

1.01
Prejeto 13. 5. 2002

UDK 330.342.15(497.4)"1945/1991"

Jože Princič*

Tuje naložbe v slovenskem gospodarstvu v času druge Jugoslavije (1945-1991)

IZVLEČEK

V uvodnem delu avtor obravnava podžavljenje tujega premoženja po koncu druge svetovne vojne. Sledi predstavitev razlogov, ki so v šestdesetih letih utrli pot spoznanju, da je treba razširiti in popestriti oblike t. i. višjega gospodarskega sodelovanja s tujino ter uzakoniti institut skupnih vlaganj. Osrednji del razprave je namenjen analizi dvočlunega odnosa vladajoče politike do skupnih vlaganj ter njihove vloge v slovenskem gospodarstvu v letih 1967 do 1990.

Ključne besede: Slovenija, Jugoslavija, gospodarska politika, kapital, nacionalizacija, investicije

ABSTRACT

FOREIGN INVESTMENTS IN THE SLOVENE ECONOMY IN THE SECOND YUGOSLAVIA (1945-1991)

In his introduction the author deals with the nationalisation of foreign property after the end of the Second World War. This is followed by the presentation of the reasons which paved the way in 1960s for the realisation of the need to expand the ways of the so-called higher economic cooperation with foreign countries and legalise the institution of joint investments. The central part of the paper is dedicated to the analysis of the double standards of the government policy with regards to joint investments and their role in the Slovene economy between 1967 and 1990.

Key words: Slovenia, Yugoslavia, economic policy, capital, nationalisation, investments

* Dr., znanstveni svetnik, Inštitut za novejšo zgodovino, SI-1000 Ljubljana, Kongresni trg 1, e-mail: joze.princic@guest.arnes.si

Podržavljenje tujega premoženja po koncu druge svetovne vojne

Po koncu drugega svetovnega spopada so na pretežnem delu slovenskega ozemlja oblast prevzeli komunisti, s čimer je bilo že odločeno, da v gospodarskem življenju nove države ne bo več prostora za individualno podjetništvo ter zasebno lastnino domačega ali tujega izvora. Po revolucionarni teoriji sta bili namreč kolektivna lastnina in državna pobuda pogoja za "neomejeno vladavino socializma in njegovega gospodarskega sistema". Nova oblast je združeno in zasebno premoženje ter podjetništvo iz taktičnih in praktičnih razlogov pustila pri življenju le še toliko časa, kolikor je bilo potrebno za obnovo ter poživitev gospodarskega življenja.

Nacionalizacija tuje lastnine je bila zahtevna in tudi občutljiva operacija. Zahtevala je preudarne, postopne, včasih tudi prikrite ukrepe ter postopke, posebno v primeru premoženja državljanov zahodnoevropskih ter še drugih držav, ki so v letih 1941-1945 predstavljale zavezniško koalicijo.

Proces podržavljenja je najprej zajel t.i. "nemško premoženje". Predsedstvo AVNOJ je z odlokom, veljati je začel februarja 1945, podržavilo imetje nemškega rajha in njegovih državljanov ter lastnino oseb nemške narodnosti. Za to je bilo več razlogov. V ospredju je bila nadomestitev velike škode, ki so jo nemške okupacijske oblasti in vojaške enote povzročile na jugoslovanskem ozemlju v letih od 1941 do 1945, poleg tega pa tudi velika gospodarska moč, ki jo je imela v Jugoslaviji nekaj sto tisoč članov obsegajoča nemška manjšina. Zaplembeni postopki, ki so jih vodile posebne komisije, so se v Sloveniji začeli maja 1945. Do konca decembra tega leta so komisije izdale 20.293 zaplembenih odločb, kar je pomenilo, da so zajele več kot devetdeset odstotkov vse "nemške lastnine" na Slovenskem.¹

Podržavljanje zavezniškega in nevtralnega kapitala, katerega prisotnost je bila v predvojnem jugoslovanskem gospodarskem premoženju velika, je bil bolj zapleten, predvsem pa občutljiv proces. S prezgodnjo nacionalizacijo bi si namreč Jugoslavija zagotovo poslabšala mednarodni položaj, podaljšala pot do mednarodnega priznanja ter omejila možnosti za obnovo gospodarskih povezav s temi državami. Zato je jugoslovanska vlada zavlačevala začetek in potek sporazumevanja s temi državami, kolikor se je dalo. Ambasade teh držav so v drugi polovici leta 1945 postavljale vprašanje, kako odstraniti ovire, da bi njihove delniške družbe ponovno prevzele upravo nad svojo lastnino. Pogajanja mešanih komisij, ki so se začela konec leta 1945, niso mogla biti uspešna, ker nobena stran ni hotela odstopiti od svojih stališč. Jugoslovanski predstavniki so po direktivah partijskega vodstva vztrajali, da je treba vsak primer reševati na podlagi jugoslovanske revolucionarne zakonodaje in prakse, medtem ko je nasprotna stran vztrajala na uporabi mednarodnega prava. Problem se je še zaostрил, ko so tuje države večja podjetja svojih državljanov v Jugoslaviji nacionalizirala, s čimer se je kot lastnik pojavila država. V takem položaju je imela zvezna vlada dve možnosti: da doseže obojestranske sporazume, s katerimi bi zagotovila vsaj delno upoštevanje svojih stališč ali da izvede nacionalizacijo. Odločila se je za drugo

¹ Jože Prinčič: Podržavljanje nemške imovine na slovenskem ozemlju po drugi svetovni vojni (1941-1945). V: "Nemci" na Slovenskem 1941-1955, Ljubljana 1988, str. 245-270.

