

EXPERTÍZNE ŠTÚDIE EÚ SAV

8

**Miroslav Kučera – Boris Hošoff – Veronika Hvozdíková –
Karin Jaššová – Tomáš Kadlic**

Analýza nástrojov štátu pri podpore zahraničných investícií a návrh ich optimalizácie

Edícia EXPERTÍZNE ŠTÚDIE prináša výskumné, analytické a prognostické práce vypracované na základe objednávky, resp. dohody so zadávateľom a publikujú sa na základe jeho výslovného súhlasu.

VEDÚCI PROJEKTU:

Mgr. Miroslav Kučera

AUTORI/RIEŠITEĽSKÝ KOLEKTÍV:

Ing. Boris Hošoff, PhD. (Ekonomický ústav SAV)

Ing. Veronika Hvozdíková, PhD. (Ekonomický ústav SAV)

Mgr. Karin Jaššová, PhD. (Hutnícka fakulta TU KE)

Mgr. Tomáš Kadlic (Aspiro, s.r.o.)

Mgr. Miroslav Kučera (Aspiro, s.r.o.)

ABSTRAKT

Úlohou expertíznej štúdie je jednak zhodnotiť existujúci systém podpory zahraničných investícií v SR a jednak analyzovať rozhodovacie faktory investorov pri umiestňovaní investície. Dôvodom zadania projektu bola potreba modifikovať existujúci systém investičných stimulov v SR, ktorý bol vnímaný ako

- a) príliš nákladný vzhľadom na možnosti štátneho rozpočtu;
- b) neefektívny z hľadiska podpory regionálneho rozvoja a diverzifikácie hospodárstva.

Zistenia štúdie tieto domnienky potvrdzujú a navrhujú východiská pre zmenu na základe rozhodovania jednotlivých typov investorov.

Z použitia nového komplexného modelu výpočtu dopadov stimulov vyplýva, že doterajšie prepočty dopadov boli výrazne pozitívnejšie ako to, čo ukazuje priblíženie sa realite komplexnejším modelom.

Zadávateľ: **Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky**

Zadávateľ prácu prevzal v júli 2010 a písomne súhlasil s jej publikovaním.

Za obsah a jazykovú úroveň zodpovedajú autori.

Technické spracovanie: Mária Lacková

Zostavovateľ: Ing. Veronika Hvozdíková, PhD.

Ekonomický ústav SAV, Šancová 56, 811 01 Bratislava, www.ekonom.sav.sk

KONTAKT: veronika.hvozdikova@savba.sk, tel. 02/52 49 82 14

© Ekonomický ústav SAV, Bratislava 2010

O B S A H

ÚVOD	4
1. ZHODNOTENIE SÚČASNÉHO SYSTÉMU PODPORY INVESTÍCIÍ V SR	6
1.1. <i>VYČÍSLLENIE INVESTIČNÝCH STIMULOV ZA ROKY 2002 – 2010</i>	7
1.2. <i>INVESTIČNÉ STIMULY VS. DOTÁCIE ŠTÁTNYM PODNIKOM – IMPLIKÁCIE</i>	9
1.3. <i>SEKTOROVÉ A REGIONÁLNE ROZDELENIE INVESTIČNÝCH STIMULOV</i>	9
1.4. <i>NEŽIADUCE ÚČINKY INVESTIČNÝCH STIMULOV A VÝCHODISKÁ ICH MINIMALIZÁCIE</i>	11
1.5. <i>LEGISLATÍVNY RÁMEC INVESTIČNÝCH STIMULOV V SR</i>	12
2. EKONOMICKÉ PROSTREDIE A ROZHODOVANIE INVESTOROV	14
2.1. <i>ZÁKLADNÉ MOTIVÁCIE INVESTOROV</i>	14
2.2. <i>KLÚČOVÉ FAKTORY ROZHODOVANIA INVESTOROV</i>	15
2.3. <i>KONKURENČNÁ POZÍCIA SR Z HLADISKA FAKTOROV ROZHODOVANIA INVESTOROV – INVESTMENT ATTRACTION INDEX (IAX)</i>	18
3. NÁVRH OPTIMALIZÁCIE POLITÍK PODPORY PZI V SR	19
3.1. <i>STRATEGICKÉ OSI OPTIMALIZÁCIE</i>	19
3.2. <i>NÁVRH METODOLÓGIE MONITOROVANIA NÁKLADOV PRI POSKYTOVANÍ STIMULOV</i>	21
3.3. <i>„BEST PRACTICES“ V INVESTIČNÝCH STIMULOCH – SINGAPUR</i>	22
3.4. <i>ODPORÚČANIA NOVÝCH FORIEM STIMULOV PRE SLOVENSKO</i>	23
4. NÁVRH ĎALŠIEHO POSTUPU OPTIMALIZÁCIE POLITÍK PODPORY PZI	24
ZÁVER	24
POUŽITÁ LITERATÚRA	26
PRÍLOHA	
Automatizovaný model výpočtu ex ante dopadov poskytnutých stimulov.....	27

Úvod

Expertízna štúdia nadväzuje na výstup projektu „Informácia o komparatívnych výhodách SR vs. prílev investícií“, ktorú Ekonomický ústav SAV (EÚ SAV) vypracoval na základe žiadosti Ministerstva hospodárstva SR (MH SR) a odovzdal 20. 11. 2009. Predchádzajúci výstup porovnával makroekonomický a inštitucionálny rámec a konkurencieschopnosť krajín Visegrádskej štvorky (V 4) – Slovenska, Českej republiky, Maďarska a Poľska – vo vzťahu k atraktivite pre priame zahraničné investície (PZI). Zo štúdie vyplynulo, že v regióne V 4 nie je krajina s jednoznačným nárastom v atraktivite pre zahraničných investorov, avšak takýto nárast je možné dosiahnuť cieľovou optimalizáciou investičného prostredia.

Zhoršenie hospodárskych parametrov stredoeurópskych ekonomík počas globálnej krízy v rokoch 2008 – 2009 a potreba konsolidácie verejných financií vytvárajú otázky ohľadne udržateľnosti doterajších objemov poskytovaných *investičných stimulov*¹ ako hlavného nástroja politiky podpory investícií (PPI), ako aj o ich ekonomickej efektívnosti (na Slovensku objemy poskytovaných investičných stimulov kulminovali v rokoch 2004 – 2006, avšak interné analýzy MH SR napr. ukazujú, že neexistuje priama úmera medzi výškou poskytovaných stimulov a počtom pracovných miest, ktoré zahraniční investori vytvoria) (MH SR, 2008). Pre MH SR z toho vyplynula otázka možnosti zásadného prehodnotenia štátnej politiky PPI tak, aby sa pri minimalizovaných nákladoch maximalizoval účinok vynaložených verejných zdrojov a zvýšila sa atraktivita Slovenska ako lokality pre žiaduce typy zahraničných investorov v súlade s hospodárskou politikou vlády SR.

