodkih države (davek na dobiček kot del BDP ali davek na dobiček kot del celotnih davčnih prihodkov države). V nadaljevanju kratko predstavljamo analize o vplivu posameznih najpomembnejših elementov davčnega sistema na TNI. Ob tem bi radi že na začetku poudarili, da je treba davčni sistem ovrednotiti vedno v celoti in ne zgolj po posameznih značilnostih (npr. nominalna davčna stopnja, olajšave), saj parcialna analiza lahko da zavajajoč vtis o dejanskem stanju obdavčitve.

Nominalna davčna stopnja. Vandenbussche (2005) ugotavlja, da investitorji zaradi enostavnosti pogosto pogledajo ravno nominalne davčne stopnje, čeprav je takšna primerjava lahko precej problematična.

Visoka nominalna davčna stopnja še ne pomeni nujno visokih plačanih davkov, saj je dejansko plačilo odvisno tudi od določitve davčne osnove.

Davčne stopnje so se zaradi konkurence med državami v obdobju od leta 2000 precej znižale. Ta konkurenca je opazna predvsem v državah Evropske unije. T. i. tekma proti dnu (»race to the bottom«) očitno izhaja iz prepričanja vlad, da je treba spodbuditi investicije in pritegniti ali ohraniti kapital.

Davčna osnova je v vsakem gospodarstvu izjemno kompleksno določena, zato se za oceno davčne konkurenčnosti gospodarstva s tega vidika uporabljata dva kazalca: (1) amortizacija in (2) investicijske olajšave. Devereux, Griffith in Klemm (2002) trdijo, da so se investicijske olajšave v EU in državah G7 v povprečju znižale. Izmed 16 držav, ki so jih proučili, je v obdobju 1982–2001 kar 10 držav znižalo olajšave za investicije v opremo in objekte, kar pomeni, da se je davčna osnova povišala (pri čemer pa isti avtorji poročajo, da so se davčne stopnje znižale). Najbolj očitno povišanje davčne osnove se je zgodilo v Veliki Britaniji in na Irskem, saj so se olajšave v povprečju znižale s 100 % na 73 % oziroma 71 %. V povprečju so olajšave padle za 10 odstotnih točk.

Amortizacija je drugi pomemben dejavnik spodbujanja investicij. Običajno države pritegnejo tuje investitorje s pomočjo pospešenih amortizacij, kar znižuje davčno osnovo in s tem so seveda dobički po davkih višji. Države običajno uporabljajo različne kombinacije ukrepov: pospešene amortizacije, zniževanje davčne osnove za določen odstotek vrednosti investicije (npr. Romunija 20 %), oprostitev plačila davka na reinvestirane dobičke, davčne počitnice (npr. Slovaška do 10 let), posebne sektorske ali geografske spodbude in podobno. Tako je investitorjem zelo pomemben kazalec, ki pove, kakšna je dejanska obdavčenost.

Kot dejavnika za odločitev o investiciji v določeno državo sta očitno pomembna tako davčna stopnja kot tudi davčna osnova. Standardna metoda za oceno učinkov obeh dejavnikov je prek efektivne

mejne in ефективne povprečne davčne stopnje³. Devereux, Griffith in Klemm (2002) ugotavljajo, da gibanje mejnih davčnih ефективnih stopenj ni sledilo gibanju nominalnih davčnih stopenj, saj so te pod močnim vplivom olajšav. Ob predpostavki nespremenjene inflacije je ефективna mejna davčna stopnja ostajala relativno stabilna skozi celo obdobje (1982–2001), v osemdesetih je nekoliko narasla, nato pa se je vrnila na izhodiščno raven. Ob upoštevanju učinka inflacije je mogoče zabeležiti rahel upad ефективne mejne davčne stopnje. Avtorji hkrati ugotavljajo, da je ефективna povprečna davčna stopnja padla v vseh razen v treh proučevanih državah, in sicer ob predpostavki konstantne inflacije je padla z 41 % na okoli 34 %, ob upoštevanju dejanskih inflacijskih stopenj pa z 42 % na 33 %.

Nekoliko manj očiten pa je pomen sistemov za izogibanje dvojnega obdavčenja na TNI. Da bi se izognili dvojnemu obdavčevanju dobičkov, sta se v praksi oblikovala dva sistema: kreditni sistem (ZDA, Japonska, Grčija, Irska, Španija, Velika Britanija) ter sistem izvzetja (ang. »exemption system«, ki se uporablja v preostali Evropski uniji). Po sistemu izvzetja je dobiček, pridobljen in obdavčen v tuji državi, izvzet iz davčne osnove v matični državi, po kreditnem sistemu pa davčne obveznosti hčerinskega podjetja v tuji državi predstavljajo davčni kredit v matični državi (davčno breme hčerinske družbe v tujini zniža obdavčljivo osnovo matičnega podjetja). Na podlagi razlik v omenjenih sistemih za preprečevanje dvojnega obdavčevanja De Mooij in Ederven (2003) ugotavljata, da bo v sistemu izvzetja večje davčno breme nedvoumno vplivalo na nižji obseg TNI, v kreditnem sistemu pa odgovor ni več enoznačen. Če matično (oziroma krovno) podjetje ne potrebuje davčnih olajšav iz hčerinskega podjetja, bodo tudi v kreditnem sistemu višje davčne obremenitve pomenile manjši pritok TNI, če pa matično podjetje

³ Definicija ефективne mejne in effektivne povprečne davčne stopnje: Povprečna effektivna davčna stopnja je razmerje med celotnimi dejansko plačanimi davki in dohodki podjetja pred davki, mejna effektivna davčna stopnja pa pove dejansko obdavčenost mejnega projekta.

lahko izkoristi »davčni kredit«, pa vpliv davčnega bremena države prejemnice na tokove TNI lahko postane bistveno manj izrazit.

Navzlic omenjenim pomanjkljivostim, ki jih prinaša analiza davčnih obremenitev na tokove TNI, pa se je oblikovala zelo obsežna literatura, ki vzpostavlja močno negativno povezavo med višino davka na dobiček in tokovi TNI⁴. Tako Hartman (1984) na podatkih o ZDA (časovna vrsta med 1965 in 1979) kot tudi Boskin in Gale (1987) (na nekoliko daljši časovni vrsti za ZDA od 1956 do 1984) ter Newlon (1987) in Murthy (1989) potrdijo hipotezo, da so na davčne stopnje občutljive predvsem investicije. Na podlagi zadržanih dobičkov naj bi bile občutljive na veljavne davčne stopnje, medtem ko to naj ne bi veljalo za prilive novih sredstev izven podjetja. Slemrod (1990) pokaže na značilno negativno povezavo med davčnimi stopnjami in pritokom novega kapitala iz matičnega podjetja. Na podatkih o časovnih serijah tokov kapitala je negativno povezavo med TNI in davčnimi obremenitvami podjetij ugotovil npr. še Cassou (1997)⁵.

Tudi študije presečnih podatkov so potrdile močan negativen vpliv davčnih obremenitev na tokove TNI (Grubert in Mutti, 1991, Hines in Rice, 1994, Hines, 1996, Grubert in Mutti, 2000 ter Altshuler et al., 2001). Stopnje elastičnosti, ki so jih ugotovili, pa so gibljejo med -1,71 in -12,37.

Tudi probitne analize potrdijo negativen vpliv davčne stopnje na pritok tujega kapitala (Bartlik, 1985, Papke, 1991, Hines, 1996, Devereux

⁴ Kljub prevladujočim dokazom o negativnem vplivu davčne stopnje (davek na dobiček) na pritok TNI pa je heterogenost tehničnih pristopov in uporabljenih baz podatkov pripeljala tudi do tega, da nekateri avtorji niso ugotovili značilne povezave med spremenljivkama (Hines 1997, 1999, Devereux in Griffith 2002, De Mooij in Erdevreen 2003).

⁵ Oziroma natančneje semielastičnosti, saj gre za oceno vpliva znižanja davčne stopnje za 1 odstotno točko na odstotno povečanje pritoka TNI. Ocenjene elastičnosti, pridobljene na podlagi analize časovnih vrst, se gibljejo med -0,42 (Newlon 1982) in -7,46 (Cassou 1997), kar pomeni, da znižanje davčnih stopenj za odstotno točko poveča pritok TNI za najmanj 0,42 % (in največ 7,46 %).

in Griffith, 1998, Grubert in Mutti, 2000, Swenson, 2001, Stöwhase, 2003 in Buttner in Ruf, 2004). Enako velja tudi za analizo panelnih podatkov, kjer se kontrolira za specifične države prejemnice investicije. Vpliv davčnih obremenitev na neposredne investicije je zelo velik (Swenson, 1994, Jun, 1994, Devereux in Freeman, 1995, Pain in Young, 1996, Wei in Billington, 1999, Benassy-Quere et al., 2001, 2003, Stöwhase, 2005, Bellak in Leibrecht, 2006). Dobljene elastičnosti se gibljejo med $-0,1$ in $-5,37$, kar kaže na to, da je velik del vpliva na gibanje tokov TNI pojasnjen s specifičnimi lastnostmi držav prejemnic. Tudi Egger et al. (2005) so s pomočjo modela splošnega ravnotežja na vzorcu držav OECD ugotovili, da višji davki v domači (izvorni) državi pozitivno vplivajo na odliv TNI, medtem ko davki v državi prejemnici negativno vplivajo na kapitalske prilive.

2.5 Pomen strateških investorjev

Ugotoviti je mogoče, da se tuji kapital ne usmeri nujno v panoge, za katere bi vlade potencialnih prejemnic želele, da bi bile cilj investorjev (to so običajno panoge, ki so v ospredju nacionalnih razvojnih strategij). Tuji kapital vedno išče določene prednosti, predvsem prednosti cenejše proizvodnje in prednosti pokrivanja trga z lokalno proizvodnjo. Ciljno gospodarstvo tako ne more 'izbrati' investorjev, pač pa investorji izberejo neko gospodarstvo kot potencialni cilj. Država se mora zato zavedati svojih primerjalnih prednosti in jih izpostaviti oziroma narediti bolj privlačne s pomočjo dodatnih spodbud.

Pomen 'strateških investorjev' se v literaturi vedno pogosteje omenja. Mortimore in Veragra (2004) pravita, da globalizacija prek spodbujanja tujih neposrednih investicij pravzaprav ponuja državam v razvoju veliko razvojno priložnost. Namreč, vlade držav v razvoju bi lahko načrtno spodbujale prihod tistih (vodilnih) multinacionalnih korporacij, ki so zanimivejše z vidika njihovih razvojnih (industrijskih)

prioritet. Zaradi pozitivnih učinkov ustreznega izbora na spodbujanje lokalnega razvoja je takšen izbor lahko zmagovalna kombinacija. Avtorja v nadaljevanju analizirata strategijo 'ciljanja zmagovalcev'.

Ciljanje izbranih (strateških) partnerjev je nekoliko v neskladju s prevladujočim pogledom, ki pravi, da ko država preseže neki prag priliva tujih neposrednih investicij, se številne potencialne koristi od tujih neposrednih investicij 'prelijejo': prenos tehnologije, vzpostavitev mreže domačih dobaviteljev, usposabljanje domačega kadra, razvoj podjetništva v državi gostiteljici, prenos znanja in drugi. Dolgo je veljalo prepričanje, da naj bi torej šlo za avtomatični proces (Mortimore in Veragra, 2004), a ni več tako.

Pojavile so se namreč že številne kritike mnenja, da gre za avtomatski proces, da torej tuje neposredne investicije nujno pripeljejo do učinkov prelivanja, če pridejo v neki kritični količini. Gorg in Greenaway (2001) sta pripravila pregled učinkov tujih neposrednih investicij z vidika učinkov prelivanja. Avtorja poudarjata, da se tuja podjetja odločajo za investicijo zaradi prednosti (profitni motiv), ki so povezane s poslovanjem v lokalnem okolju. Običajno so te prednosti povezane s tehnološkimi prednostmi, v zadnjem času pa se poudarja tudi pomen poslovnih znanj in organizacije proizvodnje. Domača podjetja naj bi imela od tujih koristi zaradi prenosa tehnologije, tuja podjetja pa običajno ne predajo znanja in tehnologije naprej, ampak pride do posrednega prenosa. Ugotavljata, da lahko učinki prelivanja nastanejo prek štirih različnih kanalov: (1) posnemanje oziroma imitacija, (2) konkurenca, (3) človeški kapital in (4) izvoz.

Prvi kanal je imitacija proizvodov (vključujoč tehnologijo) in storitev, ki je najbolj klasičen mehanizem prenosa. V zgodovini so znane anekdote o japonskih natančnih analizah že obstoječih izdelkov (glej npr. Booth, 2002). Uspešnost te metode je odvisna od kompleksnosti samega proizvoda ali storitve, zato tudi ni pričakovati, da bi imitacija popolnoma izničila ekonomske rente multinacionalnih podjetij. Prisotnost tujih podjetij lahko vpliva tudi na povečanje konkurence, to pa lahko zniža

probleme z X-neučinkovitostjo in pospeši prenos in uporabo novih tehnologij. Do prenosa znanja in tehnologij lahko pride tudi prek človeškega kapitala. Tuja podjetja običajno zaposlijo in ustrezno usposobijo tudi lokalne kadre. Seveda je nemogoče popolnoma preprečiti prenos tako pridobljenega znanja v lokalno okolje. In ne nazadnje so pozitivne posledice povezane tudi z izvozom, saj se s tem gospodarstvo odpre in deluje na tehnološko zahtevnejših trgih (Gorg in Greenaway, 2001, str. 9).

Seveda je ključno vprašanje, kako pritegniti takšne strateške investitorje ali kako omogočiti obstoječim, da to postanejo. Seveda tudi pri ciljanju strateških investitorjev ni mogoče spregledati osnovnih zakonitosti na področju tujih neposrednih investicij. Že omenjeni dejavniki privlačnosti držav seveda ostajajo zelo pomembni.

Najprej se mora država zavedati, da so uspešnost projekta iskanja ustreznega investitorja, njegove pritegnitve in pa predvsem želeni razvojni učinki močno odvisni od tega, kakšna je skladnost med nacionalnimi razvojnimi strategijami in kako jasna je s tem izbira ciljnih razvojnih sektorjev (glej tudi UNCTAD, 2002). V tem okviru mora biti politika spodbujanja (v tem primeru ciljanja) investicij popolnoma usklajena z nacionalno razvojno strategijo, ki pa mora biti ravno tako jasna. Če je dosežen ta predpogoj, lahko država oblikuje in sprejme številne ukrepe, ki na eni strani krepijo domače sposobnosti, na drugi strani pa pritegnejo tuji kapital. Hkrati pa je pomembno vedeti tudi to, da multinacionalna podjetja pridejo v določeno državo zaradi njenih primerjalnih prednosti, ki pa se skozi čas lahko spreminjajo. Zato je v dinamičnem okolju zelo pomembno, da se investitorjem, ki jih želi država obdržati, zagotovi dovolj privlačno okolje (Mortimore in Veragra, 2004).

Pomen in vrsta strateško pomembnih investicij se lahko zelo razlikujeta glede na doseženo raven gospodarskega razvoja. Za manj razvite države je lahko strateško zelo pomembno, da pritegnejo delovno intenzivne panoge, medtem ko je za razvitejše tak cilj seveda slab (več o tem v UNCTAD, 2002, in UNCTAD, 2003). Ker se bomo v nadaljevanju

osredotočili na primer Slovenije, ki sodi med razvitejše države, se bomo omejili predvsem na naslednja dva tipa:

- Investicije v tehnološko intenzivne dejavnosti. Države načeloma ne spodbujajo sistematično investicij v tehnološko intenzivnejše dejavnosti le v primeru, da je vir kapitala tuji investitor, ampak spodbujajo investicije v te dejavnosti nasploh, predvsem s pomočjo davčne politike (davčne olajšave). Investicije v take dejavnosti so del nacionalnih razvojnih strategij, pri čemer se ne razlikuje med tujimi in domačimi investitorji.

- Velike investicije. Države pogosto posebej spodbujajo velike investicije. V primeru, da se investitor odloča o veliki investiciji, katere narava je pomembna z nacionalnega razvojnega vidika, je tak investitor lahko deležen še kakšnih posebnih ugodnosti. Vendar pri tem ni sistematične diskriminacije tujih investorjev v pozitivnem smislu.

Nacionalne investicijske agencije se sicer lahko odločijo za tri različne vrste ciljanja (UNCTAD, 2001b):

- ciljanje investicij iz določenih držav,
- ciljanje investicij iz določenih sektorjev in
- ciljanje specifičnega tipa investicije.

S strateških (razvojnih) vidikov sta pomembni predvsem zadnja in predzadnja točka, torej ciljanje določenih sektorjev in ciljanje specifičnega tipa investicij. Kot je bilo že omenjeno, se učinki prelivanja ne zgodijo avtomatsko, zato je ustrezen izbor investicije tudi razvojno pomemben. Tako izkušnje iz Latinske Amerike opozarjajo, da količina investicij ne prinese nujno tudi zelenih razvojnih učinkov (glej npr. Mortimore in Vergara, 2004).

Namesto da bi nacionalne investicijske agencije skušale pritegniti kapital iz katerega koli sektorja ali države, se lahko osredotočijo na tiste, ki se jim zdijo bolj relevantne oziroma od katerih pričakujejo več koristi.

Raziskava UNCTAD (2001b)⁶ kaže, da si nacionalne agencije najbolj želijo tujih investicij iz zahodne Evrope, Severne Amerike in pa vzhodne Azije in Pacifika. Te regije je kot 'zaželenene' navedlo več kot tri četrtine vseh agencij. Na drugi strani pa so bile ostale regije deležne pozornosti le 30 % vseh agencij ali bistveno manj. Tak rezultat je seveda popolnoma pričakovan, saj multinacionalna podjetja domujejo v razvitih državah in ravno taka podjetja si države prejemnice želijo pritegniti.

Države ciljajo zelo različne panoge, kar je pričakovano zaradi različnih ravni razvitosti potencialnih prejemnic. Relativno nerazvite države s slabo izobrazeno delovno silo, ki je sicer poceni, nimajo niti možnosti niti želja pritegniti najprej tehnološko zelo zahtevne proizvodnje. UNCTAD-ova (2001b) raziskava tako kaže, da so sektorji, ki so najbolj v ospredju, zelo različni in vključujejo najprej precej preproste industrijske dejavnosti, kot sta tekstilna in avtomobilska industrija (omenja ju skoraj 90 % agencij). Po pogostosti pa jim sledijo tehnološko zahtevnejše industrijske panoge, kot so elektronika, biotehnologija itd. Te izpostavi več kot 70 % agencij. S skoraj enako zaželenostjo zelo visoko kotirajo infrastrukturne investicije (telekomunikacije, transport), sledijo pa investicije v prehravno industrijo in investicije v storitveni sektor (na primer klicni centri). Razvojno pomembne strateške investicije, kamor sodijo investicije v dejavnosti raziskav in razvoja, regionalni centri za posamezne multinacionalke, regionalni prodajni centri, distribucijski centri itd., so na predzadnjem, šestem mestu, pred investicijami v primarne dejavnosti (naravni resursi).