možnost.²

Podjetja in ustanove z zavezniškim in zasebnim kapitalom so najprej prišla pod sekvester, pri čemer pa se država kot začasni upravitelj ni omejila le na vodenje podjetij, temveč si je v nasprotju z mednarodnim pravom, prisvajala tudi njihovo akumulacijo.³ Del podjetij je prešel v državne roke konec leta 1946 s prvo nacionalizacijo, preostala pa spomladi 1948 z dopolnilno ali drugo nacionalizacijo. S tem gospodarsko političnim ukrepom se je v drugi jugoslovanski državi končalo obdobje podržavljanja tuje lastnine.⁴ V državno last so prešle vse nepremičnine tujih državljanov, tujih zasebnih ali javnopravnih oseb z določenimi izjemami.⁵

Razlogi za razširitev gospodarskega sodelovanja s tujino

Gospodarski zastoj, ki se je začel leta 1960 in potem trajal dobri dve leti in pol, je močno načel mit o jugoslovanskem gospodarskem čudežu ter izsilil miselni premik v jugoslovanski razvojni teoriji. Pokazal je namreč, da industrializacija sama po sebi ne prinaša gospodarskega napredka in blaginje, niti ne odpravlja protislovij, temveč jih poslabšuje. Država se je namreč konec petdesetih let znašla v položaju, ki je bil povsem nasproten več kot desetletje trajajočim napovedim. Čim bolj je namreč razvijala industrijo, tem bolj so se večale njene zunanje težave in primanjkljaj, namesto da bi bilo obratno. Na podlagi vedno večjega primanjkljaja v zunanjetrgovinski bilanci pa ni bilo mogoče poslovati v nedogled.

Take razmere so zahtevale razmislek o novi razvojni strategiji. Po besedah vplivnega slovenskega politika Borisa Kraigherja bi morala v prvi vrsti "opustiti vse računice, ki slonijo na avtarkiji in zapiranju domačega gospodarstva pred partnerji iz razvitih industrijskih držav" ter omogočiti gospodarstvu, da najde svoje mesto v mednarodni delitvi dela.⁶ Z razširitvijo zunanjetrgovinske dejavnosti bi si država zagotovila tako potrebne devize in tuje kredite, podjetjem pa odprla možnosti za razvijanje različnih oblik poslovnega, tehničnega in drugega sodelovanja s tujimi podjetji, s čimer bi dobila njihova prizadevanja za posodobitev zastarele opreme in proizvodnih načrtov stvarnejšo in spodbudnejšo podlago.

Za odločitev o novi razvojni usmeritvi sta imela pomembno vlogo še dva dejavnika. Prvi je bil zunanje narave. Država se je namreč znašla v hudi kreditni stiski. Ko se je pri iskanju podpore obrnila na Mednarodni denarni sklad, je ta v zameno za posojilo v vrednosti okoli 300 milijonov dolarjev zahteval sprostitev zunanjetrgovinskih predpisov⁷ in devizno reformo. Drugi dejavnik pa so bile spodbude in zahteve iz obeh razvitejših severnih republik za okrepitev delovanja tržnih zakonitosti in odpiranje države navzven.

T.i. mala reforma, izpeljana v prvih mesecih leta 1961, je bila prvi korak k novi

² Branko Petranović: Politička i ekonomska osnova narodne vlasti u Jugoslaviji za vreme obnove. Beograd 1969, str. 239-245.

³ Jože Prinčič: Nacionalizacija na ozemlju LR Slovenije 1945-1963. Novo mesto 1994, str. 35-37.

⁴ Prav tam, str. 77-100.

⁵ To so bile nepremičnine kmetov poljedelcev, ki so sami obdelovali zemljo; stanovanjske zgradbe, ki jih je lastnik rabil v glavnem za svoje stanovanje, in nepremičnine predstavništva tujih držav, ki so jih uporabljali za službene namene.

⁶ Jože Prinčič: V začaranem krogu. Ljubljana 1999, str. 122.

⁷ Jože Pirjevec: Jugoslavija 1918-1992 : nastanek, razvoj ter razpad Karadžorjevićeve in Titove Jugoslavije. Koper 1995, str. 247.

razvojni usmeritvi. Eden od njenih treh ciljev je bila ukinitvev administrativnega razdeljevanja deviz ter sistema izvozno -uvoznih količnikov in premij, ki so najbolj ovirali "liberalizacijo" blagovne menjave s tujino.⁸ Naslednji korak je bila resolucija o pripravi sedemletnega zveznega plana iz decembra 1964.⁹ V tem dokumentu je bilo zapisano, da dosežena raven gospodarstva in njegova sestava zahtevata razširitev zunanjetrgovinske menjave, večjo vključitev v mednarodno delitev dela in razvijanje novih oblik ekonomsko-tehničnega sodelovanja.