Táto analýza hodnotí súčasný systém investičných stimulov v SR, slabé stránky politiky PPI, možné nežiaduce účinky poskytovania investičných stimulov a úskalia existujúceho legislatívneho rámca v danej oblasti. V druhej etape štúdia identifikuje faktory rozhodovania investorov ako aj ich relatívnu váhu, s cieľom umožniť stanoviť alebo modifikovať priority PPI. Skúmané faktory je tiež možné diferencovať v závislosti od konkrétnych sektorov ekonomiky. Následne bol skonštruovaný tzv. *Investment Attraction Index*, ktorým je možné kvantifikovať atraktivitu štátov pre zahraničné investície

¹ Predkladaná štúdia je venovaná predovšetkým investičným stimulom, ako hlavnému nástroju politiky PPI, a to v chápaní podľa zákona č. 565/2001 Z. z., ale tiež podľa zákona 561/2007 Z. z., pojem investičné stimuly je teda pre účely štúdie zameniteľný s pojmom investičná pomoc.

a podnikateľskú činnosť vôbec, v prípade tejto štúdie bol požitý pre krajiny V 4 a vybrané štáty západnej Európy. Podstatou indexu je to, že umožňuje krajiny vzájomne porovnať a určiť oblasti možného zlepšenia. Na základe zistení predošlých častí sú vo finálnej časti štúdie pre SR navrhnuté nové opatrenia, resp. revízia existujúcich opatrení tak, aby zodpovedali záujmom investorov takého typu, aký je pre SR žiaduci v súlade s definovanou hospodárskou politikou štátu a zároveň aby bol minimalizovaný dopad týchto opatrení na štátny rozpočet. Súčasťou analýzy je aj *automatizovaný model výpočtu dopadov investičného projektu na štátny rozpočet* ako nástroj pri rozhodovaniach o podpore investičných projektov. (Predkladaná expertízna štúdia automatizovaný model detailne nerozoberá, približuje hlavné rysy a filozofiu výpočtu tohto cost-benefit modelu.)

1. ZHODNOTENIE SÚČASNÉHO SYSTÉMU PODPORY INVESTÍCIÍ V SR

Dôsledky globálnej hospodárskej a finančnej krízy sa v slovenskej ekonomike začali prejavovať koncom roka 2008, v roku 2009 už naplno ovplyvnili všetky oblasti makroekonomického vývoja (s miernym oneskorením v prípade nárastu miery nezamestnanosti). Hospodárska kríza sa nevyhnutne prejavila aj v oblasti verejných financií, a to predovšetkým na strane príjmov verejnej správy. V prípade štátneho rozpočtu bol výpadok daňových príjmov zreteľný, pričom najvyšší výpadok bol v roku 2009 zaznamenaný u dane z príjmov fyzických osôb – skutočný výber predstavoval oproti schválenému rozpočtu dokonca len 23,3 % plnenie (Morvay a kol., 2010).

Efektívna štátna politika podpory zahraničných investícií môže nepriaznivý stav verejných financií stabilizovať, a to práve zvýšením úhrnného objemu dane z príjmu fyzických a právnických osôb (ako dôsledku etablovania sa podnikateľskej činnosti na území SR vo forme zahraničnej investície a udržiavania zamestnanosti), ale tiež znížením nákladov štátu na politiku podpory v nezamestnanosti (zamestnaním dovtedy nezamestnaných osôb).² Každá štátna politika podpory investícií (PPI) však predstavuje náklady vo forme poskytnutia investičných stimulov a aplikovania podporných opatrení, ako aj náklady súvisiace s administráciou takejto štátnej politiky. Cieľom tohto dokumentu je načrtnúť súčasnú výšku týchto nákladov a otvoriť možnosti nákladovej optimalizácie a zároveň zvýšenia koncovej efektívnosti PPI, vo forme zvýšenia daňových príjmov štátu, úspor v oblasti politiky nezamestnanosti a technologického rozvoja ekonomiky (maximalizácia pridanej hodnoty), spolu s minimalizáciou nákladov a environmentálnych dopadov PPI.

Pri formovaní štátnej politiky podpory zahraničných investícií sa často mylné predstavy o jej efektivite pretvárajú do deformovaných a neefektívnych PPI. Tieto predstavy obvykle reprezentujú napríklad nasledovné predpoklady:

- a) *PZI znižujú nezamestnanosť*. Čiastočne. Časť novovytvorených pracovných miest deklarovaných investorom je obsadzovaná zahraničnými zamestnancami a zamestnancami iných firiem, pričom platí, že čím vyššiu pridanú hodnotu investícia vytvára, tým vyšší podiel novovytvorených pracovných miest takýto zamestnanci obsadia. Dá sa predpokladať, že investície vyžadujúce vysokokvalifikovanú pracovnú silu (napr. výskumníkov s univerzitným vzdelaním tretieho stupňa a relevantnou laboratórnou kvalifikáciou) neznižujú nezamestnanosť takmer vôbec vzhľadom na vzácnosť takejto pracovnej sily. Štrukturálnu nezamestnanosť PZI taktiež neznížia, čo dokazuje skúsenosť zahraničných investorov etablovaných v marginalizovaných regiónoch SR (nedostatok

² Podľa prieskumu Deloitte (2006) napríklad v Českej republike tvoria pôvodne nezamestnaní cca 30 % štruktúry zamestnaných na investíciami novovytvorených pracovných miestach; zvyšok sú predtým zamestnaní v iných firmách alebo zahraniční pracovníci.

záujemcov o prácu napriek vysokej miere nezamestnanosti na príslušných kvalifikačných úrovniach).

- b) *Investičné stimuly presvedčia investora na investovanie v danej krajine.* Zriedka. Existujúce teórie lokalizácie a empirické zistenia ukazujú, že primárnymi faktormi sú faktory trhovo-strategické, nákladové a strategicko-inštitucionálne (ktoré sú ostatne aj kosťou tohto dokumentu). Je však pravda, že vzhľadom na ekonomickú, geografickú aj kultúrnu blízkosť krajín V 4 v týchto zohráva efektívna štátna politika podpory zahraničných investícií úlohu akéhosi diferenciálneho činiteľa a je nutné PPI v porovnaní s inými krajinami V 4 optimalizovať, nie zrušiť. Existencia PPI je dôležitá napríklad i v prípade investorov z ázijského kultúrneho prostredia (najmä Čína a Taiwan) – čo nie je nezanedbateľným argumentom v čase rastúceho potenciálu investorov z ázijských ekonomík – kde je investičný stimul vnímaný ako forma daru potvrdzujúceho vážny záujem obchodného partnera o dlhodobý a harmonický obchodný vzťah (obchodným partnerom je v tomto prípade vláda host'ovskej krajiny).
- c) *PZI diverzifikujú a posilňujú ekonomiku.* Čiastočne. Investícia významného rozsahu obvykle vytvára pozitívne spillovers v rámci daného sektora či zamerania, nesporne pozitívnym javom je naviazanie domácich subkontraktorov v príslušnej oblasti, z pohľady štruktúrnej skladby ekonomiky však naopak dochádza (najmä v malých ekonomikách, akou je slovenská), k oslabovaniu odvetví mimo hodnotových reťazcov takýchto dominantných zahraničných investícií.
- d) *PPI pomáhajú znižovať regionálne disparity.* Nie je to tak. Regionálna diferenciácia v prípade politiky podpory investícií znamená, že investori môžu vnímať silno podporovaný región ako nevykonný a neperspektívny. V prípade, že takéto PPI investor napriek tomu využije, môže sa jednať o tzv. stimulovú turistiku, t. j. investora, ktorý sa po dočerpaní investičných stimulov sťahuje do inej lokality, kde opätovne žiada o zvýhodnenia súvisiace s investičným zámerom. V prípade Slovenska aj napriek regionálne diverzifikovanej politike podpory investícií nesmerovali PZI prioritne do marginalizovaných regiónov.