Nacionalne investicijske agencije lahko namenijo tudi posebno pozornost posameznim načinom vstopa. Po navedbah UNCTAD (2001b) so zaželenene predvsem tako imenovane 'greenfield' investicije in strateška partnerstva. Skoraj 90 % nacionalnih investicijskih agencij si prizadeva pridobiti takšne investicije, v državah v razvoju pa skoraj 95 %.

⁶ Raziskava, ki je bila izvedena leta 2000, je zajela 101 investicijsko agencijo. Seznam agencij je naveden v citirani literaturi.

Ključno vprašanje pa je seveda, kako pridobiti želene investicije, kako torej ciljati. Kot navaja UNCTAD (2002, str. 230), žal ni nobenega splošno veljavnega mehanizma ali recepta, ampak je treba vsakič znova oblikovati ustrezno strategijo glede na značilnosti države in dejavnosti. Nacionalne investicijske agencije uporabljajo številne pristope, od promoviranja na zelo standardne načine (reklame v časopisih, telemarketing, internet) do osebnih stikov, vabil na obisk same lokacije. Predvsem pomembno je to, da uspejo agencije s svojo dejavnostjo pritegniti pozornost odgovornih v podjetju, torej morajo informacije prodreti ustrezno visoko. Prava kombinacija metod je odvisna od tipa investicije, ki jo želijo pridobiti, in seveda od razpoložljivih sredstev. Pomembno je tudi, da se v agenciji pridobi čim več podatkov o podjetju in njegovih strategijah, saj le to omogoča, da jim lahko pripravijo konkurenčno ponudbo. Vsekakor pa je potrebno tudi to, da imajo investicijske agencije zadostna pooblastila, da so lahko proaktivne, saj zahteva ciljanje pogosto tudi izgradnjo precej osebnih mrež stikov (UNCTAD, 2002).

Ciljanje je povezano tudi z določenimi izzivi (UNCTAD, 2002, str. 235–237):

- Najprej se morajo nacionalne investicijske agencije zavedati, da je treba proces ciljanja ves čas dopolnjevati, nadgrajevati, da gre pravzaprav za kontinuiran proces učenja. Poleg tega je sam proces izbire investorjev dinamičen proces, ki mora upoštevati značilnosti gospodarskega razvoja in vladnih strategij, zato se seveda skozi čas izbor ciljnih panog lahko spreminja.
- Zelo pomembna je tudi ustrezna vloga države oziroma sodelovanje z državo. Izbira strateških investicij je povezana z razvojnimi vprašanji in zagotavljanjem ustreznega financiranja, najprej za promocijsko dejavnost, nato pa seveda tudi za pakete pomoči za investitorja in morebitne infrastrukturne projekte.

– Zavedati se je treba tudi tega, da ni nujno, da bo pritegnitev zelenega investitorja prinesla pričakovane rezultate. Uspeh je povezan tudi z značilnostmi domačega okolja in domačih gospodarskih subjektov.

Zaradi navedenih tveganj, ki pravzaprav niso vezana le na strateške investitorje, ampak tudi širše, je pomembno, da države natančno preučijo priložnosti in tveganja ter tako oblikujejo čim učinkovitejše pakete spodbud.

3 UČINKOVITOST INVESTICIJSKIH SPODBUD

Ocenjevanje učinkovitosti investicijskih spodbud je v literaturi precej razširjena in popularna tema, katere cilj je analiza uspešnosti spodbujanja TNI nasploh, stroškov in koristi spodbujevalnih aktivnosti ter ocena z vidika ciljev, tipov in načina dodeljevanja investicijskih spodbud.

3.1 Pomen spodbud v kontekstu celotnega nabora determinant TNI

Raziskave kažejo, da igrajo investicijske spodbude omejeno vlogo v določanju mednarodnega vzorca TNI (Blomström in Kokko, 2003). Pomembnejše so, ko so drugi, primarni dejavniki odločanja med dvema lokacijama bolj ali manj izenačeni (Guisinger et al., 1985, Rojec, 1994, UNCTAD, 1998). Investitorji se odločajo v dveh stopnjah; osnovni pogoji so pomembni v prvi fazi, spodbude pa odigrajo svojo vlogo v drugi fazi, ko gre za izbiro med podobnimi lokacijami. V prvi fazi spodbude niso pomembne,⁷ v drugi fazi pa so lahko odločilne (Oman, 2000).

⁷ Obstoječe, sicer maloštevilne analize za nove države članice EU potrjujejo te ugotovitve. V analizi spodbujevalnih politik za šest tranzicijskih držav (med njimi tudi za Slovenijo) Antaloczy in Sass (2001) ugotavljata, da niti splošni pregledi niti ekonometrične študije niso uspele najti dokazov, da bi spodbude pomembno vplivale na TNI. Podobne so tudi ugotovitve drugih. Med desetimi analizami, ki sta jih pregledala Clausing in Dorobantu (2005), ter analizami Bevana et al. (2004) in Garibaldija et al. (2001) je le ena študija ugotovila, da so spodbude pomembna determinanta TNI.

Učinkovitosti investicijskih spodbud ni mogoče ocenjevati same zase, brez upoštevanja glavnih determinant TNI in konkretne kombinacije glavnih determinant (splošnega poslovnega/institucionalnega okolja) konkretne politike do TNI v neki državi. Kakšna in kolikšna je privlačnost neke države kot lokacije za TNI, je odvisno najprej od glavnih determinant TNI (velikost trga ter cena in kvaliteta proizvodnih dejavnikov), potem od splošnega poslovnega, regulatornega in administrativno-institucionalnega okvira za TNI in šele potem od konkretne politike do TNI, ki se odraža v različnih omejitvah in investicijskih spodbudah. Če ni primarnih dejavnikov privlačnosti države za TNI, potem tuji investitorji nimajo osnovne ekonomske motivacije za vstop (OECD, 2005).

Investicijske spodbude za TNI so zato uspešne le, če so del vseobsegajoče strategije izboljševanja investicijskega okolja, ki vključuje ustvarjanje investicijam prijaznejšega okolja na celem nizu ekonomskih politik. Izdelava in uveljavitev široke strategije spodbujanja investicij pa zahteva močno politično podporo in vodenje (OECD, 2005). Študija Morriseta (2003), ki je analiziral delovanje 58 agencij za tuje investicije v tranzicijskih državah in državah v razvoju, kaže, da so učinki investicijskih spodbud na TNI brez ustrezne poslovne klime za investiranje lahko celo negativni. Ko pa država enkrat vzpostavi na splošno zdravo investicijsko klimo, je smiselno, da vlada sprejme dodatne korake za promoviranje in olajševanje investicij. Skratka, spodbude niso nadomestilo ustreznih splošnih ekonomskih politik (OECD, 2005).

Omeniti je treba tudi, da so zakonitosti tujih investicij za majhne države lahko drugačne od tistih za velike, kar je seveda tudi treba upoštevati pri oblikovanju ukrepov. Tako npr. Bellak (2000) v svoji analizi investicij v Avstrijo v letih 1960–1999 pokaže, da so bile investicije relativno idiosinkratske, pri čemer izpostavi pomen geografskih razlogov ter značilnosti domače industrije ter politik bolj kot dosežene splošne ravni razvitosti. Izjemno veliko vlogo v majhnih državah pa lahko imajo tudi bilateralni odnosi.

3.2 Učinkovitosti spodbud glede na cilje spodbujevalnih politik

Učinkovitost investicijskih spodbud je možno izraziti z razmerjem med izbranimi kriteriji ciljev vladne ekonomske politike na področju TNI in fiskalnimi stroški teh spodbud. Spodbujevalne politike imajo predvsem dva cilja: kvantitativnega, ki se izraža s povečevanjem prilivov TNI ali tudi s številom novoustvarjenih delovnih mest, in kvalitativnega, ki dejansko pomeni spodbujanje zelenega obnašanja tujih investitorjev. Pri tem drugem gre za kvalitativne cilje, povezane s tujimi investicijami, ki se najpogosteje nanašajo na investiranje v prioritetne sektorje, kvaliteto novoustvarjenih delovnih mest, izvozno usmerjenost podjetij s tujim kapitalom, kupovanje domačih inputov s strani podjetij s tujim kapitalom, transfer tehnologije, aktivnost R & D v podjetjih s tujim kapitalom, učinke prelivanja, lociranje podjetij s tujim kapitalom v manj razvitih regijah ipd.

Kaj pravijo empirične študije o učinkovitosti politik investicijskih spodbud z vidika ciljev, ki jih države hočejo uresničiti s temi spodbudami? Te Velde (2001) je analiziral dve zelo uspešni državi v pritegovanju TNI, Irsko in Singapur. Primera obeh držav kažeta, da so programi spodbujanja lahko uspešni v pritegovanju dodatnih TNI. Pri tem pa se zdi, da sta bila programa v obeh državah uspešna bolj zaradi poudarka, ki sta ga dajala zmanjševanju informacijskih ovir, kot pa le zaradi tega, ker sta ponujala davčne počitnice. Toda mnoge analize (tudi tiste na nacionalni in lokalni ravni) kažejo, da programi spodbujanja TNI v glavnem niso uspeli pritegniti dodatnih TNI (Morriset in Pirnia, 2000, Oman, 2000). Analize posameznih držav v tem pogledu ne dajejo nekega dokončnega odgovora. Primer Indonezije kaže, da je imela kljub spremembam vladne politike prisotnost ali odsotnost spodbud le malo učinka na skupne prilive TNI (Wells in Allen, 2001). Beyer (2002) v panelni analizi držav v tranziciji ugotavlja, da je najava spodbujevalnih

programov v okviru drugih dejavnikov le malo vplivala na sposobnost teh držav pritegniti TNI. Zgodnejša analiza davčnih spodbud v državah v tranziciji, ki sta jo pripravila Holland in Ownes (1996), prav tako zaključuje, da so imele spodbude marginalno vlogo v pritegovanju TNI, Semihradsky in Klazar (2001) pa sta našla celo negativno korelacijo s prilivi TNI na Češko, Madžarsko in na Poljsko. To interpretirata kot znak tekmovanja med podobnimi lokacijami v srednji Evropi.

Za Sedmihradskega in Klazarja (2001) je osnovno vprašanje v ocenjevanju uspešnosti politik spodbujanja, ali so te spodbude zares pritegnile več TNI. Njuna ocena je, da ko Češka ni imela investicijskih spodbud, je priliv TNI zaostajal za tistim na Poljsko in Madžarsko. Prav tako so se prilivi TNI na Poljsko in Madžarsko povečali, ko sta uvedli posebne ekonomske cone ali preferencialne tretmaje. Kar se spodbud in konkurence med državami tiče, pa velja, da je uvedba davčnih spodbud na Poljskem verjetno povzročila stagnacijo prilivov TNI na Madžarsko. Pozneje je uvedba investicijskih spodbud na Češkem zmanjšala priliv TNI na Madžarsko, ne pa tudi na Poljsko. To potrjuje teoretične zaključke na področju davčne konkurence, ki pravijo, da je taka vrsta meddržavne konkurence učinkovita še zlasti med simetričnimi državami. V primeru asimetrije v velikosti države ima večja država konkurenčno prednost velikega trga in davčni dejavniki igrajo minimalno vlogo.

Še en ključni cilj spodbujevalnih politik je kvaliteta TNI. Načeloma velja, da mora imeti pri načrtovanju spodbujevalnih programov skrb za kvaliteto TNI prednost pred kvantitativnimi cilji. Po Lallu (1996) je to glavna stvar v zvezi s politiko do TNI. Prav zato tudi ni nekega nasveta glede politike do TNI in spodbud, ki bi veljal univerzalno za vse države. Lall (1996) prav tako poudarja pomen specifičnih ciljev politike, ko gre za razumevanje in ocenjevanje primerov posameznih držav. Nekatere države ciljajo kvantiteto, druge kvaliteto, tretje oboje. Kvalitativni cilji se lahko nanašajo na razvoj prek medpanožnih (strukturni premiki med panogami) ali znotrajpanožnih ciljev (poglobljanje sposobnosti, izboljševanje kvalitete, povečevanje dodane

vrednosti) ali obojega. Pri tem je izboljševanje kvalitete samih TNI (podjetij s tujim kapitalom) ena možna pot, eksternalizacija transferja tehnologije (prelivanja) pa druga možna pot. Te Velde (2001) pravi, da države, ki so uspešne s svojimi spodbujevalnimi programi, maksimirajo koristi in minimizirajo stroške s ciljanjem specifičnih tipov projektov. Irska, na primer, specifično cilja s človeškim kapitalom intenzivne panoge. Irska in Singapur uporabljata nacionalni program povezovanja, ki komplementira njuna spodbujevalna programa, da bi tako maksimirala koristi od prelivanja. Obratno pa so štiri države ASEAN-a primer slabih in celo škodljivih politik do TNI. Premočan fokus na spodbude izvozno usmerjenim TNI je povzročil izgubo mnogih potencialnih koristi, ki bi jih TNI lahko imele za domače panoge (Thomsen, 1999).

Mallya et al. (2004) so analizirali uspešnost češke politike spodbujanja TNI z vidika pritegovanja dodatnih TNI, z vidika kvalitete teh TNI in z vidika stroškov in koristi (cost-benefit). Češka politika spodbujanja in češka agencija za tuje investicije (Czechinvest) sta sicer v zadnjem obdobju tradicionalno ocenjeni kot eni najuspešnejših na svetu (UNCTAD, 2003). Po uvedbi spodbujevalnega programa so se letni prilivi TNI na Češko več kot podvojili v primerjavi s prejšnjim obdobjem. Toda Mallya et al. (2004) ugotavljajo, da je češka nacionalna shema spodbujanja TNI v najboljšem primeru pritegnila dodatnih 10 % TNI glede na hipotetično situacijo brez spodbud. Analiza kaže, da je le malo investorjev vstopilo v državo ali se odločilo za razširitev obstoječih operacij zaradi spodbud. Vseeno je bil program uspešen v sektorskem usmerjanju TNI, saj je sektorska struktura subvencioniranih TNI drugačna od nesubvencioniranih. Subvencionirani projekti TNI se razlikujejo od drugih tudi v nizu drugih vidikov: so večji, pogostejše "greenfield", izvozno usmerjeni, imajo načrte za reinvestiranje in se pogostejše nahajajo v tehnološko intenzivnih panogah. Torej so bili kriteriji za dodeljevanje spodbud uspešni v dvigovanju kvalitete TNI (glede velikosti, pritegovanja "greenfield" projektov in neizbire pretirano stroškovno usmerjenih investorjev). Vendar pa so s povečevanjem spodbud količinski cilji

začeli ogrožati kvalitativne v smislu neuspešnosti pritegnitve TNI v visokotehnološke industrije. Zaključek analize češkega primera je, da se morajo vlade osredotočiti na tak nacionalni program spodbujanja TNI, ki bo predvsem izboljševal kvaliteto TNI, prej kot pa da si bo postavljali neke kvantitativne cilje. Poleg tega morajo vlade uporabljati instrumente, ki bodo dodatno spodbujali domače investiranje in učinke prelivanja (Mallya et al., 2004).

3.3 Analiza stroškov in koristi (cost-benefit) investicijskih spodbud

Vprašanje celotnih stroškov in koristi investicijskih spodbud je v bistvu vprašanje, "ali so eksternalije delovanja tujih multinacionalnih podjetij dovolj močne in sistematične, da upravičujejo subvencioniranje TNI z različnimi vrstami fiskalnih in finančnih spodbud" (Blomstroem in Kokko, 2003, str. 3). Zaradi potencialnega transferja tehnologije zaradi TNI lahko te 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). Analiza spodbud stroškov in koristi mora zato upoštevati ne le pritegovalne dodatnih TNI, temveč tudi druge neposredne in posredne koristi in stroške spodbujevalnih programov.

Izkušnje različnih držav (na primer Hanson, 2001, za Brazilijo), dokaj nejasni rezultati glede učinkov prelivanja od podjetij s tujim kapitalom na domača podjetja (Blomström in Kokko, 2003, Görg in Greenaway, 2001, Damijan et al., 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, kjer so tuji investitorji prejeli velike spodbude. Le malo pa je konkretnih analiz, ki poskušajo dejansko ovrednotiti profil stroškov in koristi spodbujevalnih

programov. Fisher in Peters (1997) sta napravila pregled študij, ki povezujejo raven regionalnih davkov z regionalnimi stopnjami rasti ali investiranja v ZDA. Ugotavljata, da je odnos med davki in rastjo odvisen v glavnem od tega, kako se trošijo davki za regionalne razvojne cilje. Wells in Allen (2001) sta proučevala profil stroškov in koristi indonezijskega spodbujevalnega programa in ugotovila, da so stroški daleč presegli koristi. Te Velde (2001) je ocenjeval stroške irskega spodbujevalnega programa na eno novoustvarjeno in ohranjeno delovno mesto; ti stroški so padli od več kot 30.000 irskih funtov v 80. letih na 10.000 irskih funtov v 90. letih. Analiza žal ne daje nobenega izračuna koristi, ki bi kompenzirale te stroške.

Analiza stroškov in koristi češke sheme spodbujanja TNI kaže, da je ob predpostavki, da so vsi tuji investitorji polno izkoristili davčne počitnice, ki jim jih ponuja spodbujevalna shema, shema povzročila neto družbene stroške v višini 20.000–40.000 USD na delovno mesto. Oportunitetni stroški (kot so nadomestila za nezaposlenost nad naravno stopnjo nezaposlenosti) deloma zmanjšajo te neto stroške. Analiza potrjuje, da je pritegovanje dodatnih TNI precej manj pomembno za oceno stroškov in koristi spodbud, saj te TNI bolj ali manj enakomerno povečujejo tako stroške kot koristi. Torej, če se kvaliteta TNI ne povečuje, potem si družba z investicijskimi spodbudami nalaga nepotrebne dodatne stroške. Obratno pa velja, če se kvaliteta TNI izboljša. Takrat lahko v analizi stroškov in koristi na strani koristi dodamo velik potencialni plus, kar premakne zaključek v cono pozitivnih neto koristi. Stimulirati je torej treba predvsem kvalitativne vidike obnašanja tujih investorjev (Mallya et al., 2004).

3.4 Učinkovitost spodbud glede na vrsto, strukturo in velikost

Učinkovitost spodbud je odvisna tudi od same vrste/strukture in velikosti spodbud. Žal ni analiz akademske narave ali pa s strani agencij

za tuje investicije, ki bi analizirale učinkovitost posameznih oblik spodbud. Obstajajo analize uspešnosti spodbujevalnih politik posameznih držav in učinkovitosti posameznih tipov spodbud, predvsem v smislu primerjave fiskalnih in finančnih spodbud.