Šele gospodarska reforma, ki se je začela julija 1965, je ustvarila pogoje za krepitev gospodarskih odnosov med domačim in tujimi gospodarstvi, saj sta bila njena izpostavljeni cilja povečanje izvoza in uravnotežena plačilna bilanca. Srednjeročni družbeni plan razvoja Jugoslavije od leta 1966 do 1970 je postavil kot svoj glavni cilj in hkrati pogoj za učinkovitejšo gospodarjenje širše vključevanje v mednarodno delitev dela in razvijanje modernejših oblik gospodarskega sodelovanja in menjave s tujino. Spremenjen devizni in zunanjetrgovinski sistem naj bi zagotovil podjetjem samostojnejše poslovne stike s tujimi partnerji, tako v obliki kreditnih odnosov, proizvodne kooperacije, tehničnega sodelovanja kot tudi drugih "višjih" oblik gospodarskega sodelovanja s tujino. Plan je predvidel, da bodo v letu 1966 izdali predpise, ki bodo podrobno urejali to sodelovanje, med njimi tudi pritegnitev javnih in zasebnih tujih sredstev.¹⁰

Uvedba institucije skupnih vlaganj

V času priprav na gospodarsko reformo so iz gospodarskih krogov začele prihajati spodbude za sodelovanje tujega kapitala v naložbah v domače gospodarstvo, seveda ob njegovi ustrezni udeležbi na dohodku in z določenim vplivom na upravljanje. V razpravah so se dotaknili le nekaterih splošnih vidikov uvoza tujega kapitala. Nedvomno pa so pomagale utreti pot spoznanju, da si je treba prizadevati za čim pestrejše oblike sodelovanja s tujim kapitalom, ker dotedanje oblike povezovanja prek trgovske izmenjave in tujih kreditov niso zadoščale za intenzivnejše posodabljanje proizvodnih programov in sredstev.

Ob začetku gospodarske reforme je bila institucija tujih vlaganj deležna večje pozornosti. Kmalu pa se je pokazalo, da je to zelo "delikatno" vprašanje, ki ga ne bo mogoče rešiti hitro in preprosto.¹¹ Najbolj se je zatikalo pri usklajevanju interesov jugoslovanskih in tujih vlagateljev. Zagovorniki tesnejšega povezovanja s tujim kapitalom so si prizadevali za sprejem take zakonodaje, ki bi pritegnila tuje vlagatelje, saj so se zavedali, da jugoslovanski trg zanje ni privlačen, tako zaradi majhnosti kot tudi zaradi pomanjkanja trdnih zagotovil za varnost naložbe. Med tistimi, ki so bili naklonjeni uvozu tujega kapitala, je bil tudi vplivni slovenski politik Boris Kraigher, spiritus agens gospodarske reforme. To obliko gospodarskega sodelovanja je štel med sekundarne instrumente, ki jih je treba vključiti v reševanje ključnih problemov gospodarske reforme. Menil je, da bo ta oblika lahko zaživela šele z novim bančnim sistemom oziroma z vzpostavitvijo domačega

⁸ Prinčič, V začaranem krogu, str. 117-132.

⁹ Uradni list Socialistične Federativne Republike Jugoslavije (UL SFRJ), št. 49-676, 16. 12. 1964; Resolucija o smernicah za izdelavo družbenega plana Jugoslavije za dobo 1964-1970.

¹⁰ UL SFRJ, št. 28-304, 13. 7. 1966.

¹¹ Delo, 21. 1. 1967, Uvoz tujega kapitala.

kreditnega trga. Nasprotniki reforme pa so nasprotovali odpiranju vrat za tuje naložbe, češ da bi s tem prepustili gospodarsko usodo in razvoj tokovom, ki jih odreja kapitalistični svet.¹² Eni in drugi pa so se strinjali, da tuji kapital ne more dobiti položaja, ki ga ima v drugih gospodarskih sistemih in da ne sme v "ničemer okrniti pravic samoupravljanja".¹³

Precejšnje nejasnosti pri ugotavljanju možnosti uvoza in udeležbe tujega kapitala so upočasnile oblikovanje zakonske podlage. Predpise, ki so odprli pot tujemu kapitalu, so zvezni organi sprejeli v letih 1966 do 1968. Prvi predpisi so bili v glavnem namenjeni domačim podjetjem. Odprli so možnost prostega prenosa terjatev tujih pravnih oseb, ki so nastale v poslovanju z domačimi gospodarskimi organizacijami ter možnost neposrednega zadolževanja podjetij v tujini na podlagi lastnega tveganja in jamstva. Nadalje možnost denarnih ustanov, da se pod določenimi pogoji vključijo v zunanjo trgovino in devizno poslovanje podjetij in končno uvedba retencijske kvote, ki naj bi služila za vračanje kreditov. Predpisa iz julija 1967 oziroma iz marca 1968 sta bila namenjena tujim vlagateljem. Prvi, to je Zakon o davku na dobiček tujih oseb, ki vložijo sredstva v domačo gospodarsko organizacijo za skupno poslovanje, je določil 35% davčno stopnjo na dobiček od vloženih sredstev, ki so ga morale tuje pravne in fizične osebe plačati federaciji.¹⁴ Zakon o sredstvih gospodarskih organizacij je prinesel več omejitev za tuje vlagatelje. Tako vrednost njihovih vloženih sredstev ni smela presežati zneska domačih oseb, niso smeli imeti več pravic kot domače podjetje, kot tudi niso smeli sklepati pogodbe o skupnih vlaganjih na področju bančništva, zavarovalništva, notranjega prometa, trgovine, komunalnih in drugih storitvenih dejavnosti in družbenih služb; izjema je bilo le področje znanstveno-raziskovalnega dela.¹⁵

Leta 1967 so posamezna slovenska podjetja začela iskati stike s tujimi partnerji, ki bi bili pripravljeni sodelovati pri posodabljanju njihove proizvodnje oziroma sodelovati pri uvozu sodobne opreme. Do prvih pogodb pa je prišlo na začetku sedemdesetih let. Leta 1971 je ETA Cerčno podpisala pogodbo o združevanju sredstev za izgradnjo nove livarne z nemškim podjetjem EGO, Iplas iz Kopra pa pogodbo o skupni naložbi z nemškim podjetjem Hoechts.