1.1. Vyčíslenie investičných stimulov za roky 2002 – 2010

Celkovo bolo na Slovensku od roku 2002 do júna roku 2010 vo forme investičných stimulov vynaložených 33,136 mld. Sk na podporu 101 investičných projektov (stimuly za roky 2009 a 2010 boli pre účely analýzy spätne konvertované z EUR na SKK kurzom 1:30,126), a to v nasledujúcich formách (tab. 1).

T a b u ľ k a 1
Poskytnuté investičné stimuly na podporené projekty, 2002 – jún 2010

<i>Forma stimulov</i>	<i>Objem</i>	<i>Podporené projekty</i>	<i>Na projekt</i>
Finančná dotácia	14 511, 4 mil. Sk	34	426, 8 mil. Sk
Príspevky na novovytvorené pracovné miesta	2 554, 3 mil. Sk	40	63, 9 mil. Sk
Príspevky na vzdelávanie a rekvalifikáciu	1 582 mil. Sk	32	49, 4 mil. Sk
Daňová úľava	13 081, 6 mil. Sk	86	152, 1 mil. Sk
Prevod majetku za cenu nižšiu ako je trhová	1 406, 8 mil. Sk	2	703, 4 mil. Sk
<i>SPOLU udelených stimulov</i>	<i>33 136 mil. Sk</i> <i>1 099, 9 mil. €</i>	<i>101</i>	<i>328, 1 mil. Sk</i> <i>10, 9 mil. €</i>

Poznámka: Väčšina projektov získala viac ako jednu formu investičných stimulov, preto je celkový počet podporených projektov nižší ako súčet počtu projektov, ktorým boli jednotlivé formy pomoci udelené.

Na nákladovej strane poskytovania stimulov je však tiež potrebné zohľadniť:

- Administratívne náklady;
- Cena kapitálu / peňazí;
- Inflácia.

Po prepočte zohľadňujúcim tieto faktory vychádza, že ročne bolo podnikovému sektoru na investičných stimuloch schválených a poskytnutých priemerne 129,4 mil. €.

V prípade nedodržania parametrov projektu sú investičné stimuly vyplácané späť. Stimuly kumulatívne vytvorili:

T a b u ľ k a 2
„Výnosy“ z poskytnutých investičných stimulov

<i>Výnosy – pracovné miesta</i>	<i>Objem</i>
Počet novovzniknutých pracovných miest	36 807
Celková hodnota investícií	167 364, 4 mil. Sk 5 555, 5 mil. €
Výška štátnej pomoci	31 807, 4 mil. Sk 1 055, 8 mil. €

Na výnosovej strane poskytovania stimulov je však tiež potrebné zohľadniť:

- Daň z príjmu zamestnancov investora;
- Daň z príjmu právnickej osoby – investora;
- Daň z príjmu zamestnancov dodávateľov;
- Daň z príjmu právnických osôb – dodávateľov;
- Nevyplatené podpory v nezamestnanosti.

1.2. Investičné stimuly vs. dotácie štátnym podnikom – implikácie

V porovnaní s dotovaním stratových štátnych podnikov investičné stimuly vykazujú podstatne vyššiu nákladovú efektívnosť:

T a b u ľ k a 3

Nákladová efektívnosť dotovaných štátnych podnikov – príklad železníc

<i>Vybrané ukazovatele štátnych podnikov – príklad železníc</i>	<i>Železnice SR</i>	<i>ZSSK Cargo</i>	<i>Železničná spoločnosť Slovensko</i>	<i>SPOLU</i>
Počet zamestnancov	17 070	9 826	4 979	31 875
Strata	-90, 9 mil. EUR	-126, 6 mil. EUR	-18, 5 mil. EUR	-236 mil. EUR
Dotácia vlády SR	252, 9 mil. EUR (183 mil. EUR dotácia + 69,9 mil. EUR ako návratná pomoc)	166 mil. EUR	202, 4 mil. EUR	621, 3 mil. EUR

Cena vytvorenia/udržania 1 prac. miesta / mesiac	Suma po prepočte
Štátne podniky v sektore železničnej prepravy	1624, 31 €
Súkromné projekty podporené stimulmi	249, 02 €

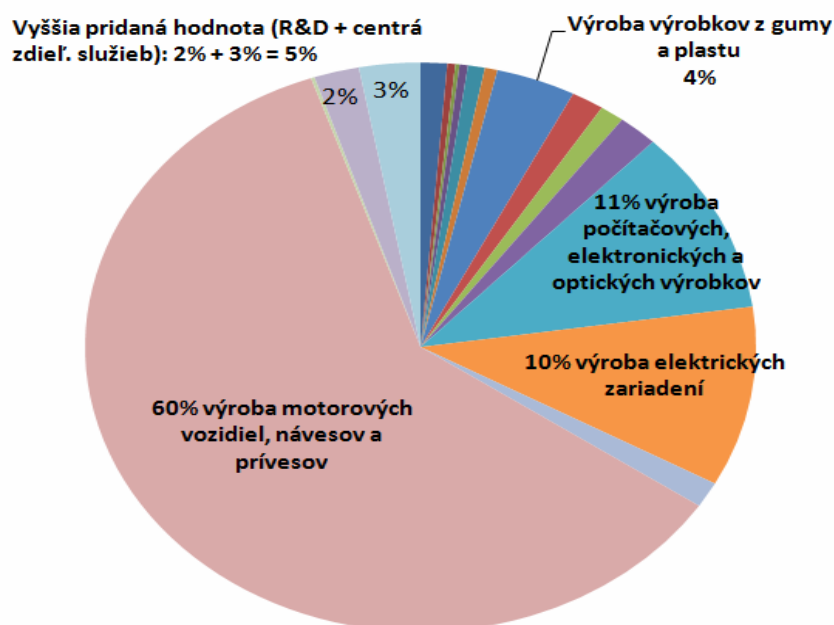
Poznámka: Prepočet abstrahuje od dynamiky tvorby miest v nadväznosti na stimuly a predpokladá trvanie prítomnosti investora v SR po dobu 10 rokov (reálne je priemerná doba zotrvania investora v ekonomike vyššia).

Nižšia nákladovosť investičných stimulov v porovnaní s dotáciami štátnym podnikom umožňuje alternatívne riešenie problému nárastu nezamestnanosti v prípade optimalizácie štátnych podnikov a odstránenia prezamestnanosti v nich – optimalizáciou a zintenzívnením podpory investičnými stimulmi sa môžu vytvoriť pracovné miesta, ktoré túto uvoľnenú pracovnú silu absorbujú.