Davki in fiskalne spodbude. Morda največ pozornosti je v zadnjem času namenjeno vplivu davčnih spodbud (zniževanja davčnih stopenj) na tokove TNI. Pomen davčnega sistema kot spodbude za investicije je potrdila vrsta empiričnih raziskav. Večina obstoječih empiričnih raziskav o vplivu davčnih obremenitev (podjetniških davkov) na tokove TNI potrjuje, da je vpliv davčnih obremenitev na TNI značilen, velik in negativen. Zniževanje davčnih stopenj naj bi pozitivno vplivalo na prilive TNI. Davki so pomemben dejavnik vpliva tako na odločitev o investiranju na določen trg kot tudi na vrednost investicije, ki bo izvedena (več glej v poglavju 1.4).

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, ker dotacije in subvencije dobijo v glavnem že v fazi izgradnje objektov za investicijo ali pa ob začetku dejavnosti, medtem ko je izkoristek davčnih olajšav odvisen od uspešnosti projekta. Pa vendar se zdi, da novejša analiza govori precej nasprotno. Nižja raven davka na dobiček in davčne olajšave so v različnih empiričnih študijah dobili več potrditve o pozitivnem vplivu na TNI kot pa finančne in druge spodbude. Analize o učinkovitosti finančnih in drugih spodbud za TNI so razmeroma redke predvsem zaradi pomanjkanja zanesljivih podatkov. Ena takih je analiza Mayerja in Muchinellija (1998), ki sta analizirala determinante japonskih TNI v EU v obdobju 1984–1993. V analizo sta vključila kapitalske dotacije in subvencije, efektivno davčno stopnjo na dobiček podjetij, subvencije za delo in raven izdatkov, ki se financirajo s strukturnimi skladi iz ERDF. Njuni rezultati niti ne potrjujejo niti ne zanikajo pomena teh spodbud za TNI. Ferrer (1998) je ugotovil, da raven

strukturnih skladov EU v posameznih regijah in raven investicijskih spodbud, ki jih dajejo posamezne države svojim pomoči potrebnim regijam, negativno vplivata na število zaposlenih v tujih podružnicah francoskih multinacionalnih podjetij. Visoka raven javne pomoči naj bi bila signal, da je regija relativno nerazvita in zato neprivlačna za tuje investitorje. Hubert and Pain (2002) sta analizirala pomen štirih različnih tipov spodbud – bruto javne investicije države kot delež v BDP, izdatki države za subvencije kot delež v BDP, raven plačil strukturnih skladov iz ERDF kot delež v BDP in efektivna davčna stopnja na dobiček podjetij – na lociranje TNI v okviru EU. Ugotovila sta, da obstaja signifikanten pozitiven učinek relativne ravni bruto javnih investicij in efektivne davčne stopnje v državi prejemnici na raven TNI.

Spodbujanje učinkov prelivanja, tj. povezovanja podjetij s tujim kapitalom z domačimi podjetji. Celotna ekonomska logika spodbujanja TNI temelji večinoma na možnosti prelivanja pozitivnih učinkov, predvsem tehnologije in znanja nasploh, od podjetij s tujim kapitalom na domača podjetja. Države prejemnice TNI imajo namreč koristi od TNI tudi zato, ker se različna neopredmetena sredstva (tehnologija, menedžerska in marketinška znanja), ki jih tuja matična podjetja prenašajo svojim podružnicam, prelivajo v gospodarstvo države prejemnice. Politike spodbujanja učinkov prelivanja so lahko dvoje vrste. 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 je namreč obseg prelivanja odvisen od ustreznega okolja v državi prejemnici. Druga politika je neposredno spodbujanje povezovanja podjetij s tujim kapitalom 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 vložkov v proizvodni), domačem lastništvu (maksimiranje tujega lastniškega deleža) in skupnih naložbah (obvezen domači partner), včasih pa celo z neposrednimi zahtevami o prenosu

tehnologije. Te politike so se v glavnem pokazale za precej neuspešne, zato načrtovalci ekonomske politike poskušajo vse bolj spodbujati bolj »naravne« povezave, kot je na primer kreiranje elektronskih baz podatkov, ki naj olajša poslovno povezovanje. Zahteve glede določenega obnašanja podjetij s tujim kapitalom so v glavnem zamenjali bolj fleksibilni sistemi, v katerih se ponujajo spodbude tujim investitorjem v zameno za izpolnitev določenih 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 primeri navajajo Singapur, Irska in Malezija.

V skladu s singapurskim Local Industry Upgrading Programme (LIUP) Economic Development Board ponuja finančno in organizacijsko podporo inženirju ali menedžerju tuje podružnice za pomoč domačim dobaviteljem v obdobju dveh do treh let. Ta shema je dala dobre rezultate in splošna ocena programa je, da je imel singapurski pristop, ki kombinira ciljno strategijo promoviranja TNI s programom povezovanja, pozitivne učinke na ekonomsko poglobljanje. Pristop držav, kot sta Singapur in Irska, odraža rastoče spoznanje o pomembni vlogi malih in srednje velikih podjetij. Seveda pa se je ob analizi singapurskega in irskega primera treba zavedati, da so njuni programi povezovanja precej dragi (okrog 40 mio USD za državi, ki štejeta okrog 4 mio prebivalcev). Poleg tega imata singapurski Economic Development Board in Irish Development Agency močne pozicije v vladi za oblikovanje in izvajanje politike na tem področju. Obe državi imata tudi veliko število ustrezno usposobljenih delavcev in malih podjetij, ki so sposobna postati dobavitelji tujih podružnic. Uspešnost teh programov je precej odvisna od pripravljenosti za aktivno sodelovanje obstoječih investorjev. S tem ko jim država prejemnica daje finančno in organizacijsko podporo, se znižajo tveganja tujih investorjev, povezana z angažiranjem in usposabljanjem dobaviteljev (OECD, 2005).

Thomsen (1999) je analiziral politiko do TNI v štirih državah ASEAN-a (Indonezija, Malezija, Filipini in Tajska). Njihova politika je osredotočena na agresivno spodbujanje izvozno usmerjenih TNI in obenem na omejevanje uvoza in TNI v ostale sektorje in projekte, usmerjene na domači trg. Thomsen (1999) ugotavlja, da je taka dualistična politika dala prav nasprotno rezultate od pričakovanih. Pomagala je ustvariti dualno gospodarstvo z le malo tehnološkimi prelivaji v domače gospodarstvo. Prav ta prelivanja (ne pa izvoz sam po sebi) pa morajo biti v središču investicijskih politik.

3.5 Učinkovitost spodbud glede na vrsto TNI

Učinkovitost investicijskih spodbud je odvisna tudi od vrste TNI, torej od tega, ali je proizvodnja podjetja s tujim kapitalom usmerjena pretežno na trg države prejemnice, v izvoz na svetovni trg ali pa na neki skupni trg (na primer notranji trg EU). To namreč vpliva na stopnjo konkurence med državami, potencialnimi prejemnicami tuje investicije. Čim večja je konkurenca, tem večji je vpliv investicijskih spodbud na odločitev tujega investitorja, v kateri državi naj locira svoj projekt⁸. Pri TNI, ki so namenjene servisiranju domačega trga, se konkretna država prejemnica ne sooča z neposredno konkurenco drugih držav, zato dodeljevanje spodbud ni smiselno. Pri TNI, katerih proizvodnja je namenjena izvozu na svetovni ali skupni trg, je konkurenca med državami pomembna. To velja še zlasti za investicije, namenjene skupnemu trgu, kjer gre za konkurenco podobnih držav; zaradi izenačenosti ostalih pogojev lahko faktorske spodbude odigrajo pomembno vlogo v odločitvi, v kateri konkretni državi skupnega trga locirati investicijo. Slovenija kot taka na področju predelovalne dejavnosti ni zanimiva za TNI, ki bi

⁸ Tako analiza BIAC (1981, str. 25) pravi: "Ko se enkrat ameriški investitorji odločijo, da bodo investirali v Evropi, je lahko izbira določene lokacije iz skupine podobnih lokacij odvisna od ponujenih spodbud."

prihajale zaradi njenega domačega trga⁹. Ostanejo torej le možnosti za izvozno usmerjene investicije, še posebno tiste, usmerjene na področje EU.

Učinkovitost TNI je odvisna tudi od značilnosti konkretne dejavnosti projekta TNI. Čim bolj mobilna je neka proizvodnja, tem bolj lahko spodbude vplivajo na izbor lokacije. S tem v zvezi je pomembno tudi razlikovanje med novimi projekti in razširitvijo obstoječih projektov TNI. V primeru razširitve so spodbude načeloma manj pomembne kot sicer, saj je investitor že vezan na določeno lokacijo. Seveda pa je res tudi, da pri že obstoječih investitorjih z enako spodbudo lahko dosežemo večji učinek kot pri pritegovanju novih tujih investitorjev.

Faktorske spodbude tako lahko prevesijo odločitev v prid neke lokacije predvsem v primeru izvozno usmerjenih investicij, ki ne zahtevajo veliko virov, ki bi bili vezani na samo lokacijo, investitor pa želi predvsem zmanjšati proizvodne stroške (Dunning, 1993). Te investicije so običajno tudi zelo mobilne. Enako lahko vplivajo faktorske spodbude tudi v primeru investicijskih projektov, kjer je lokacija široko definirana, na primer članica EU ali država z večjim številom regij, ki dajejo vsaka svoje spodbude (npr. ZDA, Velika Britanija, Španija).

3.6 Učinkovitost spodbud glede na način dodeljevanja in sposobnost investicijskih agencij v oblikovanju in vodenju politike

Selektivno spodbujanje TNI je postalo običajna praksa v mnogih državah. Ciljana investicijska podpora ima celo vrsto potencialnih prednosti v minimiziranju stroškov in maksimiranju koristi, vendar pa so tudi možna tveganja neuspešnosti take politike večja. Spodbude za TNI so lahko (in na splošno so) učinkovite glede na pričakovane/zahtevane

⁹ Drugače je pri storitvah, saj niz storitev zahteva prisotnost izvajalca storitev na samem mestu. Tudi v Sloveniji je večina TNI v storitvenem sektorju motivirana in usmerjena na slovenski trg.

koristi (znesek kapitala, število novoustvarjenih delovnih mest ali nove visokotehnološke zmogljivosti, izvozna usmerjenost itd.) in fiskalne stroške vlade države prejemnice, vendar pa se znesek pričakovanih/zahtevanih in dejanskih neto koristi lahko zelo razlikuje. Tako je bolj ciljana investicijska podpora lahko uspešnejša in učinkovitejša, vendar pa se s povečanjem ciljanja možna 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 obnašanje »rent-seeking« skupin pritiska.

Splošnega soglasja glede prednosti in slabosti uporabe kriterijev dodeljevanja spodbud ali drugih selektivnih pristopov do TNI ni. EBRD (2002) in druge mednarodne institucije na primer menijo, da je treba spodbujevalne programe kombinirati s pristopom »hands-off« k selekcioniranju zaradi nevarnosti, da bi vlade poskušale izbirati zmagovalce. UNCTAD (2002, 2003) zagovarja ciljanje kvalitativnih koristi skozi pritegovanje izvozno usmerjenih TNI, ki izboljšujejo primerjalne prednosti države prejemnice. OECD zagovarja pristop k spodbujevalnim programom, ki bolj kot na konkurenci temelji na jasnih pravilih (»rules-based rather than competition-based«) (Oman, 2000).

Češki primer (Mallya et al., 2004) potrjuje, da morajo vlade osredotočiti svojo pozornost na vprašanja, povezana s ciljanjem TNI. Problem s kriteriji za dodeljevanje spodbud je ta, da ga še zaostrejata dva splošna problema, in sicer pristranskost naravne izbire in informacijski problemi. Pristranskost izbire zadeva dejstvo, da bodo investicijske spodbude pritegnile TNI podpovprečne kvalitete. Vladni kriteriji in postopek izbire morajo rešiti ta problem in ciljati na zagotovitev nadpovprečno kvalitetnih TNI. Torej, kriteriji in proces izbire bodo verjetno uspešni le v povezavi z vnaprej določenimi značilnostmi investitorja, kot je na primer velikost ali pripadnost določeni industriji, ki jo je treba poznati pred dodelitvijo spodbude. Če tega ni, morajo biti

spodbude vezane na ex-post spremenljivke uspešnosti, kot je na primer kreiranje povezav z domačimi podjetji.

Morriset (2003), ki je analiziral delovanje agencij za promocijo investicij v 58 državah v tranziciji in razvoju, navaja naslednje ugotovitve glede njihove učinkovitosti v 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 v pritegovanju TNI.

- Agencije, ki namenjajo več sredstev za »policy advocacy« (oblikovanje, promoviranje in zagovarjanje politike), so učinkovitejše, ker taka aktivnost ni koristna le za tuje, temveč tudi za domače investitorje. Generiranje investicij in ciljanje investitorjev pa sta dragi in tvegani aktivnosti, še zlasti v državah s slabo investicijsko klimo.

- Agencije, ki so vzpostavile mehanizme poročanja najvišjim državnim organom (predsedniku države ali vlade) ali privatnemu sektorju, so sistematično uspešnejše v pritegovanju TNI. Take institucionalne povezave so ključne, ker prispevajo h krepitvi zaveze vlade, krepijo pa tudi kredibilnost in prepoznavnost agencije v poslovni skupnosti.

Analiza najboljših praks agencij za pospeševanje investicij nakazuje na naslednja štiri načela, ki so pomembna za vodenje učinkovite investicijske promocije in politike investicijskih spodbud (UNCTAD, 2004, str. 4):

- Predvidljivost. Pomeni obstoj jasnih politik in pravnega okvira za investiranje, predvidljivih pravil in regulative in pravično in konsistentno aplikacijo. Predvidljivost pomeni tudi minimalno in poenostavljeno regulativo.

- Odgovornost. Odgovornost in učinkovitost državnih uradnikov se povečujeta z vzpostavitvijo standardov delovanja in z nadzorom, možnosti za korupcijo pa se zmanjšujejo. Investitorji in javnost morajo biti informirani o teh standardih, tako da vedo, kakšno raven storitev lahko pričakujejo. Za države, ki so učinkovite v spodbujanju investicij, je

značilna tudi vzpostavitev jasnega in nepristranskega pritožbenega postopka.

- Transparentnost. Stiki in odnosi med vlado in investitorji so najučinkovitejši takrat, ko so informacije na voljo pravočasno, ko jih je lahko pridobiti in ko obstaja organizirana pomoč investitorjem. Transparentnost vključuje tudi večjo odprtost do medijev in javnosti glede investicijske politike in prakse.

- Participacija. Dialog z deležniki, vključno s skupnostjo investitorjev, prispeva k razvoju politike in k implementaciji odločitev te politike. Z vzpostavitvijo različnih forumov, vključno s posvetovalnimi komiteji, v okviru katerih lahko svoje vloške prispevajo tudi civilna družba in poslovne skupine, bo vlada zagotovila, da bodo njene politike in programi bolje odražali razvojne cilje in interese deležnikov.

Ciljanje panog ali ne v spodbujanju TNI. Eno od stalno prisotnih in nikoli dokončno odgovorjenih vprašanj industrijske politike je, ali ciljati panoge v procesu spodbujanja TNI ali ne. Charlton et al. (2004) so analizirali prakso 122 agencij za promocijo TNI glede prakse ciljanja panog v spodbujevalnih politikah. Ciljanje panog je zelo razširjeno. Merjeno z NTI/BDP v obdobju 1995–2002 se zdi, da podatki kažejo, da so tiste analizirane države, ki uporabljajo ciljanje panog v svojih ekonomskih politikah, pritegnile več TNI kot države, ki jih ne. Zdi pa se, da države, ki ciljajo panoge, ki niso v skladu z njihovimi nacionalnimi karakteristikami, pritegnejo manj TNI.

Ciljanje panog je močno razširjeno in je običajno odvisno od stopnje industrializacije države. Več kot 70 % analiziranih držav selektivno promovira TNI. Ciljanje še posebno dominira v majhnih in bogatih državah, izbira panog pa je najpogostejše odvisna od značilnosti države. Razvitejše države se osredotočajo na tehnološko zahtevnejše panoge, države s poceni delovno silo na panoge, ki potrebujejo veliko poceni delovne sile, države z bolj izobraženo populacijo pa na panoge, ki zahtevajo bolj izobraženo delovno silo. Največ ciljanih panog je v predelovalni dejavnosti; najpogostejše ciljane panoge so elektronika in

električna oprema, informacijsko-komunikacijska tehnologija ter hrana in povezani proizvodi (Charlton et al., 2004).

Tabela 3: Pregled učinkovitosti spodbujevalnih politik

Vprašanje učinkovitosti	Rezultat
Pomen spodbud za izbor lokacije	Sekundarnega pomena. Pomembne kot element tekmovanja med sicer podobnimi lokacijami.
Učinkovitost spodbud glede na cilje spodbujevalnih politik	Rezultati glede kvantitativnih ciljev so mešani. Nekatere študije kažejo, da so spodbude pritegnile več tujega kapitala, druge pa, da so učinki majhni. Tudi glede kvalitativnih ciljev so rezultati mešani.
Učinkovitost glede na vrsto in velikost spodbud	
Davčne	Visoki davki negativno vplivajo na priliv tujega kapitala.
Finančne in druge spodbude	Investitorji bolj cenijo tako vrsto spodbud. Analize relativno redke zaradi pomanjkanja zanesljivih podatkov, rezultati pa mešani.
Učinkovitost glede na vrsto TNI	Smiselnost spodbud odvisna od konkurence drugih potencialnih lokacij. Pomembna je tudi mobilnost TNI, bolj mobilne dejavnosti zahtevajo več spodbud.
Upravičenost spodbud (analiza cost benefit)	Velike potencialne koristi zaradi transferjev znanja in tehnologije in učinkov prelivanja, vendar so tudi stroški spodbud za države lahko visoki. Analize kažejo mešane rezultate, v nekaterih primerih so stroški celo večji od koristi. Pomembno se je osredotočiti predvsem na kvalitativne cilje.
Učinkovitost spodbud glede na način dodeljevanja in delovanje agencij	Uspešnost odvisna od številnih dejavnikov (značilnosti države, velikosti sredstev, sistem nadzora delovanja agencij itd.). Načeloma so bolj ciljane spodbude učinkovitejše, a s tem rastejo tudi drugi stroški (npr. pristranskost, administrativni stroški).