Razvojna politika v sedemdesetih letih ni bila naklonjena tujim vlaganjem

Leta 1968 so se reformna prizadevanja upočasnila in izgubila prednostni položaj. Tudi v obeh najrazvitejših republikah so se sprijaznili s tem, da je reforma zastala in se odmaknila od prvotne zasnove. Razlog za zaustavitev procesa korenitih gospodarskih sprememb in uveljavljanja intenzivnega načina gospodarjenja je bil politične narave. V ZKJ se je povečal vpliv t. i. konzervativne struje, ki je trdila, da je zaradi napačnega vodenja gospodarstvo zašlo v krizo, ki se je odražala v zastoju kmetijstva najprej, nato pa še industrije in surovinsko-energetskih panog. Ta struja je na začetku sedemdesetih dosegla, da je prišlo do restavracije stare, v šetdesetih letih že presežene gospodarske politike in

¹² Prinčič, V začaranem krogu, str. 245.

¹³ Prav tam.

¹⁴ UL SFRJ, št. 31-456, 19. 7. 1967.

¹⁵ UL SFRJ, št. 10-113, 13. 3. 1968.

miselnosti, ki je temeljila na privilegiranem položaju industrije ter na gospodarski samozadostnosti. Večje opiranje na lastne sile je postalo prednostni in dolgoročni cilj jugoslovanskega gospodarstva.

Nova razvojna filozofija že v svojem izhodišču ni bila naklonjena tujim vlaganjem, zato tega vprašanja do sredine sedemdesetih ni postavila v ospredje, temveč ga je puščala ob strani. Poseben zakon o vlaganju tujih sredstev v domače gospodarstvo za doseganje skupnih poslovnih ciljev ob skupnem tveganju je bil sprejet šele aprila 1973.¹⁶ Ta temeljni predpis - o njem časopisje ni poročalo - v vsebinskem pogledu ni prinesel novosti, temveč je le razširil ali podrobneje obdelal nekatere člene iz splošnega predpisa iz marca 1968. Novi sta bili le določili o dolgoročnem značaju skupnih naložb in o solidarnostni odgovornosti organizacij združenega dela za sprejete obveznosti iz skupnega poslovanja. Zvezna ustava iz februarja 1974 je instituciji tujih vlaganj namenila le nekaj vrstic, pri čemer je na eni strani izpostavila neodtujljive samoupravne pravice delavcev, na drugi pa zagotovila varstvo pravic tujih oseb do vloženi sredstev po podpisu pogodbe ob pogoju, da je njihov dohodek ustrežal merilom, ki so veljala za domača podjetja.¹⁷

Tudi Zakon o združenem delu ni pokazal večjega zanimanja za tuje naložbe. Določil je, da sme organizacija združenega dela pod pogoji in v mejah, ki jih določa zakon, uporabljati tudi sredstva tujih oseb.

Sredi leta 1976 so republiške gospodarske zveze in Zvezni devizni inšpektorat vzeli pod drobnogled poslovanje podjetij s tujimi naložbami. Njihove ugotovitve niso bile spodbudne, saj so govorile o podrejenem položaju domačih podjetij. Ugotovitve iz Slovenije so pokazale, da so se tuji podjetniki odločali za vlaganja v primeru, če so imeli zagotovljen (posreden ali neposreden) trg za prodajo svojih izdelkov, opreme in licenc, če so tako prišli do določenih surovin, cenene delovne sile in če je bil njihov dohodek nižje obdavčen kot doma. Pogodbe so sicer slovenskim podjetjem zagotovile sorazmerno visoko intenzivnost investiranja, hiter in relativno velik dohodek na tržišču, skoraj izravnano plačilno bilanco. Ob tem pa niso prišla do sodobne strateške tehnologije, svoje proizvode so lahko prodajala le na domače (jugoslovansko) tržišče in v tiste vzhodne socialistične države, v katerih tuji partnerji niso imeli svojih trgovinskih enot. Izvoz v zahodnoevropske države so morala podjetja omejiti na predviden obseg, ustvarjene devize pa pogosto niso zadostovale za vsakoletno izplačilo deviznega dobička tujim vlagateljem. Slednji so bili zelo previdni pri vlaganju finančnih sredstev, zato je velik del vlaganj odpadel na t. i. know-how. Tuji partnerji so hoteli imeti vpogled v finančno poslovanje in v razvojne programe podjetij. Prizadevali so si priti do monopolnih in skritih dobičkov, ki so jih uveljavljali tako, da so prodajali svojo opremo in reprodukcijski material po svetovnih cenah, za skupno izdelano blago v Sloveniji pa so uveljavili nižje izvozne cene. Nekatere pogodbe so bile sestavljene tako, da je tuji partner z vlaganjem sredstev postal solastnik podjetja.¹⁸

Zvezna vlada je hitro ukrepala. Že junija tega leta je izdala uredbo, s katero je

¹⁶ UL SFRJ, št. 22-314, 19. 4. 1973, Zakon o vlaganju sredstev tujih oseb v domače organizacije združenega dela.

¹⁷ UL SFRJ, št. 9-153, 21. 2. 1974.