1.3. Sektorové a regionálne rozdelenie investičných stimulov

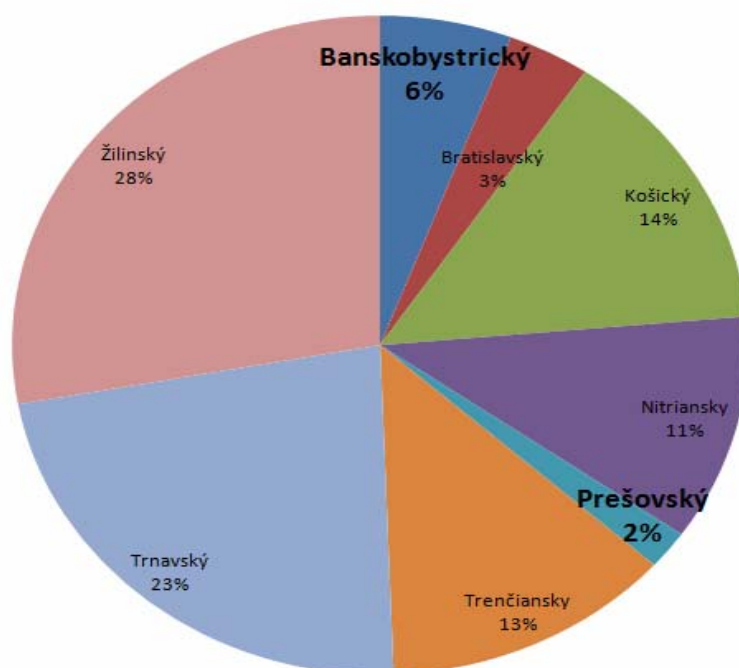
V absolútnom objeme udelenej pomoci dominuje automobilový priemysel (vrátane súvisiacich odvetví elektrického vybavenia (napr. káblové zväzky) a výroby produktov z gumy/plastov predstavuje až 74 % celkového objemu poskytnutých investičných stimulov; graf 1).

G r a f 1
Sektorové rozdelenie poskytnutých investičných stimulov



V regionálnom rozdelení udelenej pomoci v absolútnych hodnotách sa prejavuje ad hoc naviazanie investičnej pomoci na investičné projekty (v protiklade k naviazaniu pomoci na regióny) – najmenej rozvinuté regióny Prešovského a Banskobystrického kraja získali v prípade investičnej pomoci spolu len 8 % jej celkového objemu (graf 2).

G r a f 2
Regionálne rozdelenie poskytnutých investičných stimulov



Úloha stimulov v sektorovej diverzifikácii a podpore regionálneho rozvoja ostala nenaplnená. (Ďalšie indikátory, ktoré je možné vyčíslieť: efektívnosť pomoci v jednotlivých sektoroch/regiónoch: výška pomoci na 1 pracovné miesto, resp. na 1 € investície.)

1.4. Nežiaduce účinky investičných stimulov a východiská ich minimalizácie

Pri analýze všeobecných aspektov nákladovosti poskytovaných stimulov a ich efektívnosti, ako i pri aplikácii tejto analýzy na podmienky slovenskej ekonomiky, prichádzame k viacerým zisteniam:

EFEKT: Deformácia hospodárskej súťaže v dôsledku poskytnutia stimulov môže viesť k významným stratám pre lokálne firmy.

Vysvetlenie: Investičné stimuly sú nezriedka poskytované prednostne zahraničným firmám, ktorých plánované podnikateľské aktivity sa fundamentálne nelíšia od domácich, resp. už etablovaných firiem a neposkytujú špecifickú nehmotnú hodnotu, ktorá sa na lokálne firmy preniesie. Trhové zvýhodnenie zahraničného investora v takomto prípade nemá opodstatnenie.

Odporúčanie: Nastaviť systém investičných stimulov pre podnikateľov bez ohľadu na pôvod, naviazať stimuly na špecifické podmienky.

EFEKT: Stimuly neodstraňujú zlyhanie trhu, len ho kompenzujú.

Vysvetlenie: Ak má byť cieľom investičnej pomoci korigovať zlyhanie trhu (napr. nedostatočná infraštruktúra), je z hľadiska ekonomického rozvoja výhodnejšie odstrániť toto zlyhanie trhu namiesto jeho kompenzácie investičnými stimulmi – v opačnom prípade je oddialované trhové prispôsobenie sa lokality, a to na účet daňových poplatníkov, ktorí stimuly platia.

Odporúčanie: Urýchlené budovanie cestnej infraštruktúry a program optimalizácie podnikateľského prostredia zredukuje potrebu stimulov.

EFEKT: Stimuly vedú k ekonomicky suboptimálnym investičným rozhodnutiam.

Vysvetlenie: Štát nastavuje pre získanie investičných stimulov kritériá, ktoré sú trhovým dôvodom investovania vzdialené – napríklad plnenie určitých podmienok ako je veľkosť investície, počet novovytvorených pracovných miest a pod. – investičná podmienka je teda de facto daňou, ktorú investor platí výmenou za získanie zvýhodnenia vo forme investičnej pomoci a investičné stimuly teda vedú k suboptimálnej alokácii zdrojov a obmedzujú efektívnosť ekonomickej činnosti.

Odporúčanie: Naviazať stimuly na výstupy investície, nie na vstupy, aby bol investor motivovaný vykonávať svoju činnosť efektívne a nedochádzalo k deformovaniu ekonomickej činnosti.

EFEKT: Stimuly selektujú investície a odpudzujú nepodporované typy investícií.

Vysvetlenie: Čím výhodnejšie sú stimuly pre tých, ktorí sa na ne kvalifikujú a podarí sa im prejsť administratívnym procesom, tým nevýhodnejšie sú pre firmy, ktoré sa na stimuly nekvalifikujú a sú tým znevýhodnené; nie sú tiež známe dopady stimulov vo vzťahu ku konkurentom príjemcov, keďže dopady stimulov na hospodársku súťaž nie sú ex post analyzované.

Odporúčanie: Implementovať rule-based model stimulov prostredníctvom elektronického systému a zaviesť systém monitoringu dopadov ex post.

EFEKT: Stimuly nie sú priamo naviazané na presvedčanie investora a nie je efektívne posudzovaný stimulačný účinok.

Vysvetlenie: Štandardný podiel investorov, pre ktorých sú investičné stimuly v stredoeurópskom priestore deklarované ako kľúčový rozhodovací faktor, sa pohybuje od 20 % do 35 %. Reálne je podiel tzv. stimulových turistov cca 15 %. K rokovaniam o stimuloch dochádza vo väčšine prípadov po rozhodnutí investora umiestniť investíciu v regióne.

Odporúčanie: Preniesť rokovania o stimuloch do centrál investorov pri proaktívnom targetingu v rámci novej stratégie SARIO.

EFEKT: Tendencia alokovať investičnú pomoc v rámci dominujúcich sektorov a regiónov.

Vysvetlenie: Vzhľadom na sekundárnu úlohu stimulov v rámci existujúceho systému (až po rozhodnutí investora, resp. príchode za obchodnými partnermi alebo za trhom) a nejasné kritériá kopíruje štruktúra doteraz poskytnutých stimulov štruktúru prichádzajúcich investícií ako takých, či už vzhľadom na sektory alebo na regióny, do ktorých investícia smeruje.

Odporúčanie: V rámci rule-based modelu nastaviť konkrétne regionálne príp. sektorové koeficienty stimulov.