Države pri izbiri ciljnih panog uporabljajo različne kriterije. Za te je na splošno značilno, da so ali povezani s privlačnostjo panoge za tuje

investitorje ali pa z zaželenostjo določene panoge v razvojni strategiji države. Večina držav pri izbiri uporablja kriterij relativne privlačnosti te panoge za TNI. Tako mnoge agencije za TNI ocenjujejo, koliko specifične značilnosti države delajo to državo konkurenčno v neki panogi oziroma v katerih panogah ima država konkurenčne prednosti glede na svoje specifične značilnosti. Mnoge države poudarjajo še pomen potencialne ciljne panoge v kontekstu splošnih gospodarskih ciljev države, kot so ustvarjanje novih delovnih mest in potencialna vrednost industrije za obstoječi ali načrtovani domači »cluster«. Le majhno število anketiranih agencij za TNI je navedlo portfelj ciljnih panog, ki bi bile medsebojno povezane v neki koherentni, v prihodnost usmerjeni razvojni strategiji, in bi povezovale kratkoročne strategije za maksimiranje privlačnosti z dolgoročnimi razvojnimi cilji (Charlton et al., 2004).

4 PREGLED NEKATERIH SPODBUD DRUGIH DRŽAV

Slovenija kot majhno, odprto gospodarstvo lahko pridobi potrebni razvojni zagon tudi s pomočjo tujega kapitala. Pri iskanju idej za oblikovanje ustreznih ukrepov oziroma spodbud se lahko zgleduje tudi po nekaterih drugih državah, ki so bile v preteklosti uspešnejše pri pridobivanju tujega kapitala. Ker je z vidika razvojnega preboja v Sloveniji smiselno osredotočanje zlasti na panoge z višjo dodano vrednostjo, se bomo tudi v primerjavah osredotočili predvsem na ukrepe, ki ciljajo na pritegnitev investicij v raziskave in razvoj ter visoko tehnologijo. V nadaljevanju podajamo pregled ukrepov v nekaterih državah v tranziciji (Češka, Slovaška, Madžarska, Estonija) ter na Irskem, kjer so izjemno uspešno pritegnili ravno panoge z visoko dodano vrednostjo. Pri pripravi predstavitev držav smo se oprli na podatke nacionalnih investicijskih agencij. Poleg tega pa je za Slovenijo pomembno tudi vprašanje strateških investorjev in potrebnih ukrepov za

njihovo pritegnitev, čemur se bomo posvetili v zadnjem delu tega poglavja.

4.1 Izkazane konkurenčne prednosti držav

Prvi dejavnik, ki vpliva na privlačnost potencialne lokacije, je seveda spekter tržnih dejavnikov z vidika investitorja. Med te dejavnike štejemo trg konkretne države, razpoložljivost in ceno proizvodnih dejavnikov, možnost učinkovitejše proizvodnje itd. Seveda je pomembno tudi ustrezno poslovno okolje, kjer pa delno vlogo odigrajo tudi spodbude, čeprav ne morejo nadomestiti drugih bistvenih napak poslovnega okolja.

Države, kot so Madžarska, Češka, Slovaška in Estonija, med svoje konkurenčne prednosti štejejo zlasti lokacijo v centralnem delu Evrope, ki je lahko pomembna odskočna deska za osvajanje trgov proti vzhodu, zelo dinamično gospodarstvo in ugodne makroekonomske kazalce ter poslovno okolje, ki spodbuja hitro gospodarsko rast in investicije. Seveda je pomembno tudi članstvo v EU ter s tem dosežena politična stabilnost in orientacija. Države poudarjajo tudi prednosti delovne sile, zlasti izobraženost (tudi ali predvsem za tehnične vede) ter prilagodljivost, nizke stroške delovne sile oziroma ugodno razmerje med plačami zaposlenih in produktivnostjo ter liberalno delovno zakonodajo (npr. Slovaška). Med prednosti pa uvrščajo tudi dobro infrastrukturo, podporo inovacijski dejavnosti, seveda predvsem primerjalno glede na nekatere druge potencialne lokacije s cenejšo delovno silo, a slabšo in bolj zastarelo infrastrukturo, kot sta na primer Romunija in Bolgarija. Irska k tem prednostim dodaja še pomen mlade (in seveda tudi zelo dobro izobražene) delovne sile, prednosti, ki jih ponuja angleškogovoreče področje, konkurenčnost gospodarstva, urejen in delujoč pravni sistem, zlasti v smislu varovanja pravic intelektualne lastnine, kar je posebno pomembno za IT-industrijo, ki so jo uspešno pritegnili, ter strateško usmeritev države v podporo in razvoj raziskovalno-razvojne dejavnosti

tako skozi izobraževalni sistem kot tudi na drugih ravneh (spodbude za podjetja) (povzeto po straneh nacionalnih investicijskih agencij¹⁰, 2009).

4.2 Spodbude za tuje investitorje v izbranih državah

Češka, Slovaška, Estonija in Madžarska so nekdanje tranzicijske države, ki so v zadnjih letih dosegle izjemen napredek, podobno kot Irska v 90. Vse države imajo podoben cilj, ki je hkrati podoben tudi cilju Slovenije, razviti gospodarstvo, ki bo temeljilo na visoki tehnologiji ter s tem na panogah z visoko dodano vrednostjo. Temu ustrezno so oblikovane tudi investicijske spodbude. V nadaljevanju podajamo pregled osnovnih podatkov o investicijskih spodbudah s poudarkom na spodbudah za investicije v raziskave in razvoj in tehnološko intenzivne dejavnosti ne glede na vir kapitala.

Madžarska agencija za investicije (Hungarian Investment and Trade Development Agency, ITD Hungary) ponuja v splošnem za projekte, ki so večji od 10 milijonov evrov (50 za turistične) štiri vrste spodbud: (1) investicijske, o katerih se lahko odloča na individualni ravni, (2) davčne olajšave za razvojne projekte¹¹, (3) subvencije za izobraževanje kadrov¹² ter za (4) ustvarjanje novih delovnih mest¹³. Spodbude oblikuje tako, da se osredotoča na projekte z višjo dodano vrednostjo, pri čemer podpora vsebuje tudi t. i. sistem 'one-stop-shop' z

¹⁰ Nacionalne investicijske agencije z navedbo ustreznih spletnih strani: Irska (IDA Ireland, www.idaireland.com), Estonija (Estonian Investment Agency (EIA), www.investestonia.com), Slovaška (SARIO, Slovak Investment and Trade Development Agency, www.sario.sk), Češka (CzechInvest – Czech Agency for Foreign Investment, www.czechinvest.org), Madžarska (Hungarian Investment and Trade Development Agency, www.itdh.com).

¹¹ Takšna razvojna davčna olajšava omogoči neplačilo 80 % davka na dobiček, ki bi se sicer obračunal, in sicer za 10 let. Odvisna pa je od tudi od velikosti projekta in števila novih delovnih mest.

¹² Dosegajo lahko do 70 % stroškov ali več v primerih usposabljanja invalidov ali v odvisnosti od regionalne razvitosti.

¹³ Do 1,04 mio € za podjetja, ki odprejo 501 novo delovno mesto ali več v manj razviti regiji, pri čemer mora biti vsaj 50 % delavcev prej brezposelnih (30 % v najmanj razvitih regijah).

VIP-obravnavo in podajanjem celovitih informacij o možnostih glede subvencioniranja takšnih projektov (ITDH, 2009).

Za projekte znotraj razvojno-raziskovalne dejavnosti lahko investitorji poleg osnovnih že omenjenih dobijo subvencije, če je projekt vreden vsaj 10 milijonov evrov ali pa se bo zaradi njega odprlo vsaj 10 delovnih mest, pri čemer se o višini subvencije odloči vlada na temelju 'case-by-case'. Razvojno-raziskovalni projekti v višini vsaj 400 tisoč evrov pa so upravičeni do davčne olajšave (ITDH, 2009).

Češka spodbuja investicije v naslednje panoge: (1) industrija (avtomobilska, letalska, elektroinženiring, high-tech inženiring in medicinska oprema), (2) storitve (medicinske storitve, IT in razvoj programske opreme) ter (3) raziskovalno-razvojno dejavnost. Leta 2007 so sprejeli 'Investment act', ki opredeljuje različne tipe investicij. Tako so investitorji lahko upravičeni do delnih ali popolnih davčnih počitnic za dobo 5 let (za nove oziroma za razširitev obstoječih kapacitet), regionalno vezanih spodbud, ki omogočajo pridobitev subvencij v višini 50 000 CZK za novoustvarjeno delovno mesto ali pa povračilo 35 % stroškov usposabljanja v regijah z najvišjo brezposelnostjo. Vendar pa so spodbude omejene, saj celotna pridobljena sredstva ne smejo presegati 40 % (50 % za srednja in 60 % za majhna podjetja) vrednosti investicije v dolgoročno opredmetena ali neopredmetena sredstva, z izjemo stroškov usposabljanja. Poleg tega pa so spodbude vezane tudi na velikost projekta, ki mora doseči vsaj 50 milijonov CZK v najmanj razvitih in 100 v najbolj razvitih regijah, zahtevo po vsaj 50-odstotnem lastnem vložku in najmanj 60-odstotno investicijo v mehanizacijo. Za raziskovalno-razvojne in inovacijske dejavnosti ter centre za poslovne storitve je minimalni znesek investicije 10 milijonov CZK, odpreti pa morajo od 20 (centri za razvoj programske opreme, centri za zagotavljanje IKT-storitev in rešitev) do 100 novih delovnih mest (za potrošniške kontaktne centre). Investitor mora zadostiti pogojem v treh letih po pridobitvi podpore, pomembna pa je tudi mednarodna orientacija projekta (Czech Invest, 2009).

Estonija ponuja številne sheme za različne sektorje, pri čemer velja v tekočem načrtu (2008), da se lahko vsi investitorji prijavijo za pridobitev 'splošne sheme spodbud', ki omogoča pridobitev pomoči za zagon. Ponujajo tudi pomoč za podjetnike, ki bi želeli dati trgu potreben produkt, a ne bo šlo za hitrorastoč segment, pri čemer pokrijejo do 75 % stroškov oziroma maksimalno 50 tisoč EEK. Podjetniki, ki se usmerjajo s svojimi proizvodi v hitrorastoči segment, lahko pridobijo do 200 tisoč EEK oziroma do 50 % stroškov (Estonian Investment Agency, 2009).

Za spodbujanje razvoja in raziskovalne dejavnosti daje Estonija spodbude za lansiranje novih ali izboljšanih produktov in storitev in za uvajanje novih tehnoloških rešitev. Država pomaga s finančno pomočjo pri prevzemu dela tveganja, ki se veže na tehnološki in trženjski del projektov. Država daje tudi sredstva za izvajanje raziskav, ki bi lahko pripeljale do razvoja novih izdelkov ali izboljšave obstoječih, pri čemer pokrije tudi do 75 % vseh stroškov oziroma celo 100 %, če bi bili rezultati takega projekta potem namenjeni za širše dobro in javno dostopni (Estonian Investment Agency, 2009).

Slovaška ponuja investitorjem več vrst pomoči: pomoč pri ustanavljanju podjetja (zagona pomoč) ter pomoč za odpiranje delovnih mest, pri čemer imajo pomoči lahko različne oblike: subvencija za nakup opredmetenih in neopredmetenih sredstev, oprostitev plačila davka na dobiček, prispevek za odpiranje novih delovnih mest, subvencija za transfer tehnologije po ceni, ki je nižja od tržne. Ponujajo tudi spodbude za različne sektorje, tehnološke centre, centre za zagotavljanje strateških storitev in turizem. V industriji morajo biti projekti vredni od 6 milijonov evrov (v regijah, kjer je brezposelnost za 50 % višja od državnega povprečja) do 24 milijonov evrov (v regijah s podpovprečno brezposelnostjo). Za tehnološke centre mora biti investicija vredna vsaj 1,3 milijona, za strateške storitve milijon, za turizem pa od 3,2 do 16 milijonov.

Irska s svojim razvojem je vzor, ki mu želijo slediti številne države. Irska je bila izjemno uspešna pri pridobivanju investitorjev v

panoge z visoko dodano vrednostjo. Tako se je do danes, kot poudarjajo na IDA (2009), več kot 1000 tujih investorjev odločilo, da bo ravno Irska njihova evropska odskočna deska. Tako je država danes dom številnih znanih in tehnološko naprednih podjetij v številnih panogah, prednjačijo pa inženiring, IKT, farmacija, medicinska tehnologija, finančne in druge mednarodne storitve. Med najbolj znanimi podjetji so Intel, Yahoo, Adobe, Microsoft, HP, Apple, Google, Amazon.com, Palm in druga (IDA, 2009).

Kot poudarja IDA (2009), se država trudi pritegniti investitorje predvsem z ugodnim ekonomskim in stimulativnim davčnim okoljem, pomembne pa so tudi vse že prej omenjene konkurenčne prednosti. Kljub vsemu pa ima IDA tudi zelo dober program spodbud, ki poleg osnovnih storitev svetovanja in pomoči pri investiciji ponuja tudi širok nabor finančnih spodbud. Na osnovi 'case by case' se določi ustrezen paket spodbud, pri čemer so spodbude lahko štirih vrst: subvencije za zaposlovanje, subvencije za usposabljanje, subvencije za vlaganje v raziskave in razvoj ter kapitalske subvencije. Zelo pomembna dejavnika pri odločanju o spodbudah sta kvaliteta ustvarjenih delovnih mest in izbrana lokacija znotraj Irske. Zelo spodbudni sta tudi le 12,5-odstotna davčna stopnja ter davčna olajšava za vlaganje v raziskave in razvoj. Raziskave in razvoj so področje, ki mu redno namenjajo pomoč v vseh štirih oblikah tako za nove kot tudi obstoječe investitorje. Poleg tega je v letu 2008 IDA imela odprt razpis za kar 500 milijonov evrov pomoči za raziskovalno-razvojne projekte. Imajo tudi shemo 'inovacijskega partnerstva', ki daje dodatno pomoč za sodelovanje z inštituti in univerzami. Irska sistematično spodbuja tudi podjetja, da bi locirala svoje strateške dejavnosti na Irskem (oskrbovalna veriga, marketing in prodaja, intelektualna lastnina, kontaktni centri ter globalni strateški storitveni centri) (IDA, 2009).

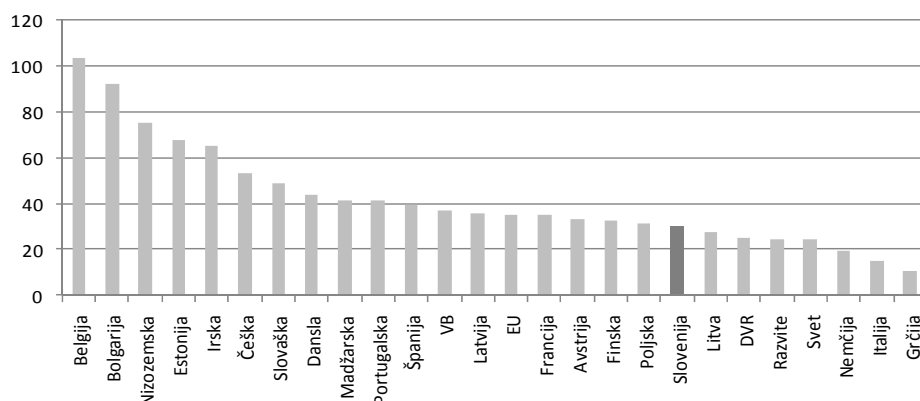
Podatki kažejo, da države uporabljajo zelo podobne sestavine programov spodbud, pri čemer izstopa uspešnost Irske, ki pa je imela tudi nekoliko sreče zaradi zgodovinskega dejavnika ter naravnih danosti

(lokacija, jezik). Vendar pa podatki kažejo, da so uspešni programi predvsem tisti, ki znajo združiti strategije spodbud s širšo razvojno strategijo države in so dovolj prilagodljivi potrebam investorjev.

5 TUJE NEPOSREDNE INVESTICIJE V SLOVENIJO

Podatki UNCTAD-a (slika 1) kažejo, da je bila Slovenija konec 2008 z 29,8-odstotnim deležem stanja vhodnih TNI v BDP na repu novih članic EU in precej pod povprečjem za države EU, kjer je to znašalo 35,3 %.

Slika 3: Stanje tujih neposrednih investicij kot % BDP v izbranih državah EU ter v svetu, 2008



Vir: UNCTAD Statistical database, 2009.

Uspešnost neke države v pritegoivanju TNI merimo s tem, kako uspešno izkorišča svoje potenciale za pritegovanje TNI. To uspešnost pa razberemo iz primerjave med indeksom potenciala za pritegovanje TNI in

indeksom dejanske uspešnosti pritegovanja TNI, ki ju redno letno objavlja UNCTAD¹⁴.

Tabela 4: Rang Slovenije med 141 državami po indeksu uspešnosti in indeksu potenciala za pritegovalje TNI v obdobju 2000–2007

Leto	Rang indeksa uspešnosti pritegovanja TNI	Rang indeksa potenciala za pritegovalje TNI	Zaostajanje ranga uspešnosti za rangom potenciala
2000	114	29	-85
2002	60	27	-33
2003	53	28	-25
2004	57	29.	-28
2005	92	32	-60
2006	98	33	-65
2007	94	n.p.	-

Vir: UNCTAD 2006 in UNCTAD Country fact sheets, 2009.