¹⁸ Arhiv Republike Slovenije (AS), 1589 CK ZKS, ae 761; Zapisnik 20. seje Predsedstva CK ZKS, 13. 2. 1976; Nekateri elementi za oceno uresničevanja idejnopolitičnega stališča ZK na področju zunanje trgovine v Sloveniji, 10. 2. 1976.

zaostri la pogoje za tuje naložbe.¹⁹ Po novem domače podjetje ni moglo skleniti pogodbe o sovlaganju s tujo osebo, če ta ni omogočala izvoza proizvedenih izdelkov. V pogodbi je moral biti določen izvoz izdelkov tako količinsko kot po vrednosti in v ustrezni valuti, s čimer je bilo zagotovljeno plačilo dobička tuji osebi in povrnitev vloženih sredstev. S pogodbo tudi ni bilo mogoče določiti, da bo poslovodni odbor odločal o nekaterih najpomembnejših poslovnih vprašanjih, kot je bilo sprejemanje plana in samoupravnih splošnih aktov, ugotavljanje in delitev dohodka, sklepanje kreditnih in posojilnih pogodb itn. Tuja oseba je lahko vložila v slovensko podjetje tudi opremo, vendar le, če njena vrednost ni preseгла ene tretjine vrednosti vse naložbe tujega vlagatelja, če se ta oprema ni izdelovala v Jugoslaviji in če je bila ustrezne kakovosti. Ta predpis je zmanjšal že tako slabo zanimanje tujih podjetnikov za vlaganje v jugoslovansko gospodarstvo. V Sloveniji na primer od izida tega predpisa pa do oktobra naslednjega leta ni bila sklenjena nobena pogodba.²⁰

Nastajajoče gospodarske težave, problemi pri izpolnjevanju srednjeročnega plana pa tudi različna stališča republik do vloge zveznih predpisov pri urejanju višjih oblik gospodarskega sodelovanja - Slovenija na primer se je zavzemala za to, da bi zvezni predpisi urejali le pravne elemente pogodbenih odnosov, vse ostalo pa naj bi prepustili družbenemu dogovoru - so narekovali sprejem nove zakonodaje, bolj spodbudne za tuje vlagatelje. Aprila 1978 je začel veljati Zakon o vlaganju sredstev tujih oseb v domače organizacije združenega dela,²¹ ki je odpravil nekatere slabosti iz preteklosti. Med pomembnimi novostmi je bilo zagotovilo posebnega varstva za tujega vlagatelja. Dobil je iste pravice glede dohodka kot domača podjetja, pravico prenosa ustvarjenih sredstev v tujino ter pravico do nadomestila za lastnino, ki bi bila zasežena v splošnem interesu. Novi zakon je podrobno določil pristojnosti upravnega odbora ter razširil obseg tujih vlaganj. Izključena so bila le vlaganja na področju zavarovalništva, trgovine in družbenih dejavnosti. Naložbe v bančništvo pa naj bi uredili s posebnimi predpisi.

Od 1. januarja 1968 do 31. decembra 1979 so tuji vlagatelji v Jugoslaviji podpisali skupaj 205 pogodb o sovlaganju. Od teh jih je bilo 38 razveljavljenih. V preostalih 167 je bilo razmerje med domačim in tujim vložkom navedeno:

*Preglednica 1: Razmerje med domačim in tujim vložkom*²²

v 1000 din			
Število pogodb	Domača naložba	Tuja naložba	Skupaj
167	26.446.575	8.358.347	34.804.922

*Preglednica 2: Razdelitev pogob s tujo udeležbo po republikah in pokrajinah*²³

¹⁹ UL FLRJ, št. 26-375, 18. 6. 1976, Uredba o natančnejših pogojih za vlaganje sredstev tujih oseb v domače organizacije združenega dela.

²⁰ AS, 223 Vlada Republike Slovenij, ae 4300, Zapisnik 138. seje Izvršnega sveta Skupščine SRS, 6. 10. 1977; Vključevanje SR Slovenije v mednarodno menjavo, Republiški sekretariat za mednarodno menjavo, september 1977.

²¹ UL SFRJ, št. 18-312, 7. 4. 1978.

²² AS, 1141 Samoupravna interesna skupnost za ekonomsko sodelovanje s tujino SRS (SISEOT), ae 181, Informacija o doseženih učinkih iz vlaganja sredstev tujih oseb v domače organizacije združenega dela, Zvezni izvršni svet, 1. 2. 1980.

²³ Prav tam.

Republika, Pokrajina	Število pogodb	Vrednost tujih naložb v 1000 din	Delež v %
SR BIH	29	1.186.981	14,2
SR Crna Gora	2	134.543	1,6
SR Makedonija	6	184.275	2,2
SR Hrvatska	34	2.585.163	30,9
SR Slovenija	43	1.026.630	12,3
SR Srbija-ožja	41	2.589.131	30,9
AP Vojvodina	9	470.871	5,6
AP Kosovo	3	180.753	2,1
Skupaj	167	8.358.347	100

Največ, to je 37,2% od celotne vsote, je odpadlo na vlagatelje iz EGS, na EFTO (Avstrija, Švica, Švedska in Finska) pa 22,4%. Po višini vloženih sredstev so bile na prvem mestu družbe iz ZDA (37,4%), sledili sta Švica (16,8%) in ZRN (15%).