1.5. Legislatívny rámec investičných stimulov v SR

Investičné stimuly boli v SR poskytované na základe *Zákona o investičných stimuloch č. 565/2001 Z.z.* (platné pre obdobie 2002 – 2007) a *Zákona o investičnej pomoci č. 561/2007 Z.z.* (2008 – súčasnosť). Investičné stimuly v SR je možné charakterizovať nasledovne:

Legislatíva: Podpora veľkých projektov.

Vyhodnotenie: Zákon stanovuje minimálnu výšku oprávnených nákladov investície ako predpoklad poskytnutia stimulov, resp. investičnej pomoci.³ Dôvodom je a) selektovanie podpory na podniky, ktoré majú potenciál priniesť follow-up investície bez potreby stimulov

³ V dokumente sa používajú pojmy „investičné stimuly“ a „investičná pomoc“ ako vzájomne zameniteľné, keďže analýza rozoberá aj investičné stimuly podľa zákona č. 565/2001.

a b) udržanie administratívy v akceptovateľnom rozsahu. Toto však má negatívny dopad na hospodársku súťaž a blokuje kapitál pre perspektívne malé a stredné podniky.

Odporúčanie: Zrušiť minimálnu výšku oprávnených nákladov investície po zavedení elektronického rule-based modelu, ktorý výrazne zredukuje administratívu.

Legislatíva: Ad hoc rozhodovanie o výške pomoci.

Vyhodnotenie: Na získanie konkrétnej výšky žiadanej pomoci neexistuje právny nárok; výška pomoci závisí od posúdenia projektu a rokovaní s Ministerstvom hospodárstva SR. Toto znemožňuje efektívne biznis plánovanie a znižuje motivačný účinok stimulov.

Odporúčanie: Po splnení podmienok automaticky poskytovať relevantné stimuly v stanovenej výške.

Legislatíva: Prioritou sú investície do hmotného majetku, ktoré sú základom kalkulačného vzorca na eligibilitu na investičnú pomoc.

Vyhodnotenie: Počet pracovných miest a ich charakter pri posúdení eligibility projektu v súčasnosti nerozhoduje, čo obmedzuje najmä investície založené na ľudskom kapitáli (software development, shared services, technology support, finančné služby); takisto obmedzuje perspektívne malé a stredné podniky, ktoré významnú časť technológií obstarávajú prostredníctvom leasingu.

Odporúčanie: Diverzifikovať definovanie eligibility podľa konkrétneho stimulu a priorit politiky podpory investícií.

Legislatíva: Od r. 2008 podpora projektov priemyselnej výroby, technologických centier, centier strategických služieb a komplexných stredísk cestovného ruchu.

Vyhodnotenie: Definícia technologických centier neumožňuje podporiť špecializované výskumné laboratóriá a vývoj nových produktov. Podmienky podpory centier strategických služieb nezohľadňujú špecifiká týchto projektov (minimum hmotného investičného majetku). Strediská cestovného ruchu nebudú kompetenčne prináležať ministerstvu hospodárstva.

Odporúčanie: Zmeniť a rozšíriť definíciu oprávnených projektov, aby zohľadňovala priority hospodárskej politiky a kompetencie MH SR.

Legislatíva: Investičná pomoc nie je regionálne diverzifikovaná.

Vyhodnotenie: Podľa regionálnej klasifikácie NUTS-II je možné pomoc poskytnúť s výnimkou Bratislavy na celom území Slovenska (maximálny strop investičnej pomoci 40 % na západnom Slovensku, v ostatných regiónoch 50 %); žiadne národné limity neboli stanovené a výška udelenej pomoci tak fluktuuje z regiónu na región. Z doteraz poskytnutých stimulov smerovali len 2 % do Prešovského kraja a 8 % do Banskobystrického kraja.

Odporúčanie: Modifikovať systém investičných stimulov s cieľom sproporčnúť regionálnu alokáciu stimulov podľa stupňa regionálneho rozvoja.

2. EKONOMICKÉ PROSTREDIE A ROZHODOVANIE INVESTOROV

2.1. Základné motivácie investorov

Investori sa pri rozhodovaní kde investovať rozhodujú podľa rôznych faktorov v závislosti od typu investície. Teória rozlišuje viacero typov investičných motivácií, ktoré (pre naše účely) môžeme zhrnúť do troch základných kategórií – tabuľka 4 ilustruje jednotlivé typy investorov podľa motivácie, ich charakteristiku podľa primárnych rozhodovacích faktorov i zhodnotenie jednotlivých typov z pohľadu slovenskej ekonomiky.

Tabuľka 4
Charakteristika základných motivácií investorov

Typ investora	Popis	Primárne rozhodovacie faktory	Príklad	Zhodnotenie pre Slovensko
Investori hľadajúci trh	Potreba ľahkého prístupu na kľúčové trhy (v prípade SR EÚ) vedie investorov k presunom výroby, jej lokalizácii pre daný trh a k obídeniu colných bariér.	<ul style="list-style-type: none"> - prístup k trhom a zákazníkom - infraštruktúra a transportné náklady 	Investori z krajín mimo EÚ: Samsung, KIA, AUO	Hlavnou výhodou SR je lokalita, a to pre investorov so záujmom o západoeurópsky aj východoeurópsky trh; podpora logistických štruktúr a budovanie intermodálnych terminálov zvýšia atraktivitu pre tento typ rozhodovania.
Investori hľadajúci efektívnosť	Potreba zníženia nákladov pri zachovaní produktivity a kvality vedie investorov k hľadaniu lokalít, kde vedú produkovať výstupy lacnejšie pri zachovaní očakávanej miery kvality.	<ul style="list-style-type: none"> - výrobná efektívnosť - produktivita práce - daňové prostredie - nízka regulácia - dostupnosť pracovnej sily 	Investori z vysoko-nákladových krajín EÚ a OECD – VW, PSA, Getrag Ford, Dell	Nákladová výhoda SR v regióne sa stratila spolu s monetárnou konvergenciou, čo indikuje aj odchod nákladovo orientovaných investorov (Molex). Vďaka vysokej produktivite práce zatiaľ konkurencieschopnosť pretrváva, ale jej udržanie je bez cieľenej reformy otázne.
Investori hľadajúci strategické aktíva	Potreba realizovať strategické ciele a držať krok s konkurenciou v inováciách vedie investorov k vyhľadávaniu akvizíčných cieľov a špecifického know-how, na ktorom budujú svoju konkurenčnú výhodu	<ul style="list-style-type: none"> - prístup k aktívam formou funkčnej burzy - inovačné kapacity - priaznivé kultúrne prostredie pre tzv. expats - politická a sociálna stabilita 	-	Absencia funkčného trhu s firmami, neexistencia mechanizmov komercializácie medzi univerzitami a firmami, nevhodné prostredie na špičkový výskum a vývoj, nedostatočná jazyková vybavenosť a málo kozmopolitné prostredie vytvárajú významný priestor na reformné úsilie a podporu tvorby strategických aktív.

Poznámka: Teória PZI rozdeľuje štyri základné typy investičnej motivácie; štvrtý z nich, investori hľadajúci prírodné zdroje, nebol vzhľadom k zasadneniu štúdie do kontextu EÚ začlenený.

2.2. Kľúčové faktory rozhodovania investorov

Po analýze doterajších prieskumov a ich výsledkov bolo vybraných a kvantifikovaných 10 faktorov rozhodovania:

Pri výbere faktorov, ktoré ovplyvňujú investora pri rozhodnutí o umiestnení investície, sme vychádzali z viacerých prieskumov hodnotiacich významnosť rozhodovacích faktorov medzi investormi.