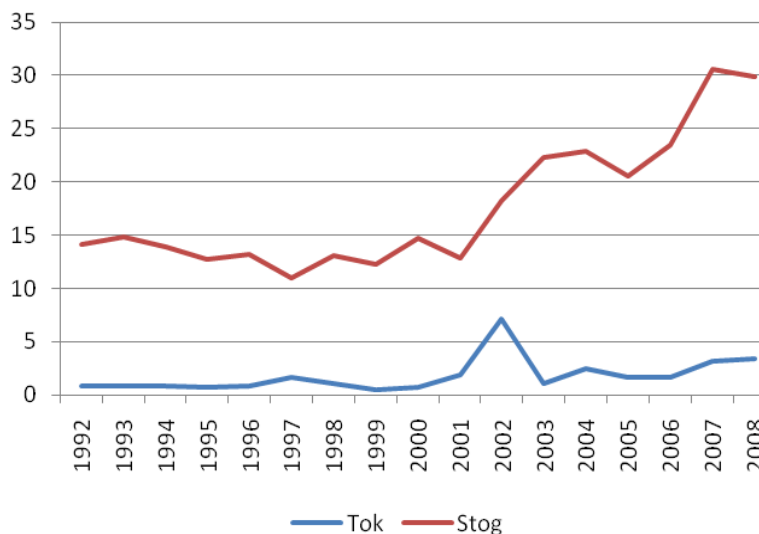
Dejanska uspešnost Slovenije v pritegovanju TNI vseskozi bistveno zaostaja za njenimi potenciali na tem področju (tabela 1). V letu 2002 se je Slovenija med 141 državami po indeksu potenciala za pritegovalje TNI uvrstila na zelo visoko 27. mesto, po dejanski uspešnosti pritegovanja TNI pa na precej nižje 60. mesto; leto kasneje smo po uspešnosti dosegli 53. mesto. Dejansko je tudi ta ocena uspešnosti

¹⁴ Indeks uspešnosti pritegovanja TNI se izračuna kot razmerje med deležem države v svetovnih prilivih TNI in med deležem države v svetovnem BDP. Indeks potenciala za pritegovalje TNI pa je sestavljen iz 12 strukturnih spremenljivk: realna rast BDP, BDP na prebivalca, delež izvoza v BDP, število telefonskih linij na 1.000 prebivalcev, število mobilnih telefonov na 1.000 prebivalcev, poraba energije na prebivalca, delež izdatkov za raziskovanje in razvoj v BDP, delež študentov v terciarnem izobraževanju v celotnem prebivalstvu, kompozitni deželni riziko, delež v svetovnem izvozu naravnih virov, delež v svetovnem uvozu delov za elektroniko in avtomobilov, delež v svetovnem izvozu storitev, delež v svetovnem stanju vhodnih TNI. Čim boljša je uvrstitev države po indeksu uspešnosti pritegovanja TNI glede na uvrstitev po indeksu potenciala za pritegovalje TNI, tem bolj privlačna je kot lokacija za TNI, tem bolj uspešna je njena politika pritegovanja TNI (za opis metodologije glej npr. UNCTAD World Investment Report, 2006).

predobra. Delno zmanjšanje zaostanka dejanske uspešnosti za potenciali v letih 2002 in 2003 je namreč le posledica enkratnih dogodkov, ki so v letu 2002 privedli do zelo velikih prilivov TNI (predvsem prodaja Leka in manjšinskega deleža v Novi Ljubljanski banki: ker se indeks uspešnosti računa na osnovi triletnega povprečja, veliki prilivi v letu 2002 vplivajo na relativno ugoden rezultat vse do leta 2004). To kaže na slabo investicijsko klimo v Sloveniji in na nizko uspešnost naše politike pri pridobivanju TNI. Stanje se je dramatično poslabšalo 2005, ko je zaostanek dejanskega ranga za potencialnim dosegel kar 60 in nato še narasel. Podatki torej kažejo, da se stanje na področju tujih investicij v Sloveniji nikakor ne izboljšuje.

Slika 4 prikazuje tok in stog tujih neposrednih investicij v Slovenijo od leta 1992 do 2008. Opaziti je mogoče predvsem velik pomen posameznih investicij, ki so zaznamovale slovensko gospodarstvo (npr. Novartisov prevzem Leka 2002), sicer pa so letni prilivi tujega kapitala relativno skromni, vsekakor pod želenimi zneski. V nadaljevanju zato podajamo analizo privlačnosti in predlogov za izboljšavo.

Slika 4: Tok in skupna količina prilivov tujih neposrednih investicij v Slovenijo 1992–2008 v % BDP



Vir: UNCTAD Statistical database, 2009.

5.1 Izbrani kazalci privlačnosti Slovenije kot investicijske lokacije

Analiza, ki so jo s pomočjo anketnih podatkov 'Anketa JAPTI-CMO 2008' opravili Rojec, Burger in Jaklič (2009), kaže, da so med motivi za tuje investitorje za vstop na slovenski trg ključni naslednji: krepitev dolgoročnega sodelovanja, dostop do trga ali povečanje tržnega deleža in kvalitetna delovna sila. Med najmanj pomembnimi pa so dostop do trgov EU, davčne ugodnosti in dostop do inputov. Čeprav ima Slovenija nekatere očitne pomanjkljivosti, kar se tiče osnovne privlačnosti za TNI (majhen trg, relativno draga delovna sila), kar se kaže tudi skozi analizo motivov za investiranje, SWOT-analiza konkurenčnosti Slovenije kot lokacije za TNI pokaže, da to ni naš osnovni problem v zvezi z

majhnimi prilivi TNI. Razen odklonilnega odnosa do tujih privatizacij in zaprtosti nacionalne kulture za tuje ideje se slabosti Slovenije kot investicijske lokacije nanašajo izključno na slabosti našega regulatornega in ekonomsko-političnega okvira (tabela 2).

Podobno sliko kažejo tudi rezultati anketiranja podjetij s tujim kapitalom v Sloveniji, ki ga je po naročilu AGPTI izvedel GfK (2006). Problem v Sloveniji niso toliko tisti osnovni dejavniki privlačnosti države za TNI, kot so velikost trga, cena in kvaliteta delovne sile, temveč regulatorni in ekonomsko-politični okvir. Izstopajo visoki davki, administrativne ovire, neučinkovit sodni sistem in rigiden trg delovne sile. Po mnenju anketiranih so največje slabosti slovenske poslovnega okolja naslednje: neplačevanje (23 % anketiranih), višina davkov (18,9 %), nedorečena, neurejena zakonodaja (15,6 %), birokracija (13,1 %), sodni sistem (slabo delovanje) (10,7 %), majhnost trga (9,8 %), višina prispevkov (9,8 %), previsoka cena delovne sile (9,0 %), vpletanje države, politike v gospodarstvo (6,6 %) in zapletena (neurejena) davčna zakonodaja (6,6 %).

Tabela 5: SWOT-analiza konkurenčnosti Slovenije kot lokacije za TNI

PREDNOSTI: - ugoden geostrateški položaj v srednji Evropi in znotraj EU (bližina pomembnih evropskih regij v severni Italiji, Nemčiji, Avstriji, bližina JVE); - politična stabilnost in sorazmerno visoka gospodarska razvitost; - z EU usklajena zakonodaja glede TNI (regulativa o tujih prevzemih podjetij, lastništvo tujcev na nepremičninah, nacionalna obravnava itd.); - kvaliteta delovne sile (izobraženost, učinkovitost, znanje tujih jezikov, računalniška pismenost, itd.); - kvaliteta fizične infrastrukture; - visoka zahtevnost slovenskega trga in osveščenost potrošnikov glede kvalitete proizvodov in storitev; - nizka stopnja organiziranega (gospodarskega) kriminala; - visoka kvaliteta življenja.	SLABOSTI: - počasna privatizacija in močna lastniška prisotnost države v gospodarstvu; - odklonilen odnos do tujih privatizacij; - visoki stroški delovne sile glede na produktivnost; - predolgo trajanje postopkov in preveliko število postopkov za ustanovitev podjetja; - problem razpoložljivosti in pridobivanja industrijskih zemljišč; - predolgi časi za registracijo lastništva na nepremičninah ter za izdajanje gradbenih dovoljenj; - rigidna delovna zakonodaja (težavnost najemanja in odpuščanja delavcev, nefleksibilen delovni čas, ...); - počasno delovanje pravosodja (sodni zaostanki); - zaprtost nacionalne kulture za tuje ideje; - nizka inovativnost podjetij, zlasti malih in srednjih; - nizka vključenost aktivnega prebivalstva v procese vseživljenjskega učenja.
--	--

Tabela se nadaljuje

PRILOŽNOSTI: - privatizacija preostalega državnega premoženja; - bistveno večji angažma privatnih investorjev v predvidenih infrastrukturnih projektih; - vključevanje tujih investorjev v procese prestrukturiranja slovenskih podjetij; - skupne naložbe tujih in domačih podjetij; - vključevanje slovenskih podjetij v integrirano mednarodno proizvodnjo, ki temelji na kvalitetni/izobraženi delovni sili; - vzpostavljanje regionalnih central za JV Evropo v Sloveniji; - TNI v sektorju poslovnih storitev; - poenostavitev/skrajšanje postopkov za ustanavljanje podjetij; - zmanjšanje obdavčitve podjetij; - izboljšanje izobraževalnega sistema, zlasti na področju visokega šolstva, strokovnega usposabljanja in vseživljenjskega učenja; - povečanje ponudbe visokoizobražene delovne sile s specialnimi znanji (inženirji, informatiki, finančni strokovnjaki, vrhnji in srednji menedžment itd.); - izboljšanje znanstvene, tehnološke in informacijske infrastrukture; - dvig inovacijske in podjetniške kulture; - izboljšanje varstva konkurence ter pravic intelektualne in industrijske lastnine; - ustanavljanje industrijskih grozdov, tehnoloških mrež in drugih oblik za povečevanje konkurenčnosti podjetij; - znižanje transakcijskih stroškov po prevzemu evra.	GROŽNJE: - počasni procesi strukturnih sprememb/reform in neprijazno poslovno okolje; - TNI bodo šle v manjši meri v razvojno perspektivne projekte; - povečanje lokacijske privlačnosti drugih držav srednje in vzhodne Evrope ter Azije; - slaba prepoznavnost, tudi zaradi majhnosti domačega trga; - neustrezna kvaliteta in kvantiteta slovenskih oziroma lokalnih dobaviteljev; - majhni »spillover« učinki TNI; - nadaljevanje rigidnosti trga dela; - preskromna ponudba visokoizobraženih kadrov; - nadaljevanje nizke privlačnosti Slovenije na področju visokotehnološke industrije, storitev, raziskovalno-razvojne dejavnosti ter menedžmenta; - tržna dominacija majhnega števila podjetij.
--	--

Podobno sliko kaže tudi anketa med podjetji 'Anketa JAPTI-CMO 2008', katere rezultate povzema Rojec (2009). V letu 2008 so investitorji med ključne ovire umestili visoke davke, plačno nedisciplino, visoke stroške delovne sile, neučinkovit sodni sistem, težave pri odpuščanju. Od leta 2004, ko je bila opravljena podobna raziskava, se je vrednotenje teh težav na lestvici od 1 do 5 poslabšalo, investitorji so jih leta 2008 videli kot resnejše probleme. To nikakor ne govori v prid reformam na področju poslovnega okolja.

Relativni položaj Slovenije kot investicijske lokacije v izbranih dejavnostih v primerjavi z izbranimi državami lahko opišemo z naslednjimi ugotovitvami:

- Podatki kažejo, da si države s samim režimom TNI, to je z zakonodajo, ki ureja to področje, ter z regulativo o tujih prevzemih podjetij in o lastništvu tujcev na nepremičninah ne morejo več konkurirati med seboj (Rojec, Kostevc in Redek, 2006). Praktično nobena država ne postavlja več nekih posebnih omejitev ali prepovedi dejavnosti za tuje investitorje niti jih ne diskriminira glede prevzemov podjetij. Izjema so dejavnosti, povezane z vojaško industrijo in obrambo, kar je v svetu običajno. Nove članice EU imajo še nekatere omejitve glede lastništva tujcev na nepremičninah, ki pa jih bodo postopoma ukinjale. Slovenija je, kar se režima TNI, regulative o tujih prevzemih in o lastništvu tujcev na nepremičninah tiče, konkurenčna drugim državam, kar pa, kot rečeno, ne prinaša prednosti. Seveda pa je v praksi nekoliko drugače. Slovenija je imela in še ima tradicionalno odklonilen odnos do tujih privatizacij, kar negativno vpliva na percepcijo Slovenije kot lokacije za TNI, s tem pa tudi na prilive TNI nasploh. To je še posebno pomembno glede na veliko lastniško prisotnost države v gospodarstvu in posledično na stalne diskusije in aktivnosti v zvezi z umikom države iz lastništva podjetij.

- Če Slovenija ne omejuje lastništva tujcev na nepremičninah, pa imamo probleme z njegovo registracijo. Čeprav število postopkov ni bistveno večje kot v večini drugih držav in so stroški registracije nižji kot v kateri koli drugi analizirani državi, je čas, potreben za registracijo

lastništva v Sloveniji, kar 391 dni. To pa je več kot v kateri koli analizirani državi in desetkrat dlje, kot znaša povprečje za države OECD (30,3 dneva) (Doing Business, 2009). Za investitorja, ki želi predvsem hitro začeti s svojo dejavnostjo, je to nedvomno velik problem.

- Slovenija je zelo nekonkurenčna tudi na področju izdajanja gradbenih dovoljenj. Ta postopek je pri nas bolj dolgotrajen in zapleten kot v večini drugih analiziranih držav.

- Na področju ustanavljanja podjetij smo konkurenčni drugim državam, kar se tiče stroškov ustanavljanja in zahtevanega minimalnega kapitala, kot pri registraciji lastništva pa imamo spet težave s številom postopkov in celotnim trajanjem postopka. Povprečen čas za ustanovitev podjetja v državah OECD (13,4 dneva) pa je precej krajši kot v Sloveniji (19 dni) (Doing Business, 2009).

- Kvaliteta slovenske delovne sile glede izobraženosti, učinkovitosti, računalniške pismenosti in znanja tujih jezikov je povsem konkurenčna drugim analiziranim državam. Tuji investitorji se sicer pritožujejo, da je težko dobiti ustrezne kadre z višjo/visoko izobrazbo (indeks težavnosti najemanja delavcev za Slovenijo je 78, za države OECD pa v povprečju 25,7), imamo pa številne probleme tudi drugje: (i) stroški delovne sile glede na produktivnost, ki so relativno visoki, kar je v veliki meri posledica visoke obremenitve plač, (ii) delovna zakonodaja, ki je precej rigidna, trg dela pa nefleksibilen. S tem zadnjim imajo probleme tudi druge analizirane države. Rigidnost slovenske delovne zakonodaje se odraža predvsem v težavnosti odpuščanja, kjer je med analiziranimi državami bolj rigidna le še Portugalska (indeks težavnosti odpuščanja za Slovenijo je 40, za države OECD pa v povprečju 26,3), in v rigidnosti delovnega časa (indeks rigidnosti delovnega časa za Slovenijo je 60, za države OECD pa v povprečju 42,2), s čimer pa se soočajo tudi druge analizirane države. Velja pa, da stroški odpuščanja v Sloveniji niso nič kaj dosti višji kot v povprečju za države OECD (Doing Business, 2009).

- Kar se davka na dobiček tiče, ima Slovenija precej visoko obdavčitev, poleg tega pa je slabo ocenjena tudi njena administracija.

Paying taxes (2008) Slovenijo po skupnem obdavčenju uvršča na 73. mesto, po težavnosti plačevanja davkov na 63. mesto, po času, porabljenem za izpolnjevanje davčnih obveznosti, pa na 92. mesto med 178 državami sveta. Pri tem pa je treba omeniti, da se tudi Slovaška in Estonija, pa tudi Poljska in nekatere razvitejše države EU ne ponašajo z zelo dobrimi uvrstitvami.

Primerjava izbranih dejavnikov privlačnosti Slovenije kot investicijske lokacije z drugimi državami kaže, da imamo probleme predvsem z administrativnimi omejitvami na področju gradbenih dovoljenj, registracije lastništva in ustanovitve podjetja ter s precej rigidno delovno zakonodajo, ki ji je treba dodati še visoko davčno obremenitev dela.

Na splošno pa velja, da je Slovenija članica EU in podpisnica Deklaracije OECD o mednarodnih investicijah in multinacionalnih podjetjih. To pomeni, da imamo na področju TNI drugim primerljivo regulativo z malo formalnimi izjemami oziroma omejitvami. Nizki tokovi TNI v Sloveniji niso posledica neustrezne zakonodaje, temveč:

- nasploh neprijaznega in restriktivnega podjetniškega okolja v Sloveniji (težave z zemljišči, administrativne ovire, visoki davki itd.) – to je daleč največji problem, ki bistveno presega le vprašanje TNI;
- implementacije regulative in ekonomske politike, ki je na izvedbeni ravni diskriminatorna do tujih investorjev (na primer privatizacija, politika konkurence, lokacijska dovoljenja) (implementacija regulative na način, ki bo transparenten in nediskriminatoren, je vprašanje politične volje, ne pa spreminjanja obstoječe zakonodaje);
- prešibka in premalo osredotočena politika spodbujanja vhodnih (in izhodnih) investicij.

Dosedanja analiza prepričljivo kaže na velik pomen splošnega regulatornega in ekonomsko-političnega okvira države za njeno privlačnost kot lokacije za TNI. V tem okviru je specifična politika do TNI le eden od elementov investicijske klime za TNI. Ni najvažnejši, saj še tako dobra politika do TNI ne more odtehtati neustreznega oziroma

podjetjem neprijaznega zakonsko-administrativnega in ekonomsko-političnega okvira in iz njega izhajajočih ovir za investiranje in poslovanje. Vendar pa v razmerah vse večje izenačenosti ostalih elementov investicijske klime ustrezna politika do TNI postaja vse bolj neizogiben element dobre investicijske klime, ki jo pričakujejo tuji investitorji. Pri odločitvi, v kateri državi izvesti investicijo, tuji investitorji ne primerjajo kar vseh držav povprek, temveč primerjajo države s podobnimi lastnostmi, zato znotraj določene skupine držav vedno obstaja konkurenca pri pridobivanju TNI. Ko so si države po glavnih ekonomskih in regulatorno-institucionalnih značilnostih podobne, poskušajo svojo privlačnost za tuje investitorje povečati s specifičnimi politikami do TNI, kot se odražajo v servisiranju tujih investitorjev, trženju države kot lokacije za TNI in dajanju investicijskih spodbud.

5.2 Ukrepi spodbujanja TNI v Sloveniji

V Sloveniji je ključna institucija, ki se ukvarja s spodbujanjem priliva tujih investicij, Javna agencija Republike Slovenije za podjetništvo in tuje investicije. Ukvarja se s tremi področji dela (JAPTI: Področja dela, 2010):

- Skrbi za promocijo in animacijo za razvoj okolja za nastanjanje, uspešno delovanje in razvijanje podjetij ter skuša dvigovati podjetniško raven v Sloveniji.
- Zagotavlja mehke podporne storitve za uporabnike, kamor sodita zlasti svetovanje in informiranje.
- Ukvarja se seveda tudi z neposrednimi finančnimi spodbudami za razvoj podjetij, pri čemer je cilj tudi povečanje konkurenčnosti slovenskega gospodarstva ter privabljanje neposrednih tujih investitorjev.

Neposredne tuje investicije so področje dela sektorja za TNI. Temeljni cilj delovanja agencije ter v tem okviru tudi stimuliranja priliva tujih investicij je spodbuditi gospodarski razvoj Slovenije. V JAPTI so zato na področju tujih investicij oblikovali nabor spodbud, katerih cilj je

predvsem odpiranje novih delovnih mest, prenos tehnologije in znanja ter možnosti za outsourcing dela aktivnosti domačim podjetjem in tako spodbuditi učinek prelivanja (Invest Slovenia: Incentives, 2010).

JAPTI ponuja tri vrste spodbud: fiskalne, finančne in druge. Med fiskalnimi spodbudami je mogoče izpostaviti naslednje (Invest Slovenia: Fiscal incentives, 2010):

- Do leta 2009 je imela Slovenija 21-odstotno stopnjo davka na dobiček, od leta 2010 pa bo 20-odstotna, kar je primerljivo z nominalnimi davčnimi stopnjami na Slovaškem, Poljskem (obe 19-odstotni) in Češkem (21-odstotna) (vsi podatki za 2008).

- Med spodbudami so tudi davčne olajšave v višini 20 % investicij v raziskave in razvoj, ki se lahko poveča do 40 % (regionalne razlike zaradi spodbujanja regionalnega razvoja).