Preglednica 3: Struktura vloženih sredstev tujih vlagateljev²⁴

Struktura	Znesek v milijon din	Delež v %
Finančna sredstva	4937	59,07
Oprema	1570	18,78
Material	99	1,18
Tehnologija in inženiring	1752	20,97
Skupaj	8358	100

Slovenska vlada je na začetku sedemdesetih let sprejela nekaj razvojnih dokumentov, v katerih je predstavila svoj odnos do tujih naložb. V njih je videla tisti dejavnik, ki naj republiškem gospodarstvu v omejenih absorpcijskih možnostih jugoslovanskega trga odpre pot na razvitejša tržišča, hkrati pa zagotovi tehnološki napredek na področjih, ki ga sama še ne more doseči.²⁵ Kljub temu pa je vodstvo slovenskih komunistov na svojem sedmem kongresu aprila 1974 tej problematiki namenilo le malo pozornosti. Od številnih razpravljalcev je le eden obravnaval skupna vlaganja. Njegova opozorila in ugotovitve so (v skrajšani obliki) prišla v sklepne dokumente kongresa. V bistvu so se nanašale na dvojje. Prvič, da je sodelovanje s tujim kapitalom povezano z nevarnostjo ekonomske in tehnične odvisnosti domačih podjetij od tujine, nadalje, da je nevarnost škodljivega prenašanja idejno tujih načinov organizacije proizvodnje in poslovanja ter tujega prilaščanja domačih dobičkov. To je zahtevalo sprotno preprečevanje takih poizkusov in vplivov ter pravilno izbiro strokovnjakov, ki naj bi imeli stike s tujimi poslovnimi partnerji. Drugič pa, da morajo biti skupna vlaganja omejena le na področje proizvodnje in sproti usklajena z družbenimi razvojnimi dokumenti. Na ta način bi tuja vlaganja postala učinkovito sredstvo za razvijanje proizvodnje sodobnih proizvodnih sredstev in tehnologije ter za zmanjšanje prevelikih neskladij v gospodarski strukturi. Predlog, da je treba dopustiti le vlaganja velikih in tehnološko najsoodobnejših tujih družb, pa ni bil sprejet.²⁶

Leta 1976 je slovensko partijsko vodstvo podpiralo prizadevanja za skupna vlaganja, če so bila usklajena z družbenimi plani in socialističnimi odnosi ter so

²⁴ Prav tam.

²⁵ AS, 223-2452, Zapisnik 26. seje Izvršnega sveta Skupščine SRS, 23. 3. 1970; Predlog za izdajo resolucije o dolgoročnem ekonomsko-političnem razvoju Slovenije; prav tam, 223-4229, Zapisnik 53. seje Izvršnega sveta skupščine SRS, 23. 10. 1973; Resolucija o ekonomskih stikih SRS s tujino.

²⁶ 7. kongres Zveze komunistov Slovenije. Ljubljana 1974, str. 534 in 784.

bila koristna za republiško gospodarstvo. To je pomenilo, da so morala zagotavljati uvedbo sodobne tehnologije, višjo storilnost, večji izvoz in dodatna razvojna sredstva. Nasprotovalo pa je pogodbam, s katerimi bi se lahko zmanjšal interes za raziskovanje, s katerimi bi prišlo do tehnološke, surovinske ali še drugačne odvisnosti od tujega kapitala ali če so se omejevale pravice domačih podjetij.

V razpravah o novi zakonodaji s področja gospodarskih odnosov s tujino so si republiški organi prizadevali, da se pojem tujih vlaganj natančno opredeli in omeji. To je pomenilo, prvič, da naj zajema le domača in tuja vlaganja do razmerja 51% : 49%, ne pa tudi drugih tujih kreditov in "stvari, ki ne sodijo zraven".²⁷ Drugič je to pomenilo, da naj bi bili do državne podpore upravičeni le skupni programi za pridobivanje novih trgov in za uvajanje nove tehnologije. Programi z drugačnimi nameni, ki so jih zagovarjali v drugih republikah (kot na primer za hitrejši razvoj nerazvitih republik, za večje zaposlovanje itn.), pa ne bi smeli dobiti državne subvencije.

V Sloveniji je bila problematika tujih naložb poverjena posebnim ustanovam. Prva je bila Komisija za vlaganje tujega kapitala, ki je od leta 1973 delovala v okviru Gospodarske zbornice Slovenije. Tri leta kasneje jo je zamenjal Odbor za tuja vlaganja, leta 1978 pa posebna delovna skupina pri Republiškem komiteju za ekonomske odnose s tujino.

Do 30. junija 1978 je vrednost skupnih vlaganj slovenskih podjetij s tujimi partnerji dosegla 5,2 milijarde din. Delež tujega kapitala je bil 30%. Pri posameznih podjetjih je bil ta odstotek različen, na primer pri Papirnici Količevo Domžale 9%, Združenih papirnicah Ljubljana 8%, Sigmi Ptuj 23%, Železarni Štore 29%, Kovinoplastiki Lož 36%. Skupaj je bilo podpisanih 37 pogodb. Največ pogodb je bilo sklenjenih v letih 1971-1973 in sicer: leta 1971 jih je bilo 10, leta 1972 jih je bilo 11 in leta 1973 je bilo 9 pogodb. V obdobju 1974-1978 je število sklenjenih pogodb upadlo, saj jih je bilo v celem obdobju sklenjenih le 7, in sicer: leta 1975 in 1976 skupaj pet pogodb, od septembra 1977 do aprila 1979 pa dve pogodbi. Med posameznimi panogami je bilo največ pogodb iz kovinske (10), kemične (6) in elektroindustrije (5). Večina pogodb je bila sklenjena s podjetji iz EGS, od teh 14 iz ZRN. Pogodbe so bile v večini primerov sklenjene za dobo treh do petih let.²⁸

V osemdesetih letih dobijo tuja vlaganja večjo težo v razvojni strategiji

V letih 1979 do 1983 se je zanimanje tujcev za skupna vlaganja v slovensko gospodarstvo še naprej zmanjševalo. Do 31. decembra 1982 so bile sklenjene le štiri nove pogodbe, veljavnih in dejavnih pa jih je bilo le še 32. Delež tujih sredstev v skupni naložbi se je zmanjšal na 23,5%.