Porovnávali sme tiež výsledky prieskumov medzi investormi vykonaných pred ale aj počas globálnej hospodárskej krízy, aby sme lepšie zhodnotili zmenu investičného správania investorov po nástupe krízy.

Vychádzali sme predovšetkým z nasledovných prieskumov (pre porovnanie aj starších ročníkov): *US Area Development Survey* (Gambale, 2009), z prieskumu agentúry skupiny Svetovej banky *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA, 2002) a prieskumov Konferencie OSN o obchode a rozvoji *World Investment Prospects Survey* (UNCTAD, 2009). Jednotlivé faktory z týchto prieskumov boli agregované do vlastnej štruktúry *Investment Attraction Indexu* s 10 faktormi rozdelenými podľa typu investičnej motivácie:

- a) nové trhy (market-seeking FDI = M),
- b) zníženie nákladov (efficiency-seeking FDI = E),
- c) nové aktíva (strategic asset-seeking FDI = S).

Tabuľka 5 znázorňuje rekategorizáciu faktorov z uvedených prieskumov do finálneho modelu.

K dispozícii sú aj dáta za jednotlivé sektory ekonomiky, ktoré ukazujú výrazné rozdiely medzi investormi z týchto sektorov vo vnímaní kľúčových faktorov, na základe ktorých sa rozhodujú.

Kľúčové faktory rozhodovania investorov – relatívna významnosť

Hodnoty každého rozhodovacieho faktory vo vyššie uvedených prieskumoch významnosti faktorov pri investičných rozhodnutiach boli indexované a zoskupené podľa nami zvolenej (v predošlej tabuľke uvedenej) štruktúry *Investment Attraction Index*.

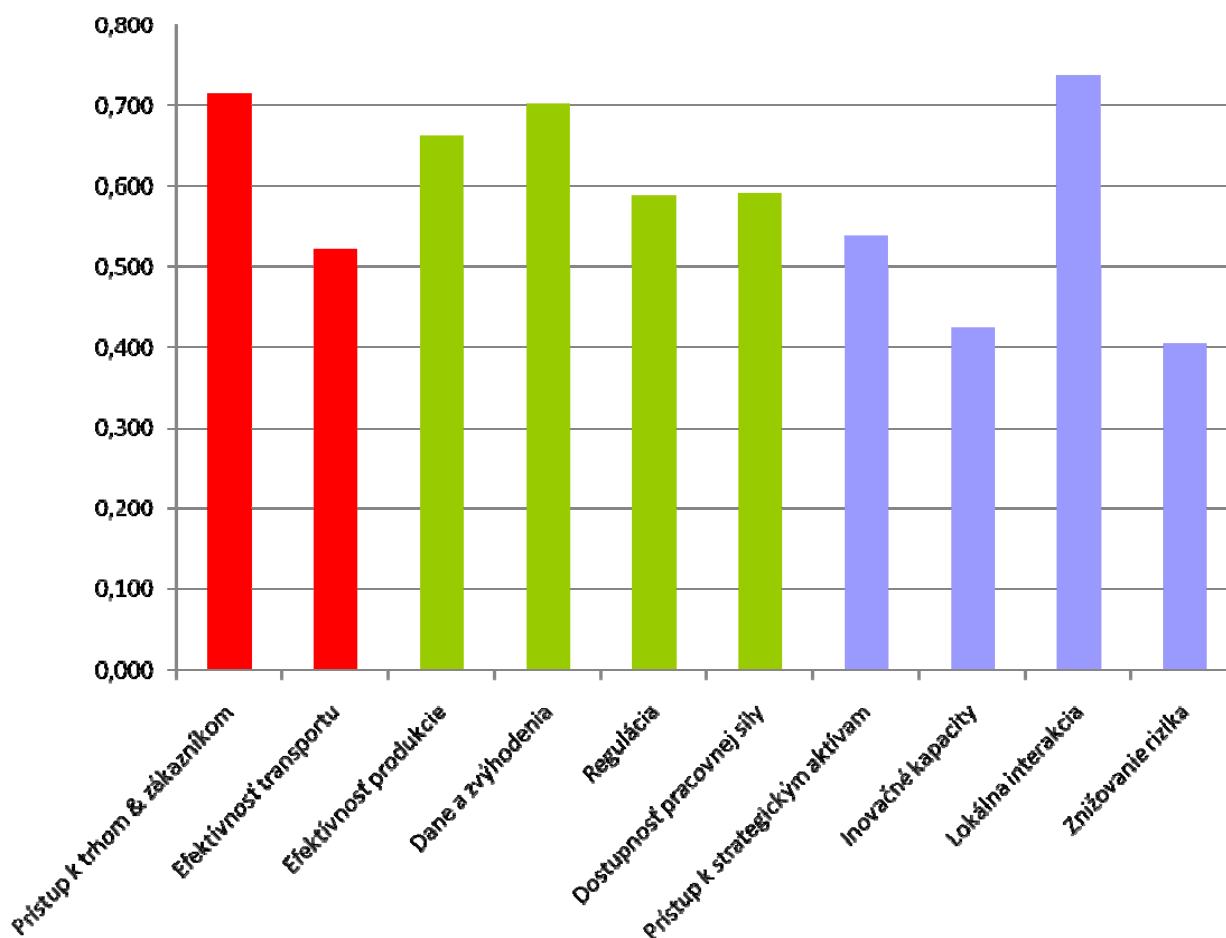
Nasledujúci graf 3 prezentuje dôležitosť jednotlivých kategórií indikátorov v každej z troch typov investičných motivácií.