- JAPTI poudarja tudi prednosti amortizacijske sheme
- ter prenos izgube iz preteklih (največ 7) let v znižanje davčne osnove za tekoče leto.

Finančne spodbude, ki jih Slovenija ponuja od leta 2000, se določajo vsako leto znova in se ponudijo investitorjem prek javnih razpisov. Trenutno JAPTI ponuja dve vrsti finančnih spodbud (Invest Slovenia: Financial incentives, 2010):

- Spodbude za pokrivanje stroškov investicije. Prijavijo se lahko proizvodna podjetja, ki so investirala vsaj 1 milijon evrov in odprla vsaj 25 delovnih mest ter seveda zadovoljujejo kriteriju TNI (investicija v vsaj 10 % kapitala družbe), storitvena podjetja, ki odpirajo vsaj 10 delovnih mest in je vrednost investicije vsaj 0,5 milijona evrov, ter podjetja iz raziskovalne dejavnosti, ki odpirajo vsaj 5 delovnih mest in je vrednost investicije vsaj 0,5 milijona evrov. Investitor mora sam zagotoviti pokritje vsaj 25 % stroškov investicije v zemljišča, stavbe, opremo in/ali neopredmetena sredstva.

- Spodbude za zaposlovanje in usposabljanje. Slovenija ponuja štiri vrste spodbud na tem področju s pomočjo javnih razpisov:

- za zaposlovanje nezaposlenih,

- za usposabljanje na delovnem mestu,
- za zaposlitev in usposabljanje študentov na delovnem mestu in kasnejšo zaposlitev po diplomi,
- za zaposlovanje raziskovalcev.

Poleg omenjenih dveh skupin finančnih spodbud pa se prek javnih razpisov investitorjem ponudijo tudi različna druga sredstva, na primer za nakup nove opreme za mala in srednja podjetja, za skupne projekte itd., pri čemer pa morajo investitorji ostati v Sloveniji vsaj eno leto (Invest Slovenia: Financial incentives, 2010).

Druge spodbude pa se v grobem delijo na dve večji skupini. Investitorji so najprej lahko deležni tudi posebnih regionalnih spodbud, ki lahko predstavljajo davčne počitnice, pomoč pri vzpostavitvi infrastrukture ter pomoč pri zagotavljanju lokacije. Lahko pa so deležni še posebnih spodbud za zaposlovanje, sploh v obliki brezplačnega usposabljanja ali prekvalificiranja delavcev (Invest Slovenia: Other incentives 2010).

5.3 Predlog usmeritev, ukrepov in dejavnosti spodbujanja TNI v Slovenijo

V načrtovanju usmeritev, ukrepov in dejavnosti spodbujanja TNI v Slovenijo je treba izhajati po eni strani iz opredelitve vloge TNI v razvoju slovenskega gospodarstva, kot je opredeljena v naših osnovnih strateških dokumentih, to je v Strategiji razvoja Slovenije (SRS; UMAR 2005), po drugi strani pa iz konkurenčnih prednosti in slabosti Slovenije kot lokacije za TNI.

SRS opredeljuje TNI kot enega pomembnih mehanizmov za krepitev konkurenčnosti slovenskega gospodarstva. V Sloveniji kot članici EU mora biti poudarek na aktivni politiki še večji kot sicer, med drugim zato, ker biti del “skupnega trga” in dejstvo, da v Slovenijo v veliki meri prihajajo izvozno usmerjene TNI, zahteva agresivnejšo

politiko do TNI. V skladu s SRS naj bi se ta agresivnejša politika realizirala z naslednjimi prednostnimi ukrepi (UMAR 2005, str. 25):

- vzpostaviti industrijske/tehnološke cone na atraktivnih lokacijah, ki eliminirajo problem zemljišč (razpoložljivosti in cene) in administrativnih omejitev za tuje in domače investitorje ter spodbujajo razvoj v konkretnih regijah;
- spodbujati širitev že obstoječih tujih podjetij v Sloveniji in spodbujati integracijo podjetij s tujim kapitalom v slovensko gospodarstvo oziroma učinke prelivanja;
- spodbujati TNI v visoko/srednje visoko tehnologijo in v kakovostna delovna mesta (z visoko dodano vrednostjo in zahtevano usposobljenostjo);
- zagotavljanje ustreznih pogojev za spodbujanje “greenfield” TNI;
- zagotavljanje informacij in svetovalnih storitev tujim investitorjem o poslovnem okolju;
- dodeljevanje finančnih spodbud za TNI.

Analiza konkurenčnih prednosti in slabosti Slovenije navaja, da so glavne konkurenčne prednosti Slovenije za tuje investitorje geografska lokacija v središču Evrope z dobrimi transportnimi in telekomunikacijskimi povezavami, članstvo v EU, številne poslovne vezi v državah naslednicah nekdanje Jugoslavije, dobro razvita in tehnološko napredna industrija, dobro izobražena in stroškovno učinkovita delovna sila, stabilno in liberalizirano ter relativno dinamično gospodarstvo, visoka kvaliteta življenja z dobro razvitim šolskim in zdravstvenovarstvenim sistemom ter neokrnjena narava (FIAS 1998, Gregorič Zečevič 2001, AGPTI 2002, Rojec in Stanojević 2001). Slabosti Slovenije, ki zavirajo pritok tujih investicij, pa so predvsem naslednje: počasna privatizacija in močna lastniška prisotnost države v gospodarstvu, problemi pridobivanja industrijskih zemljišč, slaba konkurenčnost delovne sile in toga delovna zakonodaja, administrativne ovire pri registraciji podjetja, dovoljenjih za delovanje in zaposlovanje tujcev, neprepoznavnost in negativna podoba Slovenije kot lokacije za

TNI, neustrezna institucionalna organiziranost pospeševanja NTI (FIAS 1998, Rojec 2000, UGPTI 2000, Gregorič Zečevič 2001, Damijan et al. 1998).

Za trženje Slovenije kot lokacije za NTI je najbolj kritično pomanjkanje industrijskih stavbnih zemljišč, kar pomeni, da imamo pri trženju težave tudi z izdelkom v ožjem smislu. Torej, tudi če potencialnemu tujemu investitorju ustrezajo lokacijske prednosti Slovenije, se ta ne bo odločil za investicijo v našo državo, ker mu ne moremo ponuditi ustrezne lokacije. To velja še zlasti za večje investitorje, ki potrebujejo več prostora. Zato bi morala biti prioriteta Slovenije, da takoj začne z razvojem industrijskih parkov, ki bodo omogočili določen razvoj, še preden se v celoti reši problem z zemljišči (FIAS 2000).

V Sloveniji je za promocijo TNI zadolžena JAPTI, ki se je zaradi pomanjkanja kadrovskih in predvsem finančnih virov, kar jasno kaže na pasivni odnos vlade do NTI, lotevala le manjših promocijskih aktivnosti, večinoma v državah EU. Tudi dodeljevanje spodbud je bilo bolj ali manj simbolično. Če se Slovenija hoče iti neko kolikor toliko aktivno politiko do TNI, se mora tak odnos vlade v prihodnje bistveno spremeniti, kar seveda pomeni tudi večja sredstva tako za investicijske spodbude kot za promocijo. Kljub temu pa bo morala Slovenija tudi v prihodnje pri oblikovanju promocijskega programa na področju trženja države kot lokacije za TNI upoštevati razpoložljive vire (tako finančne kot človeške), zato je treba posameznim aktivnostim nameniti različne prioritete. Glavni nosilec vseh aktivnosti v zvezi s TNI naj bo JAPTI, ki pa mora k sodelovanju pritegniti tudi druge vladne organe.

5.4 Analiza shem investicijskih spodbud v Sloveniji

Slovenija ponuja investitorjem fiskalne, finančne in druge spodbude. Med fiskalnimi je v ospredju zniževanje (sicer primerjalno

visoke) stopnje davka na dobiček z 22 % v letu 2008 na 20 % v letu 2010. Poleg tega lahko investitorji znižajo davčno osnovo za določen delež vrednosti investicij v raziskave in razvoj, za zaposlovanje invalidov, za stroške usposabljanja, stroške prostovoljnega dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja in donacije (JAPTI, 2009).

Slovenija ponuja tudi finančne spodbude, sheme delitve stroškov (cost-sharing) za naslednje panoge in dejavnosti: kontaktni centri, logistični in distribucijski centri ter raziskave in razvoj. S pomočjo teh shem lahko investitorji pokrijejo stroške ustvarjanja delovnih mest, ki so vezana na sam projekt, za obdobje dveh let (bruto plače in obvezna zavarovanja), stroške materialnih (opredmetenih) sredstev ter stroške investicij v dolgoročno neopredmetena sredstva (JAPTI, 2009). Ponujajo se tudi druge spodbude, ki se dodeljujejo na osnovi 'case-by-case' in so odvisne tudi od lokacije investicije (regionalni vidik) ter potencialno ustvarjenih delovnih mest.

V nadaljevanju podajamo kratko analizo do sedaj uporabljenih politik in ukrepov in hkrati tudi predloge za izboljšavo politike do TNI.

Glede uporabe investicijskih spodbud sta teorija in praksa precej nedvoumni:

- Splošne ekonomske politike in značilnosti ekonomskega okolja imajo pomembnejši vpliv na obnašanje tujih investorjev in podjetij s tujim kapitalom kot pa specifični, neposredno na TNI in podjetja s tujim kapitalom usmerjeni instrumenti in ukrepi.
- Spodbude ne smejo biti usmerjene le ali prvenstveno na količino, temveč predvsem na kvaliteto TNI.
- Država mora imeti jasno vizijo o tem, kako se TNI vključujejo v njeno razvojno strategijo.
- V spodbujanju TNI naj države upoštevajo načelo enakega tretmaja za vse ekonomske subjekte – odmiki od tega načela so smiselni, kadar TNI obetajo znatne pozitivne učinke prelivanja in kadar tuji investor brez spodbude ne bo izbral optimalnega obsega proizvodnje.

– Zelo pomembna je vzpostavitev programa spodbujanja učinkov prelivanja za domača podjetja (Guisinger et al. 1985, Görg and Greenaway 2001, Hanson 2001 itd.).

Formuliranje konsistentne ekonomske politike do vhodnih TNI kot osnovne dolgoročne naloge na tem področju dejansko pomeni kombiniranje dajanja spodbud tujim investitorjem in postavljanje kriterijev/operativnih zahtev, ki naj jih izpolnijo projekti TNI. Konceptualno pa se v vzpostavljanju ekonomske politike do tujih investicij pojavljajo naslednje dileme:

- vrste/tipi spodbud za tuje investitorje (uporaba širše zaščitne politike kot spodbude ali fiskalne in finančne spodbude);
- višina spodbud: agresivnejši ali pasivnejši pristop; avtomatično dajanje spodbud ali "individualno skrojeni paketi";
- eksplicitna ali implicitna spodbujevalna politika, ki temelji na diskrecijski pravici odgovornih organov, da neko pravico dajo ali ne dajo;
- pogojevanje dajanja spodbud z izpolnjevanjem kriterijev/operativnih zahtev;
- diverzificiranost investicijskih spodbud;
- selektivnost (prioritete) glede dejavnosti oziroma proizvodnih in storitvenih segmentov;
- bolj ali manj diferencirano obravnavanje tujih investitorjev;
- administrativno-organizacijska ureditev izvajanja politike do TNI.

Konkurenca med državami prejemnicami v primeru izvozno usmerjenih TNI zahteva agresivnejšo spodbujevalno politiko, raven konkurence med državami prejemnicami pa je najvišja v situaciji "skupnega trga". Kljub tendencam po usklajevanju davčnih pogojev in izenačevanju sistemov državnih pomoči v okviru EU se tekma za TNI ne zmanjšuje in države uspevajo najti načine spodbujanja tujih investitorjev, da pridejo prav k njim. Slovenija lahko v prihodnje na področju industrije poskuša pritegniti le izvozno usmerjene investicije, pa naj bo to izvoz nasploh ali pa prodaja na notranji trg EU in na področje nekdanje Jugoslavije. To pa kaže na potrebo po agresivnejši spodbujevalni politiki

Slovenije (zaradi konkurence drugih držav EU kot potencialnih lokacij za take investicije) z vsemi s tem povezanimi značilnostmi, kot so večji poudarek na faktorskih spodbudah, možnost diferenciranega obravnavanja tujih investorjev, potreba po močnejši vlogi investicijske agencije itd. Najagresivnejša spodbujevalna politika je značilna prav za manjše države, ki želijo predvsem izvozno usmerjene projekte tujih investicij.

Osnovni izhodišči slovenske politike spodbujanja TNI morata biti:

- Nacionalni tretma tujih investorjev. Ti načeloma tudi pri spodbudah ne smejo biti niti v boljšem niti v slabšem položaju kot domači ekonomski subjekti. Vendar to ne izključuje možnosti, da projekt TNI (če ponuja nekaj izrednega/enkratnega) ne more dobiti tudi izrednega tretmaja glede spodbujevalnih ukrepov. Ta možnost mora seveda obstajati tudi za izredne domače projekte.

- Integracija spodbujevalne politike do TNI v splošno politiko spodbujanja investicij ter razvojno strategijo in politiko države. Spodbujevalna politika do TNI mora le bolj poudariti tiste vidike in ukrepe, ki so specifični in ustrežnejši za TNI.

Strateško in dolgoročno gledano bo morala biti slovenska politika na področju spodbujanja priliva TNI precej agresivnejša, če zares hočemo pritegniti razvojno relevantne projekte TNI. Države v okviru EU, še zlasti manj razvite med njimi, v družbi katerih smo sedaj, namreč ponujajo tujim investorjem tako privlačne spodbujevalne pakete, da država, kot je Slovenija, brez konkurenčnega sistema investicijskih spodbud preprosto ne more računati na omembe vreden obseg projektov začetnih TNI.

V skladu z načelom o enakih pogojih gospodarjenja za vse je težko utemeljevati specifične spodbude za tuje investitorje oziroma podjetja v tuji lasti, ki so registrirana v Sloveniji. Je pa to možno in smiselno v primerih, ko TNI prinaša nekaj izrednega, česar domači ekonomski subjekti ne morejo dati. Slovenska regulativa naj ne predvideva eksplicitnih spodbud za tuje investitorje, implicitno pa bi bile lahko tujim investorjem namenjene predvsem spodbude za:

- pritegovanje večjih razvojno pomembnih investicij (odpiranje novih trgov, transfer sodobne tehnologije, raziskovalno-razvojno delo, zaposlovanje visokokvalificirane delovne sile itd.), za katere je značilna mobilnost;
- vzpostavljanje regionalnih central v Sloveniji (na primer za poslovanje z ostalimi deli nekdanje Jugoslavije);
- večje angažiranje domačih podjetij kot dobaviteljev podjetij s tujim kapitalom (učinki prelivanja).

Tovrstne spodbude, ki bi bile namenjene vsem ekonomskim subjektom, bi morale temeljiti na naslednjih treh medsebojno povezanih načelih:

- individualiziran tretma pomembnejših projektov;
- dajanje spodbud v obliki "individualno skrojenih paketov spodbud" (sklepanje posebnih pogodb);
- možnost diferenciranega obravnavanja tujih investorjev, tako da se lahko ponudijo izredne spodbude s slovenskega vidika najzanimivejšim projektom.

Prednosti takega pristopa so, da se:

- zmanjšuje obseg spodbud nasploh in povečuje njihova učinkovitost;
- zagotavlja, da posamezni investitorji zares dobijo tiste spodbude, ki jim največ pomenijo;
- omogoča nadpovprečno spodbujanje "najbolj zaželenih" projektov;
- olajšuje spremljanje rezultatov danih spodbud in sprejemanje morebitnih "korekturnih" ukrepov;
- odgovornim organom omogoča, da (v konkurenčni tekmi z drugimi državami) licitirajo za projekte tujih investicij, za katere menijo, da so še posebno zanimivi.

Pri spodbujanju TNI je treba upoštevati še zlasti naslednje kriterije: višina spodbud naj bo vezana na prenos tehnologij in razvojno-raziskovalne aktivnosti (politika tehnološkega razvoja), izvozno

usmerjenost oziroma mednarodno trženje (politika konkurenčnosti), na kraj investicije (regionalna politika), učinke na zmanjševanje brezposelnosti, na prekvalifikacijo in izobraževanje delavcev (politika zaposlovanja) – spodbude morajo biti v skladu z omejitvami EU na tem področju.

Primerjava investicijskih spodbud v izbranih državah, ki veljajo za precej uspešne na področju pritegovanja TNI, **s situacijo v Sloveniji** nam kaže naslednje osnovne slabosti slovenske spodbujevalne politike:

- Vlade Češke, Madžarske, Irske in Portugalske obravnavajo TNI kot razvojni instrument precej bolj resno kot Slovenija. Očitna je precej večja in pristna odločenost vlad teh držav, da pritegnejo razvojno kvalitetne projekte TNI. V Sloveniji te odločenosti in želje razen v JAPTİ do sedaj ni bilo zaznati.
- Glede samega izbora instrumentov spodbujanja investicij, ki jih imajo na voljo druge države, se zdi, da Slovenija ne zaostaja. Program ukrepov za pospeševanje podjetništva in konkurenčnosti v obdobju 2002–2006, ki ga je izvajalo ministrstvo za gospodarstvo, spodbude, namenjene zaposlovanju in izobraževanju delavcev, ki jih je in jih ponuja ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, davčne olajšave za investicije in specifične spodbude, ki jih ponuja JAPTİ, predstavljajo širok nabor spodbud za vse možne namene. Vendar, če natančneje pogledamo programe, se zdi, da je nabor ukrepov celo preširok. Iz programov ni prav jasno, katere so naše prioritete in kaj res želimo. Problem spodbud v Sloveniji torej ni preozek nabor ukrepov, problem je premajhna osredotočenost spodbud na nekaj ključnih prioritet (zaposlovanje/izobraževanje, tehnologija/R & D, izvoz, regionalna dimenzija).
- Naslednja pomanjkljivost slovenskih spodbujevalnih programov (še zlasti tistih, s katerimi lahko operira JAPTİ) je, da so sredstva, namenjena za spodbujanje TNI, nižja kot v konkurenčnih državah. Na primer Predlog programa dela in finančnega načrta JAPTİ za leto 2009 predvideva skupaj 5.780.000 € za programe TNI in 900 000 € za

programe internacionalizacije (JAPTI, 2009), kar je primerjalno precej skromen znesek.

- Način dodeljevanja spodbud v Sloveniji, ki so na voljo v prvi vrsti že obstoječim podjetjem in ki se dodeljujejo z občasnimi razpisi, dejansko onemogoča JAPTI, da bi se kompetentno pogajal s tujimi investitorji. Če niso neke spodbude stalno na voljo za tiste, ki pač izpolnjujejo določene kriterije, je to za vodenje politike problem. Kaj če se perspektivni projekti pojavijo v času, ko ni razpisa? Pri nas gre tudi za problem, komu so državne pomoči dejansko namenjene. Namesto da bi jih namenjali razvojno perspektivnim projektom in podjetjem, jih še vedno preveč namenjamo reševanju problematičnih obstoječih podjetij, medtem ko so nova podjetja pri tem diskriminirana.