V začetnem obdobju so bile izgube večje od ustvarjenega dobička, ki je pripadel tuji osebi. To se je odražalo tudi na prenosu (transferju) dobička. Ta prenos je bil v primerjavi z dohodkom, ki pripada tuji osebi, relativno majhen. Zmanjševalo se je

²⁷ ARS, 223-4339, Magnetogram 71. seje Izvršnega sveta Skupščine SRS, 14. 5. 1976.

²⁸ ARS, 223-4619, Zapisnik 56. seje Izvršnega sveta Skupščine SRS, 17. 5. 1979; isti, 1141-184, Zapisnik 47. seje Komisije SISEOT za obravnavo višjih oblik gospodarskega sodelovanja s tujino, 23. 5. 1983.

tudi število podjetij z dobičkom. Leta 1979 jih je bilo štirinajst, tri leta kasneje pa le sedem.

Preglednica 4: Poslovanje podjetij s skupnimi naložbami v letih 1979-1982²⁹

	v mio din (USA dolar=63,40 din)			
	1979	1980	1981	1982
Dobiček tuje osebe	81	124	160	210
Dohodek domačega podjetja	257	534	906	904
izgube iz skupnega poslovanja	104	297	146	121

Zmanjšalo se je tudi zanimanje domačih podjetij za skupno poslovanje. Njihov odločilni razlog za sklenitev pogodbe ni bila več skupna proizvodnja in poslovno tveganje, temveč iskanje enostavnejšega načina za uvoz tujega materiala in opreme.

Kljub temu da institucija skupnih vlaganj ni upravičila pričakovanj, pa politična in upravna vodstva temu niso namenjala nobene pozornosti. Zvezni in slovenski partijski kongres temu problemu nista namenila niti besede. Po letu 1982 pa se začenjajo razmere spreminjati. Državni vrh se je namreč soočil z dejstvom, da zaradi prezadolženosti v tujini gospodarskega razvoja ne bo mogel več spodbujati s posojili tujih komercialnih bank, temveč si bo moral poiskati drugačne vire. To so bili v glavnem viri, ki so bili dotlej zapostavljeni. Med pomembnejšimi so bile tudi neposredne tuje naložbe (poleg malega gospodarstva, deviznih depozitov zdomcev ter deviznih vlog državljanov).

Če so hoteli na široko odpreti vrata tujemu kapitalu, je bilo treba najprej omiliti toga ideološka in politična merila za vrednotenje tujih naložb in jih bolj približati do takrat v svetu znanim in uveljavljenim oblikam skupnih vlaganj. Treba je bilo torej spremeniti dvajset let stara pravila, ki so zagotavljala svojevrstno razlastitev tujega kapitala. Vsa tuja sredstva so namreč morala biti povsem vključena v jugoslovanski družbenoekonomski sistem. Tuji vlagatelj ni mogel pridobiti nobenih lastninskih pravic v gospodarski organizaciji, kjer je bila skupna naložba, svoja sredstva pa je lahko dobil nazaj le, če so bili izpolnjeni vsi pogoji za njihovo vračilo.

Pogodba med Industrijjo motornih vozil (IMV) Novo mesto in francoskim podjetjem Renault o ustanovitvi nove delovne organizacije IMV II, ki so jo pripravljali jeseni 1983, je napovedala začetek novega obdobja v zgodovini skupnih vlaganj. Po tej pogodbi naj bi Renault vložil 40 milijonov francoskih frankov (FF) in sicer v gotovini 6,5 milijonov FF, kar naj bi porabili za nakup opreme, ter 33,5 milijona FF v obliki opreme, tehnične in druge pomoči. Renault se je tudi obvezal, da bo s posredovanjem švicarske družbe omogočil novemu podjetju v Novem mestu, da razpolaga z opremo v višini 127,5 milijona FF. IMV se je obvezal, da bo do začetka proizvodnje serijskih delov za R9 in RX, ki naj bi se začela aprila 1985, vložil 60 milijonov FF, od tega 10 milijonov FF v gotovini, ostalo pa v domači opremi, stroških za instalacije in inženiring in v vrednosti stavb. IMV II naj bi večji del proizvodnje izvozil v Renault, del pa prodajal IMV.³⁰

Proces večjega prilagajanja zakonodaje tujim vlagateljem se je začel konec leta 1984. Novi predpisi so upoštevali nekatere pripombe tujih vlagateljev in so

²⁹ Prav tam.

³⁰ ARS, 1141-184, Zapisnik 50. seje Komisije SISEOT za višje oblike gospodarskega sodelovanja, 8. 7. 1983.

izboljšali možnosti za večje tuje naložbe.³¹ Med pomembnejšimi novostmi je bila odprava omejitev deleža tujega vlagatelja, ki je bila dotlej omejena na največ 49 % sredstev, s čimer so tuji podjetniki lahko postali večinski lastniki. Spremenil se je tudi smoter skupnih naložb v tem smislu, da je vložek tujega partnerja lahko predstavljal kredit domačemu podjetju. Za tujega partnerja je bilo pomembno, da je za kredit jamčila država. Prišlo je tudi do sprememb v deviznem sistemu, ki so rešile problem izplačevanja dela dohodka, ki je pripadal tujemu vlagatelju.