Tabuľka 5

Metodológia zostavenia 10 rozhodovacích faktorov indexu IAX

Area Development Survey		MIGA Survey		WIPS Survey		Zoznam indikátorov	
A1	Náklady práce	G1	Prístup k zákazníkom		Dostupnosť partnerov a dodávateľov	M1	Prístup na trhy a k zákazníkom (A13, G1, W2, W5, W6, W7)
A2	Prístup k diaľniciam		Stabilita sociálneho a politického prostredia	W1		M2	Efektívnosť transportu (A2, A10, A20, A22, A23, G13, G20, W12)
A3	Daňové úľavy	G2	Uľahčovanie podnikania	W2	Sledovanie krokov konkurentov	E1	Efektívnosť produkcie (A1, A4, A7, A18, G8, G12, G14, W4, W8)
A4	Dostupnosť energie	G3	Spoľahlivosť a kvalita infraštruktúry a utilít	W3	Dostupnosť kvalifikovanej a talentovanej pracovnej sily	E2	Dane a zvýhodnenia (A3, A5, A8, G11, G17, W11)
A5	Dane právnických osôb	G4	Možnosť najímania technických profesionálov	W4	Lacná pracovná sila	E3	Regulácia (A11, A14, G3, G19, W10, W13)
A6	Dostupnosť kvalifikovanej pracovnej sily	G5	Možnosť najímania manažmentu	W5	Veľkosť lokálneho trhu	E4	Dostupnosť pracovnej sily (A6, A17, A19, A21, G5, G6, G10, G15, W3)
A7	Stavebné náklady	G6	Miera korupcie	W6	Prístup na medzinárodný / regionálny trh	S1	Prístup k strategickým aktívam (A15, A16, G18, W1, W9)
A8	Stimuly	G7	Náklady práce	W7	Rast trhu	S2	Inovačné kapacity (A21, G15, W3)
A9	ICT služby	G8	Kriminalita a bezpečnosť	W8	Dostupnosť primárnych surovín	S3	Lokálna interakcia (A9, A11, A12, G3, G7, G9, G16, G19, W13)
A10	Zasielacie náklady	G9	Schopnosť najímania skúsených pracovníkov	W9	Prístup ku kapitálovému trhu	S4	Znižovanie rizika (A15, G2, G4, W9, W13, W2, W12)
A11	Nízky vplyv odborov	G10	Národný daňový systém	W10	Efektivita vlády		
A12	Dostupnosť pozemkov a budov	G11	Ceny energií	W11	Stimuly		
A13	Blízkosť veľkých trhov	G12	Dopravná infraštruktúra	W12	Kvalita infraštruktúry		
A14	Rýchlosť administratívny (schválenie)	G13	Prístup k primárnym surovinám	W13	Stabilné a podnikaniu priaznivé prostredie		
A15	Možnosť dlhodobého financovania	G14	Dostupnosť a kvalita vysokoškolského vzdelávania				
A16	Blízkosť dodávateľov	G15	Dostupnosť pozemkov so všetkými inžinierskymi sieťami				
A17	Tréningové programy	G16	Miestne dane				
A18	Dostupnosť prvotných surovín	G17	Prístup k dodávateľom				
A19	Dostupnosť nekvalifikovanej pracovnej sily	G18	Zákonník práce a sila odborov				
A20	Dostupnosť letiska	G19	Dostupnosť letiska				
A21	Prítomnosť technickej univerzity						
A22	Železničné služby						
A23	Prístav						

Graf 3
Relatívna významnosť rozhodovacích faktorov investorov



Pre všeobecnú vzorku investorov sú najrozhodujúcejšími faktormi prístup na trhy a k zákazníkom, daňový systém a kvalita miestnej interakcie (zahŕňa korupciu, odbory, kriminalitu, kvalitu infraštruktúry a pod.).

Významnosť jednotlivých faktorov je možné vzhľadom na použitú metodológiu porovnať s konkurenčnou pozíciou krajiny a podľa mixu relevantných faktorov počítať koreláciami atraktivitu krajiny pre daný typ investorov.

Pri porovnaní prieskumov zostavených pred globálnou hospodárskou krízou a po nej dochádza k určitým posunom, v štruktúre významnosti faktorov však výraznejšie zmeny nespôsobili.

Pochopenie štruktúry rozhodovania a analýz zo strany investorov umožňuje cieľnú optimalizáciu podnikateľského prostredia a jej diferencovaný marketing smerom k relevantným typom investorov.

2.3. Konkurenčná pozícia SR z hľadiska faktorov rozhodovania investorov – Investment Attraction Index (IAX)

Na základe kategorizácie faktorov rozhodovania o lokalite sme vybrali vzorku indikátorov, ktoré sme pridelili k jednotlivým faktorom a previedli na relatívny index. Index ukazuje atraktivitu krajiny z hľadiska jednotlivých typov investorov (market-seeking, efficiency-seeking, strategic asset-seeking), ako aj sumárnu atraktivitu. Index je počítaný vo vzťahu k benchmarkovej hodnote, t. j. najvyššia hodnota indikátora medzi vybranými krajinami je konvertovaná na hodnotu 1 a ostatné hodnoty sú k nej pomerne prepočítané. Výsledná hodnota teda neukazuje absolútnu hodnotu, ale postavenie krajiny vo vzťahu k ostatným (t. j. o koľko je na tom pomerne lepšie alebo horšie).

Slovensko si v rámci krajín V 4 a v porovnaní so západnou Európou zachováva konkurencieschopnosť pre investície ciele na zvýšenie efektívnosti, avšak z hľadiska investícií s najvyššou pridanou hodnotou výrazne zaostáva.

Tabuľka 6
Porovnanie indexu IAX pre vybrané krajiny

INVESTMENT ATTRACTION INDEX (IAX)	SK	CZ	HU	PL	AT	FR	DE	SE
Prístup na trhy & zákazníkom	0,55	0,38	0,31	0,84	0,33	0,57	0,64	0,25
Efektívnosť transportu	0,54	0,60	0,56	0,45	0,67	0,56	0,76	0,65
<i>Market-seeking IAX</i>	<i>0,54</i>	<i>0,49</i>	<i>0,43</i>	<i>0,64</i>	<i>0,50</i>	<i>0,56</i>	<i>0,70</i>	<i>0,45</i>
Efektívnosť produkcie	0,72	0,59	0,43	0,72	0,44	0,46	0,41	0,51
Dane a zvýhodnenia	1,00	0,93	0,95	0,66	0,88	0,88	0,92	0,85
Regulácia	0,54	0,48	0,54	0,53	0,40	0,64	0,68	0,68
Dostupnosť pracovnej sily	0,90	0,64	0,76	0,74	0,25	0,43	0,34	0,31
<i>Efficiency-seeking IAX</i>	<i>0,79</i>	<i>0,66</i>	<i>0,67</i>	<i>0,66</i>	<i>0,49</i>	<i>0,60</i>	<i>0,59</i>	<i>0,59</i>
Prístup k strategickým aktívam	0,01	0,08	0,05	0,49	0,16	0,49	0,36	0,42
Inovačné kapacity	0,25	0,35	0,26	0,21	0,64	0,59	0,80	0,82
Lokálna interakcia	0,32	0,53	0,40	0,30	0,97	0,71	0,91	0,74
Znižovanie rizika	0,89	0,87	0,85	0,77	0,97	0,97	0,97	0,95
<i>Asset-seeking IAX</i>	<i>0,37</i>	<i>0,46</i>	<i>0,39</i>	<i>0,44</i>	<i>0,69</i>	<i>0,69</i>	<i>0,76</i>	<i>0,73</i>
<i>SUMMARY IAX</i>	<i>0,57</i>	<i>0,54</i>	<i>0,50</i>	<i>0,58</i>	<i>0,56</i>	<i>0,62</i>	<i>0,68</i>	<i>0,59</i>

Poznámka: Faktory sú rozdelené do troch skupín, avšak navzájom sa nevyklúčujú. T. j. pre investora expandujúceho z dôvodu prístupu na nový trh sú napr. miera rizika a kvalita miestnej interakcie tiež relevantnými faktormi, avšak nie kľúčovými.

Tabuľka 6 teda porovnáva krajiny V 4 s vybranými západoeurópskymi štátmi na základe relatívnych indexov pre jednotlivé motivácie investorov. Prístup na trhy a k zákazníkom je daný veľkosťou miestneho trhu v pomere k trhu EÚ a jeho rastom (predpokladá sa duálny význam miestneho trhu aj trhu EÚ).

Vzhľadom na vyššiu nákladovú (a cenovú) konkurencieschopnosť krajín V 4 a vyššiu priemyselnú a technologickú sofistikovanosť krajín západnej Európy je aj farebne zreteľná vyššia konkurencieschopnosť krajín V 4 pre investorov hľadajúcich efektívitu a nižšia pre investorov hľadajúcich strategické aktíva.