- Slovenija ne pozna posebnega pogodbenega režima za velike investicijske projekte oziroma možnosti oblikovanja posebnih spodbujevalnih paketov za take projekte. To močno zmanjšuje možnosti in fleksibilnost JAPTI v njegovem delovanju.

- Še ena velika slabost slovenske spodbujevalne politike je, da ne ponuja omembe vrednih spodbud za infrastrukturo/zemljišča/poslovne prostore in istočasno nima omembe vrednih industrijskih parkov. Analizirane države na tem področju ponujajo veliko več.

Zneski, ki jih Slovenija namenja za spodbujanje TNI, so v primerjavi z drugimi državami slej ko prej zelo majhni oziroma marginalni. V situaciji, ko je malo verjetno, da bi slovenska država namenjala znatnejše nove vire za spodbujanje investicij, je realnejša možnost poskušati preusmeriti obstoječa sredstva za spodbujanje investicij (vključno s sredstvi iz programov EU) v bolj produktivne namene. Slovenija ima niz programov najrazličnejših spodbud, predvsem v okviru ministrstva za delo, družino in socialne zadeve, ministrstva za gospodarstvo in različnih občin. Vsak izmed njih 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 kreiranje relativno privlačnih paketov spodbud za tuje investitorje. Vendar pa sta ključni značilnosti dajanja spodbud v okviru teh programov ti, da se spodbude dodeljujejo (i) v prvi vrsti ali izključno že obstoječim podjetjem in (ii) na osnovi časovno omejenih razpisov, zaradi česar so v glavnem nedostopne za spodbujanje TNI. JAPTI, ki se sooča s potencialnimi tujimi investitorji in njihovimi konkretnimi vprašanji, kakšne konkretne oblike spodbud in v kolikšni višini lahko pričakujejo v primeru neke konkretne investicije, se namreč zaradi zgoraj definiranih pogojev dodeljevanja spodbud ne more konkretno pogovarjati s tujim investitorjem niti mu kar koli konkretnega 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) da bi bili vsi razpisi stalno odprti (in ne časovno omejeni) in z dovolj visokimi kriteriji za dodeljevanje spodbud, da sredstev ne bi zmanjkalo. Na ta način bi imel JAPTI "vstop" v vse spodbujevalne programe v Sloveniji, lahko bi se kompetentno pogajal s tujimi investitorji, saj bi jim lahko vnaprej ponudil določene spodbude in jim pomagal kreirati najprimernejše pakete spodbud v skladu z zgoraj opredeljenimi načeli.

V dodeljevanju spodbud se bo morala Slovenija kot članica EU seveda držati pravil igre, ki veljajo v EU in kjer so še posebno pomembna pravila v zvezi z državnimi pomočmi. Izven tega oziroma ob uskladitvi s pravili igre na področju državnih pomoči pa Slovenija na tem področju ne bi smela imeti velikih problemov, ker (i) ostajajo spodbude izredno pomemben vidik industrijske politike EU (strukturni skladi, Kohezijski sklad, Okvirni program za raziskave in razvoj, ugodni krediti Evropske investicijske banke itd.), ki jih je mogoče izkoristiti tudi za spodbujanje TNI; ker (ii) je dovoljeni zgornji delež spodbud v investicijski vrednosti projektov v EU precej visok, še zlasti za manj razvite države članice. Tako so države EU v okviru svojih razvojnih programov sposobne oblikovati pakete finančnih nepovratnih spodbud, ki dosegajo tudi do 75 % vrednosti celotne investicije. Skratka, zgornje omejitve EU glede spodbud so mnogo višje, kot so proračunske možnosti Slovenije (tudi ob

upoštevanju sredstev iz strukturnih skladov EU) za dodeljevanje takih spodbud. Ni verjetno, da bi bila Slovenija sposobna za investicijske spodbude namenjati tolikšna sredstva, da bi prišla v kolizijo s pravili igre v EU. Glavni cilj za nas na tem področju bo moral biti, kako izkoristiti velika sredstva, ki so za te namene na voljo v EU. To pa že ni več predvsem problem spodbujanja TNI.

5.5 Nekaj predlogov za dopolnitve politike spodbujanja TNI

Upoštevač slovenski regulatorni in administrativno-institucionalni okvir, sedanjo slovensko politiko spodbujanja TNI ter izkušnje in prakso držav, ki so se na področju vhodnih TNI izkazale kot uspešne, v nadaljevanju podajamo nekaj konkretnih predlogov spodbujanja vhodnih TNI.

Predloge lahko v grobem razdelimo na naslednja dva večja sklopa:

1. vzpostavljanje in izboljševanje splošnih pogojev za pritegnitev in delovanje podjetij s tujim kapitalom;
2. investicijske spodbude.

Na področju vzpostavljanja in izboljševanja splošnih pogojev za pritegnitev in delovanje podjetij s tujim kapitalom bi veljalo okrepiti delovanje na naslednjih področjih:

– Vzpostavitev večjih novih poslovnih con/industrijskih parkov. Tuji in domači investitorji v Sloveniji se soočajo z velikim problemom v zvezi s pridobivanjem zemljišč in prostorov za poslovno in še zlasti industrijsko aktivnost po konkurenčnih cenah. Obstoječa industrijska zemljišča in objekti, ki ne služijo svojemu namenu, imajo pogosto neustrezno infrastrukturo, nerazrešeno ekološko problematiko in lastniški status ter nedefinirane možnosti za širitev območja. Administrativni in drugi postopki, ki so potrebni za vzpostavitev novega stavbnega zemljišča za industrijo (industrijske cone), so dolgotrajni. Nerazpoložljivost stavbnih zemljišč za industrijo je tako med najbolj perečimi problemi za

tuje (in domače) investitorje. Slovenija zaostaja tudi z ustanavljanjem industrijskih parkov oziroma prostih con s sprejemljivo ceno zemljišč/stavb, še huje pa je, da za industrijske namene skorajda ni na voljo prostih stavbnih zemljišč niti v okviru običajnih industrijskih con. Obstoječe cone so načeloma občinski projekti, ki jih občine razumejo kot nepremičninske posle, ne pa kot razvojne projekte. To ima za posledico nerazumno visoke cene zemljišč v obstoječih conah (bistveno višje kot v tujini), ki odganjajo domače in tuje investitorje.

– Zniževanje davka na dobiček se ob izenačevanju drugih pogojev gospodarjenja v EU (in širše) kaže kot pomemben element privlačnosti neke lokacije za investitorje. Pri tem ne gre le za pritegovanje tujih investitorjev, temveč tudi za ustvarjanje privlačnih pogojev za domače investitorje. Tudi ti se namreč potencialno vse pogosteje odločajo med investiranjem doma in v tujini. Tu mora Slovenija slediti trendu v primerljivih državah, kar pomeni znižanje deklarirane (nominalne oziroma statutarne) stopnje davka na dobiček in hkratno zmanjšanje tistih splošnih olajšav, ki ne spodbujajo investiranja v razvoj novih tehnologij in novih proizvodnih postopkov oziroma zaposlovanja. Pri tem mora priti do izraza tako nižja nominalna davčna stopnja kot tudi znatna poenostavitev sistema. Ta ukrep bi lahko bil proračunsko nevtralen, saj bi ob hkratnem povečevanju obdavčljive baze prišlo do sorazmernega zmanjšanja davka. Davčna reforma bi morala biti seveda celovita in omenjena sprememba davka na dobiček mora biti umeščena v širšo strukturo davčne reforme.

– Nadaljnje poenostavljanje postopkov registracije pravne osebe in pridobivanja potrebnih dovoljenj.

Na področju investicijskih spodbud pa bi izpostavili:

– Poseben pogodbeni režim za velike (tuje) projekte. Omenili smo že pomen strateških investitorjev, ki so z vidika Slovenije lahko izjemno pomembni. Pravilen izbor oziroma pravilna strateška usmeritev ter uspešna pritegnitev nekaj ustreznih (velikih) podjetij bi lahko izrazito pomagalo gospodarstvu. Ker je Slovenija majhna in odprta država, bi

nekaj takšnih investicij pomenilo velik korak tako v finančnem smislu kot tudi z vidika razvojnih priložnosti (zaposlovanje, tehnologija itd.). Slovenija je s finančnimi spodbudami za zniževanje vstopnih stroškov za večje "greenfield" tuje investicije naredila nujen korak v pravi smeri za dvig svoje konkurenčnosti v pridobivanju konkretnih projektov TNI. To spodbudo bi bilo treba dopolniti še z naslednjim:

- Možnost davčnih olajšav za velike projekte TNI. 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).

- Vzpostavitev posebnega pogodbenega režima za velike (tuje) projekte, ki bi omogočil kreiranje atraktivnega paketa za te projekte ("individually tailored packages"). Paket bi v dogovoru z investitorjem pomagal kreirati in realizirati JAPTI in bi (poleg finančnih spodbud za zniževanje vstopnih stroškov in eventualnih davčnih olajšav za velike projekte) lahko vseboval tudi spodbude iz drugih programov slovenske industrijske politike.

Investitor bi paket spodbud lahko uporabil na osnovi posebne pogodbe z JAPTI. Dobra osnova za dodeljevanje paketa spodbud je »Ocenjevalni model za javni razpis za spodbujanje neposrednih tujih investicij 2004–2005«. Model bi verjetno kazalo dopolniti z vidika ciljanja industrij ali specifičnih projektov. Kot uspešnejše se namreč kažejo države, ki ciljajo investicijske spodbude na določene industrije ali specifične tipe projektov. Irska, na primer, specifično cilja s človeškim kapitalom intenzivne industrije¹⁵. Pogodba z investitorjem bi tudi

¹⁵ V »Programu Vlade RS za spodbujanje tujih neposrednih investicij za obdobje 2005–2009« iz julija 2005 se navaja, da bo Slovenija še posebno izpostavila svoje možnosti v kemijski in farmacevtski industriji, elektroindustriji (predvsem v proizvodnji komponent za elektronsko in avtomobilsko industrijo), kovinskopredelovalni industriji, orodjarstvu, na področju informacijskih in komunikacijskih tehnologij, papirni industriji, drugih dejavnostih in tehnologijah, ki v svetovnem merilu hitro rastejo oziroma se prestrukturirajo in za katere se pokaže, da obstajajo možnosti za

sankcionirala eventualno neizpolnjevanje obljub investitorja, na osnovi katerih je dobil spodbude. Prav nespremljanje rezultatov spodbud, ko se te enkrat dodelijo, je eden od problemov izvajanja sedanje sheme finančnih spodbud za zniževanje vstopnih stroškov za večje tuje "greenfield" investicije.

- Pomembno je tudi spodbujanje povezovanja podjetij s tujim kapitalom z domačimi podjetji (učinki prelivanja) z (a) dvigovanjem absorpcijske sposobnosti domačih podjetij in (b) stimuliranjem podjetij s tujim kapitalom za povezovanje z domačimi podjetji. Primera uspešnih držav na področju spodbujanja povezovanja podjetij s tujim kapitalom in domačih podjetij sta Irska in Singapur. Na osnovi njunih izkušenj bi rešitve v Sloveniji lahko šle v naslednji smeri:

- Oblikovanje povezav med tujim proizvajalcem in domačim dobaviteljem oziroma oblikovanje proizvodnih verig.

- Oblikovanje 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 difuzijo tehnoloških znanj in poslovnih praks na domača podjetja.

- Povezovanje podjetij s tujim kapitalom z domačimi raziskovalnimi institucijami in univerzami, kar bi omogočilo dejavno sodelovanje domačih raziskovalcev pri ustvarjanju aplikativnih raziskav. Poleg očitnih prednosti, ki bi jih na ta način imele domače raziskovalne ustanove in vključena podjetja, pa bi se povečevala tudi raziskovalna kapaciteta domačih institucij znanstvenega dela in omogočal njihov nadaljnji razvoj.

- Subvencioniranje usposabljanja zaposlenih za uvajanje novih/zahtevnejših tehnologij. V okviru spodbujanja TNI je treba še posebno spodbujati TNI v visoko/srednje visoko tehnološke aktivnosti in

hitro uveljavitev Slovenije kot lokacije za TNI, transportu in logistiki, turizmu, centrih za strateške storitve in v finančnih storitvah. Po našem mnenju je ustrežnejši kriterijski pristop, kot je na primer Irska, ki cilja vse s človeškim kapitalom intenzivne industrije.

TNI, ki ustvarjajo »dobra« delovna mesta (high skilled jobs). To je mogoče s (so)financiranjem plač delavcev, ki se usposabljaajo v podjetjih za uvajanje novih tehnologij/proizvodnih programov. Subvencioniranje je treba striktno vezati na čas usposabljanja in na nove tehnologije/proizvodne programe.

– Vzpostavlanje regionalnih central v Sloveniji; Slovenija kot odskočna točka za vstopanje podjetij izven EU na področje EU in/ali podjetij iz EU na področje nekdanje Jugoslavije. To pa seveda zahteva izboljšanje razvoja transportne, (tele)komunikacijske in finančne infrastrukture za sodelovanje s “preferencialnimi državami prejemnicami TNI”, pa tudi morda neposredno spodbujanje tovrstnih TNI s fiskalnimi in finančnimi spodbudami.

– 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 investorjev. Z vidika investicijskih spodbud je treba širitev obstoječih tujih podjetij povsem izenačiti z novimi TNI, JAPTI pa bi moral stalno spremljati dejavnost obstoječih podjetij s tujim kapitalom v Sloveniji in jih stimulirati 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, ne pa nekih splošnih prednosti države. Vse dokler Slovenija nima neke izbire 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 primeru lahko govorimo o nekih splošnih prednostih Slovenije.

SKLEP

TNI pomenijo dodatek k domači akumulaciji, pritok novega znanja in tehnologije, s čimer so povezani pozitivni učinki prelivanja na preostalo gospodarstvo. S TNI se odpirajo trgi, prenašajo se menedžerska znanja in tako se povečuje dinamika celotnega domačega gospodarstva.

Primarnega pomena za privlačnost neke države kot lokacije za TNI so dejavniki trga, kamor sodijo velikost trga, rast prebivalstva, rast in velikost BDP, dostop do izvoznih trgov oz. njihova bližina, in stroškovni dejavniki, kamor sodijo stroški/kvaliteta dela, stroški/kvaliteta surovin, kvaliteta poslovne infrastrukture in repatriacija profitov. Šele potem pridejo tako imenovani dejavniki investicijske klime v najširšem smislu, kamor sodijo politična stabilnost, makroekonomska stabilnost, regulatorni okvir nasploh, davčne stopnje in struktura, regulativa in politika trga dela in proizvodnih trgov itd. Potem pa je tu še specifična politika do TNI, ki zajema zakonodajni okvir za TNI, trženje države kot lokacije za TNI in investicijske spodbude ter predstavlja le en element investicijske klime. Pri tem velja, da ni pomemben le formalni zakonski okvir, temveč vsaj enako tudi njegovo praktično izvajanje.

Ko so si države po glavnih ekonomskih in regulatorno-institucionalnih značilnostih podobne, poskušajo svojo privlačnost za tuje investitorje povečati s specifičnimi politikami do TNI. Čedalje močnejša konkurenca pri pridobivanju TNI med državami je privedla do čedalje agresivnejših politik na področju pridobivanja TNI. Ključne so naslednje: (i) investicijske spodbude, ki jih ponujajo tujemu investitorju, (ii) gradnja imidža države prejemnice, (iii) neposredno pridobivanje TNI in (iv) zagotavljanje storitev za tuje investitorje.

Kot kažejo podatki (tako delež TNI v BDP kot indeks uspešnosti pritegovanja in potenciala za pritegovanje), Slovenija ne izkorišča svojega potenciala za pritegovanje TNI. To kaže na slabo investicijsko klimo v Sloveniji in na nizko uspešnost naše politike pri pridobivanju TNI. Primerjava Slovenije z drugimi državami kaže, da naš problem niso toliko

osnovni dejavniki privlačnosti države za TNI (velikost trga, cena in kvaliteta delovne sile), temveč regulatorni in ekonomsko-politični okvir. Izstopajo visoki davki, administrativne ovire, neučinkovit sodni sistem in rigidni trg delovne sile. Po mnenju anketiranih podjetij s tujim kapitalom v Sloveniji so največje slabosti slovenske poslovnega okolja naslednje: plačilna nedisciplina, višina davkov, nedorečena (neurejena) zakonodaja, birokracija, sodni sistem (slabo delovanje), majhnost trga, višina prispevkov, previsoka cena delovne sile, vpletanje države, politike v gospodarstvo, zapletena (neurejena) davčna zakonodaja. Slovenija ima tudi tradicionalno odklonilen odnos do tujih privatizacij, dolg postopek registracije lastništva, izdajanja gradbenih dovoljenj, veliko število in trajanje postopkov za ustanovitev podjetja, težavno odpuščanje.

Kratek povzetek glavnih smernic za oblikovanje ukrepov za pritegnitev TNI bi lahko strnili z naslednjimi mislimi:

- Strateško in dolgoročno gledano mora biti slovenska politika spodbujanja TNI precej agresivnejša, če zares hočemo pritegniti razvojno relevantne projekte TNI.

- Nacionalni tretma tujih investitorjev. Ti načeloma tudi pri spodbudah ne smejo biti niti v boljšem niti v slabšem položaju kot domači ekonomski subjekti. Vendar to ne izključuje možnosti, da projekt TNI (če ponuja nekaj izrednega/enkratnega) ne more dobiti tudi izrednega tretmaja glede spodbujevalnih ukrepov. Ta možnost mora seveda obstajati tudi za izredne domače projekte.

- Integracija spodbujevalne politike do TNI v splošno politiko spodbujanja investicij ter razvojno strategijo in politiko države. Spodbujevalna politika do TNI mora le bolj poudariti tiste vidike in ukrepe, ki so specifični in ustreznejši za TNI.

- Odločenost vlade in njenih organov za pritegovanje razvojno perspektivnih projektov TNI mora biti večja in pristna. Če sami ne verjamemo, da nam TNI lahko razvojno koristijo, je bolje, da jih ne spodbujamo.

- Glavni cilj spodbujanja naj ne bodo večji prilivi TNI, temveč kvaliteta teh TNI (ustvarjanje kvalitetnih delovnih mest, prenos tehnologije, izvoz itd.) in njihovo povezovanje z domačimi podjetji (učinki prelivanja).

- JAPTI mora imeti dostop do vseh spodbud, ki se dodeljujejo v Sloveniji.

- Nabor 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 aspekt.

- Spodbujanju začetnih investicij je treba nameniti resna sredstva, dostop do njih omogočiti tako domačim kot tujim investorjem, njihovo dajanje pa vezati tako na nove investicije kot na širitev že obstoječih.