V letih 1984 do 1986 na področju skupnih vlaganj v Sloveniji ni prišlo do nobenega napredka. Leta 1984 so v Sloveniji sklenili štiri nove pogodbe, leta 1985 pa le dve. V naslednjem letu so vsa tuja vlaganja v Sloveniji znašala zgolj dva odstotka v tem letu vloženih investicij. Tuji partnerji so kot svoj delež v glavnem vložili opremo, zato so skupna vlaganja v večini primerov predstavljale kupoprodajne pogodbe, izplačila za sodelovanje v skupnih naložbah pa so bila dejansko odplačila obresti, anuitet in drugih stroškov za uvoz opreme.

Novi predpisi torej niso povečali zanimanja tujine za vlaganje v slovensko gospodarstvo. Temu je precej botrovala poglobljajoča se politična in gospodarska kriza v državi. Svoje pa je prispevalo tudi dejstvo, da so bili vsi ti poskusi liberalizacije sistema tujih naložb usmerjeni le na posamezne izboljšave, niso se pa dotikali temeljnih problemov, zato niso obrodili sadov. Tuje podjetnike je zlasti motilo, da jugoslovanski sistem ni poznal mešanih podjetij.

V drugi polovici osemdesetih let se je v državi začel intenziven proces preobrazbe političnega in gospodarskega življenja. Ta je načel tudi vprašanje radikalne spremembe ustavne koncepcije vlaganja tujih sredstev v domače gospodarstvo kot temeljnega pogoja za večji dotok tuje akumulacije. XV. amandma k zvezni ustavi iz novembra 1988 in Zakon o tujih vlaganjih iz decembra istega leta sta bila neposreden rezultat politične odločitve, da je treba razširiti možnosti in zagotoviti pogoje za uvoz tujega kapitala, začeni z uveljavitvijo sožitja vseh oblik lastnine. Za naslednje korake pa je zmanjkalo časa, saj je v naslednjem letu država začela razpadati, najprej na pravnem in gospodarskem področju.

XV. amandma k zvezni ustavi je tujim vlagateljem omogočil ustanovitev mešanih ali lastnih podjetij, zagotovil jim je vse pravice pri upravljanju skupnih podjetij in pri transferju dobička, urejanje pravic in obveznosti zaposlenih pa prepustil kolektivni pogodbi.³² Zakon o tujih vlaganjih je njihove pravice zavaroval z zakonom, izenačil je mešana in tuja podjetja z domačimi (družbenimi) podjetji, jim zagotovil davčne olajšave in državne spodbude. Razširil je oblike tujih vlaganj ter predvidel tudi posebne oblike vlaganj oziroma koncesij. Zakon je tujim osebam dovolil ustanavljanje lastnih podjetij v skoraj vseh dejavnostih; omejitev je veljala le za vojaško industrijo, železniški in zračni promet, zveze in telekomunikacije, zavarovalništvo, založništvo in obveščanje.³³

Po statističnih podatkih je Jugoslavija v letu 1989 in v prvi polovici leta 1990

³¹ UL SFRJ, št. 64-685, 28. 11. 1984.; Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o vlaganju sredstev tujih oseb v domače organizacije združenega dela; prav tam, št. 5-74, 8. 2. 1985, Zakon o vlaganju sredstev tujih oseb v domače organizacije združenega dela.

³² UL SFRJ, št. 70-932, 26. 11. 1988, Odlok o razglasitvi amandmajev k ustavi SFRJ.

³³ UL SFRJ, št. 77-1023, 31. 12. 1988.

doživela razcvet tujih naložb, saj je bilo v tem času registrirano okoli 3000 novih sporazumov. V resnici pa je šlo za majhne zneske in naložbe v manj pomembna podjetja in posle. Jugoslavija z velikimi notranjimi problemi ni bila zanimiva za tuj kapital, zato je v tem času izpadla iz svetovne investicijske igre.

Z dejstvom, da tuj kapital "menca" pred odprtimi vrati, se je morala soočiti tudi nova politična usmeritev, ki je v Sloveniji prevzela oblast spomladi 1990. Nova vlada je sklenila, da se bo glede tujih vlaganj zgledovala po zahodnoevropskih državah. Njen odnos naj bi bil liberalen, stimulativen in usmerjevalen, omejevalen pa le v primeru, kjer bi bilo treba zaščititi narodnogospodarski interes.³⁴

Jože Prinčič

FOREIGN INVESTMENTS IN THE SLOVENE ECONOMY IN THE SECOND YUGOSLAVIA
(1945-1991)

S u m m a r y

In a centralist, planned and strongly autarchic economy which was established on the large part of the Slovene territory after the Second World War, there was no room for foreign enterprise and capital. This was nationalised and integrated into the State economic sector.

Due to various reasons, in the mid-1960s the government again showed a great interest for foreign capital in the form of joint investments, although it hesitated to make any concrete steps in this direction for another twenty years. In a concern to protect the system against any foreign influences, its legislation restricted rather than facilitated such investments. The Yugoslav government found none of the internationally established forms of joint investments acceptable and, instead, demanded that all foreign means fit into the existing socio-economic relationships in Yugoslavia. A foreign partner could claim no ownership rights and could only regain his means if all the conditions for this were met. As a matter of fact, this was some kind of expropriation of foreign capital.

Only in the mid-1980s did the national legislation begin adapting to the requirements of foreign investors. It was too late by then, as Yugoslavia, due to its huge internal problems, was no longer interesting to foreign enterprise.

³⁴ ARS, 223-4873, 35. seja Izvršnega sveta Republike Slovenije, 22. 11. 1990; Elementi strateških usmeritev.