- Spremeniti način dodeljevanja spodbud, ki naj bodo na voljo ne le obstoječim podjetjem, temveč tudi novim investorjem, in predvsem naj razpisi ne bodo časovno omejeni.

- Vpeljati poseben pogodbeni režim za velike, razvojno perspektivne investicijske projekte, oziroma možnost oblikovanja posebnih spodbujevalnih paketov za take projekte.

- Z ugodno ponudbo poslovnih/proizvodnih prostorov v industrijskih parkih reševati problem razpoložljivosti teh prostorov.

Tuje neposredne investicije so lahko, sodeč po pozitivnih izkušnjah številnih držav, pomemben element uspešnega razvoja, vendar pa raziskave opozarjajo tudi na napake in stroške, ki jih lahko te prinesejo. Zato je pomembno, da je politika do TNI dobro premišljena, usmerjena k doseganju strateških ciljev, ki so v skladu z želenimi smernicami siceršnjega gospodarskega razvoja.

Literatura

1. AGPTI. (2002). "Na poti razvoja s tujim kapitalom", Agencije RS za gospodarsko promocijo Slovenije in tuje investicije, <http://www.gov.si/UGPTI/> (najdeno 15. 8. 2006).
2. Altshuler, R., Grubert H. & Newlon T. S. (2001). "Has US Investment Abroad become more Sensitive to Tax Rates? ", in J. R. Hines, Jr. (ed.), *International Taxation and Multinational Activity*, University of Chicago Press.
3. Antaloczy, K. & Sass M. (2001). "Foreign direct investment incentive policies in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland, Slovakia and Slovenia". Mimeo.
4. Banka Slovenije. (2008). "Neposredne naložbe 2007. December." Ljubljana: Banka Slovenije.
5. Bartik, T. J.. (1985). "Business Location Decisions in the United States: Estimates of the Effects of Unionization, Taxes and Other Characteristics of States", *Journal of Business and Economic Statistics* 3, 14–22.
6. Bellak C. & Leibrecht M. (2006). "Corporate Income Tax Competition and the Scope for National Tax Policy in the Enlarged Europe". V Oxelheim, L., Anderssen K. & Eberhartinger E.: *National Tax Policy in the EU: To Be or Not to Be*. New York: Springer.
7. Benassy-Quéré, A., Fontagne L. & Lahreche-Revil A. (2001). "Tax Competition and Foreign Direct Investment". mimeo, CEPPII, Paris.
8. Benassy-Quéré, A., Fontagne L. & Lahreche-Revil A. (2003). "Tax Competition and Foreign Direct Investment". *CEPII Working Paper* No 2003-17, Paris: CEPPII.
9. Bevan, A, Estrin S. & Meyer K. (2004). "Foreign investment location and institutional development in transition economies". *International Business Review*, 13: 43–64.

10. Bevan, A. & Estrin, S. (2000). "The Determinants of Foreign Direct Investment in Transition Economies". *William Davidson Institute, Working Paper* Number 342, William Davidson Institute at the University of Michigan Business School..
11. 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.
12. BIAC. (1981). "Relationship of Incentives and Disincentives To International Investment Decisions", New York: Business and Industry Advisory Committee.
13. Billington, N. (1999): "The Location of Foreign Direct Investment: An Empirical Analysis". *Applied economics*, 31(1), 65-76.
14. Blomström, M. & Kokko A. (2003). "The Economics of Foreign Direct Investment Incentives". *Stockholm School of economics Working paper* 168, Stockholm School of economics, Stockholm.
15. Blomström, M. (2002). "*The Economics of International Investment Incentives*". Paris: OECD.
16. Booth, A. (2002). The economic development of modern Japan. *Business History*, 44(4), 141–145.
17. Borensztein, E, de Gregorio, J. & Lee, J. (1998). "How does foreign direct investment affect economic growth? " *Journal of International Economics*, 45, 115–135.
18. Boskin, P. & Gale, W. G. (1987). "New Results on the Effects of Tax Policy on the International Location of Investment", V M. Feldstein (ed.), *The effects of taxation on Capital Accumulation*, Chicago: University of Chicago Press.
19. Buckley P., Clegg J., Wang C. & Cross, A. (2002). "FDI, regional differences and economic growth: panel data evidence from China". *Transnational Corporation*, 11(1), 1–28.
20. Cassou, S. P. (1997). "The Link between Tax Rates and Foreign Direct Investment". *Applied Economics* 29, 1295–1301.

21. Charlton, A., Davies, N., Faye, M., Haddock, J. & Lamb C. (2004). "Industry Targeting within Foreign Investment Promotion". Oxford Investment Research Working Paper, Oxford.
22. Clausing, K. & Dorobantu, C. (2005). "Re-entering Europe: Does European Union candidacy boost foreign direct investment?" *Economics of Transition*, 13(1): 77–103.
23. CzechInvest – Czech Agency for Foreign Investment. (2009), www.czechinvest.org (najdeno 15. 3. 2009).
24. Damijan, J. P., Knell, M., Majcen, B., & 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, William Davidson Institute at the University of Michigan Business School.
25. Devereux, M. P., Griffith, R. & Klemm, A. (2002), "Corporate Income Tax Reforms and International Tax Competition". *Economic Policy*, 17, 450–495.
26. Devereux, M. P. & Freeman, H. (1995). "The Impact of Tax on Foreign Direct Investment: Empirical Evidence and the Implication for Tax Integration Schemes". *International Tax and Public Finance*, 2, 85–106.
27. Devereux, M. P. & Griffith, R. (1998b). "Taxes and the Location of Production: Evidence from a Panel of US Multinationals". *Journal of Public Economics*, 68, 335–367.
28. Doing Business. (2009). The World Bank and EBRD, www.doingbusiness.org (najdeno 10. 4. 2009).
29. Doyle, E. (2001). "Export-output causality and the role of exports in Irish growth, 1950–1997", *International Economic Journal*, 15(3), 1–24.
30. Dunning J. H. (1981). "*International Production and the Multinational Enterprise*". London: Allen and Unwin.

31. Dunning, J. H. (1993). "*Multinational Enterprises and the Global Economy*". Wokingham: Addison-Wesley.
32. EBRD. (2002). "*Transition Report Update*". London: EBRD.
33. Egger P., Loretz, S., Pfaffermayr, M. & Winner, H. (2005). "Corporate Taxation and Multinational Activity". Mimeo, Munich University.
34. Estonian Investment Agency (EIA). (2009). www.investestonia.com, (najdeno 12. 4. 2009).
35. European Commission. (2006). "Foreign Direct Investment and Innovation, ECFIN/EPC(2006)REP/53314". Brussels: Economic Policy Committee, Working Group on Globalisation.
36. Ferrer, C. (1998). "Patterns and determinants of location decisions by French multinationals in European regions". V J-L. Mucchielli (ed.) *Multinational Locations Strategy, Research and Global Strategic Management*, Vol. 6. London: JAI Press.
37. FIAS. (1998). "*Slovenia – Promoting Foreign Direct Investment*", Washington: Foreign Investment Advisory Service, The International Finance Corporation and The World Bank, November 1998.
38. Fisher, P. S. & Peters, A. H. (1997). "Tax and spending incentives and enterprise zones". *New England Economic Review*, March/April: 109–137.
39. Garibaldi, P., Mora, N., Sahay R. & Zettelmeyer, J. (2001). "What moves capital to transtion economies". *IMF Staff papers*, 48, Special Issue. Washington, DC: IMF.
40. Gfk Gral Iteo. (2006). "*Raziskava podjetij s tujim in mešanim kapitalom v letu 2005 – Poročilo*". Ljubljana: Gfk Gral Iteo. Mimeo.
41. Görg, H. & Greenaway D. (2001). "Foreign direct investment and intra-industry spillovers: a review of the literature". *GEP Research Paper* 2001/37.

42. Gorg, H. in Greenaway, D. (2001). Foreign direct investment and intra-industry spillovers: A review of the literature. Leverhulme centre for research on globalization and economic policy, Working paper series, Working paper No. 2001/37, <http://www.econstor.eu/bitstream/10419/2709/1/343806371.pdf>
43. Gregorič Zečevič J. (2001). "*Raziskava podjetij s tujim in mešanim kapitalom v letu 2001*". Ljubljana: Gral Iteó in Agencija RS za gospodarsko promocijo Slovenije in tuje investicije.
44. Grubert H. & Mutti, J. (1991). "Taxes, Tariffs and Transfer Pricing in Multinational Corporation Decision Making". *Review of Economics and Statistics*, 73, 285–293.
45. Grubert, H. & Mutti, J. (2000). "Do Taxes Influence where US Corporations Invest?" *National Tax Journal*, 53, 825–839.
46. Guisinger S. E. and Associates. (1985). "*Investment Incentives and Performance Requirements*". New York: Praeger Publishers.
47. Hanson, G. H. (2001). "Should countries promote foreign direct investment?" *G-24 Discussion paper Series* 9.
48. Hartman, D. G.. (1984). "Tax Policy and Foreign Direct Investment in the United States". *National Tax Journal*, 37, 475–488.
49. Herzer, D., Klasen, S. and Nowak-Lehmann D. F., 2008. "In search of FDI-led growth in developing countries: The way forward," *Economic Modelling*, 25(5), 793–810.
50. Hines, J. R. Jr. & Rice, E. M. (1994). "Fiscal Paradise: Foreign Tax Havens and American Business." *Quarterly Journal of Economics*, 109, 149–182.
51. Hines, J. R. Jr., (1996), "Altered States: Taxes and the Location of Foreign Direct Investment in America." *American Economic Review*, 86, 1076–1094.
52. Holland, D. & Owens, J. (1996). "Taxation and foreign direct investment: the experience of the economies in transition". *Bulletin for International Fiscal Documentation*, 50 (2): 46–66.

53. Hubert, F. & Pain, N. (2002). "Fiscal Incentives, European Integration and the Location of Foreign Direct Investment". *The Manchester School*, 70(3): 336–363.
54. Hungarian Investment and Trade Development Agency. (2009). www.itdh.com (najdeno 10. 4. 2009).
55. Hymer, S. (1976). "*The International Operations of National Firms: A Study of Direct Foreign Investment*". Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, (a reprint from 1960).
56. IDA Ireland. (2009). www.idaireland.com, (najdeno 10. 4. 2009).
57. Invest Slovenia: Financial incentives (2010). <http://www.investslovenia.org/en/incentives/financial-incentives/>
58. Invest Slovenia: Fiscal incentives (2010). <http://www.investslovenia.org/en/incentives/fiscal-incentives/>
59. Invest Slovenia: Incentives (2010). <http://www.investslovenia.org/en/incentives/>
60. Invest Slovenia: Other incentives (2010). <http://www.investslovenia.org/en/incentives/other-incentives/>
61. JAPTI. (2009). "Vlada RS dala soglasje k Programu dela in Finančnemu načrtu JAPTI za leto 2009", <http://www.japti.si/index.php?t=news&id=129> (najdeno 20. 4. 2009).
62. JAPTI: Področja dela (2010). <http://www.japti.si/podrocja-dela>
63. Jorgensen, D. & Yun, K-Y. (2001). "*Lifting the Burden: Tax Reform, the Cost of Capital and US Economic Growth*". Cambridge, Mass.: MIT Press.
64. Kelleher, T. & Thompstone, K. (2000). "*Property Based Incentives for Foreign Direct Investment*". Interno gradivo Urada RS za gospodarsko promocijo Slovenije in tuje investicije. Dublin: TDI.

65. Lall, S. (1996). *“Learning from the Asian Tigers”*. Basingstoke: Macmillan.
66. Lucas, R. E.: “Making a miracle”, *Econometrica*, 61(2), 1993, 251–272
67. Mallya, T. J. S., Kukulka, Z. & 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.
68. Mortimore, M. in Vergara, S. (2004) Targeting Winners: Can Foreign Direct Investment Policy Help Developing Countries Industrialise? *The European Journal of Development Research*, 16(3), 499–530, <http://www.eclac.cl/ddpe/noticias/noticias/7/20807/MortimoreEJDR.pdf>
69. Mayer, T. & Mucchielli, J-L. (1998). “Agglomeration effects, state policies and competition in the location of japanese FDI in Europe”. V J-L. Mucchielli (ed.) *Multinational Locations Strategy, Research and Global Strategic Management*, Vol. 6. London: JAI Press.
70. Mooij, R. A. de, & Ederveen, S. (2003). “Taxation and Foreign Direct Investment: A Synthesis of Empirical Research”, *International Tax and Public Finance* , 10, 673–693.
71. Moran, T. H., Graham, E. D., Blomström, M. (Eds) (2005) “Does foreign direct investment promote development? ” Washington, DC, US: Institute for International Economics / Center for Global Development.
72. Morriset, J. & Pirnia, N. (2000). “How tax policy and incentives affect foreign direct investment: a review”, *Policy Research Working Paper* No. 2509, Washington, DC: World Bank.

73. 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, DC: World Bank, FIAS.
74. Murthy, N.R.V. (1989). "The Effects of Taxes and Rates of Return on Foreign Direct Investment in the United States: some econometric comments", *National Tax Journal* , 42, 205–207.
75. Newlon, T. S. (1987). "*Tax Policy and Multinational firm's Financial Policy and Investment Decisions*", Ph. D. dissertation, Princeton University.
76. OECD (1999). "Report on the survey of implementation of methodological standards for foreign direct investment". Paris: OECD. <http://www.oecd.org/dataoecd/40/45/2752183.pdf>
77. OECD. (1989). "*International Investment and Multinational Enterprises – Investment Incentives and Disincentives: Effects on International Direct Investment*", Paris: OECD.
78. OECD. (2003). "*Checklist for Foreign Direct Investment Incentive Policies*". Paris: OECD.
79. OECD. (2004). "*Recent Tax Policy Trends and Reforms in OECD Countries*", Paris: OECD.
80. 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.
81. Oman, C. (2000). "*Policy Competition for Foreign Direct Investment: A Study of Competition among Governments to Attract FDP*". Paris: OECD.
82. O'Sullivan, P. (1993). "An assessment of Ireland's export-led growth strategy via foreign direct investment: 1960–1980", *Weltwirtschaftliches Archiv*, 129 (1), 139-58.

83. Pain, N. & Young, G. (1996). "Tax competition and the pattern of European foreign direct investment", Mimeo, National Institute of Economic Research.
84. Papke, L. E. (1991). "Interstate Business Tax Differentials and New Firm Location: Evidence from Panel Data", *Journal of Public Economics*, 45, 47–68.
85. *Paying taxes*. (2008). The World Bank in PriceWaterHouseCoopers., http://www.doingbusiness.org/documents/Paying_Taxes_2008.pdf (najdeno 20. 4. 2009).
86. Razin A. & Sadka, E. (2006). "Vying for Foreign Direct Investment: A EU-Type Model of Tax-Competition". *National Bureau of Economic Research Working Paper* No. 11991. Cambridge, Mass.: NBER.
87. Rojec M. (1994). "*Tuje investicije v slovenski razvoj*". Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
88. Rojec M. (2000). "*Neposredne tuje investicije v Slovenijo. Trendi, razvoj in politika v obdobju 1997–1999*", *Delovni zvezki*, št. 1/2000. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.
89. Rojec M., Burger A., Jaklič A. (2009) Analiza poslovnega okolja za delovanje podjetij s tujim kapitalom v Sloveniji. Fakulteta za družbene vede. Mimeo.
90. Rojec M., Kostevc, Č. & Redek, T. (2006). "*Primerjava učinkovitosti oblik za spodbujanje TNI v Sloveniji in tujini*". Fakulteta za družbene vede, Ljubljana. Mimeo.
91. Rojec, M. & Stanojević, M. (2001). "*Motivi in strategije tujih investorjev v Sloveniji*". *Delovni zvezek* 10(1). Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.
92. Rojec, M. (2009) Konkurenčne prednosti Slovenije kot lokacije za tuje investicije. Mimeo.

93. Sedmihradsky, M. & Klazar, S. (2001). "Tax competition for FDI in Central European countries". *Working Paper*, Prague: University of Economics.
94. Shan, W. in Song, J. (1997). "Foreign direct investment and the sourcing of technological advantage: evidence from the biotechnology industry", *Journal of International Business Studies*, 28(2), 267-84.
95. Slemrod, J. (1990). "Tax Effects on Foreign Direct Investment in the U. S: Evidence from a Cross-country Comparison", V A. Razin & J. Slemrod (eds.), *Taxation in the Global Economy*, Chicago: University of Chicago Press.
96. Slovak Investment and Trade Development Agency (SARIO). (2009). www.sario.sk (najdeno 10. 4. 2009).
97. Stöwhase, S. (2003). "Profit Shifting Opportunities, Multinationals, and the Determinants of FDI". *Working Paper*, September 2003. Munich: Ludwig-Maximilians-Universität.
98. Stöwhase, S. (2005). "Tax Rate Differentials and Sector Specific Foreign Direct Investment: Empirical Evidence from the EU", *Working Paper*, Munich: Ludwig-Maximilians-Universität.
99. Swenson, D. L. (2001). "Transaction Type and the Effect of Taxes on the Distribution of Foreign Direct Investment in the United States", V J. R. Hines (ed.), *International Taxation and Multinational Activity*, Chicago: University of Chicago Press.
100. 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.
101. Thomsen, S. (1999). "Southeast Asia: The Role of Foreign Direct Investment Policies in Development". *OECD Working Papers on International Investment*, 1999/1. Paris: OECD.

102. UGPTI. (2000). *“Poročilo Urada RS za gospodarsko promocijo Slovenije in tuje investicije za obdobje 1995–2000”*. Interno gradivo Urada RS za gospodarsko promocijo Slovenije in tuje investicije. Ljubljana: Urad RS za gospodarsko promocijo Slovenije in tuje investicije.
103. UMAR. (2005). *“Strategija razvoja Slovenije”*, Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.
104. UNCTAD *Country fact sheets* (2009). <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=2441&lang=1>
105. UNCTAD *Statistical database* (2009). http://stats.unctad.org/fdi/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_referer=&sCS_ChosenLang=en
106. UNCTAD. (1996). *“Incentives and Foreign Direct Investment”*. Current Studies, Series A, 30. New York and Geneva: United Nations.
107. UNCTAD. (1998). *“World Investment Report 1998”*. New York and Geneva: United Nations.
108. UNCTAD. (1999). *“World Investment Report 1999”*. New York and Geneva: United Nations.
109. UNCTAD. (2001). *“World Investment Report 2001”*. New York and Geneva: United Nations.
110. UNCTAD. (2001b). *“The world of investment promotion at a glance. A survey of investment promotion practices”*. New York and Geneva: United Nations.
111. UNCTAD. (2002). *“World Investment Report 2002”*. New York and Geneva: United Nations.
112. UNCTAD. (2003). *“World Investment Report 2003”*. New York and Geneva: United Nations.