V záujme zvyšovania pridanej hodnoty prichádzajúcich investícií musí Slovensko zlepšiť svoju konkurencieschopnosť vo faktoroch relevantných pre investorov hľadajúcich strategické aktíva.

Nasledujúca tabuľka 7 porovnáva pozíciu Slovenska voči ostatným krajinám vo vzorke – zelená je konkurenčnou výhodou Slovenska, červená konkurenčnou nevýhodou.

T a b u ľ k a 7

Matica konkurencieschopnosti SR z pohľadu indexu IAX

<i>Matrica konkurencieschopnosti – Slovensko</i>	<i>CZ</i>	<i>HU</i>	<i>PL</i>	<i>AT</i>	<i>FR</i>	<i>DE</i>	<i>SE</i>
M1 Prístup k trhom & zákazníkom	0,17	0,24	-0,29	0,22	-0,02	-0,09	0,30
M2 Efektívnosť transportu	-0,06	-0,02	0,09	-0,13	-0,02	-0,22	-0,11
E1 Efektívnosť produkcie	0,13	0,30	0,01	0,28	0,26	0,32	0,22
E2 Dane a zvýhodnenia	0,08	0,05	0,35	0,13	0,13	0,08	0,15
E3 Regulácia	0,06	0,00	0,01	0,14	-0,10	-0,14	-0,14
E4 Dostupnosť pracovnej sily	0,26	0,14	0,16	0,65	0,47	0,57	0,59
S1 Prístup k strategickým aktívam	-0,07	-0,04	-0,48	-0,15	-0,48	-0,35	-0,41
S2 Inovačné kapacity	-0,10	-0,01	0,03	-0,39	-0,34	-0,55	-0,58
S3 Lokálna interakcia	-0,21	-0,08	0,02	-0,65	-0,39	-0,59	-0,42
S4 Znižovanie rizika	0,01	0,03	0,12	-0,09	-0,08	-0,09	-0,06

Predpokladáme, že rozdiel medzi postavením krajiny z hľadiska úlohy PZI v ekonomike a jej „FDI-friendliness“ indexom je zapríčinený práve politikou podpory investícií a štátnym marketingom (kde kľúčovú úlohu zohrávajú agentúry na podporu investícií, t. j. inštitúcie typu SARIO či CzechInvest).

3. NÁVRH OPTIMALIZÁCIE POLITÍK PODPORY PZI V SR

3.1. Strategické osi optimalizácie

Nový systém stimulov by mal byť prispôsobený možnostiam a obmedzeniam verejných financií a mal by sledovať cieľ minimalizácie narušenia hospodárskej súťaže ako i potreby rozvoja ekonomiky a zvyšovania jej konkurencieschopnosti.

Úloha: Prispôsobenie preferovanému typu investorov.

Vyhodnotenie: V závislosti od nastavenia hospodárskej politiky štátu – aké typy investorov sú z hľadiska štruktúry hospodárstva, jeho potenciálu a jeho rozvoja prioritné, aké výstupy je žiaduce aby podnikatelia dosahovali - môžu byť špecificky nastavené aj investičné stimuly; v súčasnosti je takéto nastavenie v legislatíve prítomné len v rozdelení na 4 základné typy projektov.

Odporúčanie: V novej koncepcii podpory investícií jasne stanoviť ciele a ich indikátory, ktoré budú transformované na podnikové ukazovatele, na ktoré budú nastavené stimuly.

Úloha: Prispôsobenie konkurenčnej pozície voči ostatným štátom.

Vyhodnotenie: Na základe stratégie podpory investícií je možné zmapovať relevantné faktory v jednotlivých štátoch (ich významnosť prezentovaná v tomto dokumente sa líši v závislosti od typu projektu alebo sektora) a sústrediť sa na kompenzáciu faktorov, kde Slovensko konkurenčne zaostáva (konkurenčné výhody sú záležitosťou marketingu a nevyžadujú podporu stimulmi).

Odporúčanie: Zanalyzovať konkurenčnú pozíciu v špecifických oblastiach, prispôsobiť poskytované stimuly kompenzáciu konkurenčných nevýhod a zadefinovať postup marketingu konkurenčných výhod.

Úloha: Zníženie nákladovosti stimulov, dlhodobo fiškálne neutrálne až pozitívne stimuly.

Vyhodnotenie: Skúšobný prepočet dopadov doteraz udelených investičných stimulov podľa navrhutej komplexnej metodológie VŠE/Aspiro (pozri prílohu 1 tohto dokumentu) poukazuje na ich nevýhodnosť pre štát z hľadiska prínosov pre verejné financie (nie sú však zohľadnené nefinančné prínosy ako napr. technologické spillovers); pri obmedzených prostriedkoch štátneho rozpočtu je potrebné nákladnosť budúcich stimulov prehodnotiť.

Odporúčanie: Nastaviť stimuly tak, aby boli pre štát na základe doplnenia a implementácie prezentovanej metodológie ziskové.

Úloha: Minimalizácia negatívnych dopadov poskytovania stimulov.

Vyhodnotenie: Pri zohľadnení negatívnych efektov investičných stimulov a prezentovaných možností ich minimalizácie je možné vybudovať systém, ktorý bude odmeňovať úspešné podnikanie a výsledky, ktoré sú relevantné z hľadiska udržania kvalitných pracovných miest a zvyšovania technologického stupňa ekonomiky tak, aby bol zároveň tento systém pre štát finančne výhodný.

Odporúčanie: Zohľadniť odporúčania minimalizácie negatívnych dopadov stimulov pri tvorbe a implementácii novej koncepcie podpory investícií.

Úloha: Regionálna diverzifikácia.

Vyhodnotenie: Investičné stimuly v r. 2002 – 2010 neprispeli k zníženiu regionálnych nerovností v rámci SR a benefitovalo z nich najmä západné Slovensko. Bolo by diskriminačne fixovať investičné stimuly priamo na konkrétny región, avšak je možné to urobiť nepriamo a fixovať stimuly na indikátory regionálneho rozvoja, napr. na mieru nezamestnanosti alebo HDP na hlavu.

Odporúčanie: Do nového modelu investičných stimulov zapracovať koeficienty indikujúce regionálny rozvoj, ktoré ovplyvnia výšku stimulov.

3.2. Návrh metodológie monitorovania nákladov pri poskytovaní stimulov

Pri výpočte dopadov stimulov tvorí začlenenie väčšieho počtu faktorov reálnejší celkový obraz oproti doterajším výpočtom. Navrhovaná metodika monitorovania nákladov poskytnutých stimulov (výpočet v prílohe 1) preto zahŕňa väčšie množstvo indikátorov. Nasledujúca tabuľka porovnáva komplexnosť navrhovanej metodiky s aktuálnymi metodikami používanými v SR, t.j. aké premenné sú v každej z týchto metodík zahrnuté.

T a b u ľ k a 8

Monitorovanie výnosovej a nákladovej stránky poskytnutých stimulov

VÝNOSY	Analýza VŠE/Aspiro	Analýza SARIO	Analýza MH SR
Individuálne dane investora	√	√	√
Korporátne dane investora	√		√
Korporátne dane dodávateľov	√		
Individuálne dane dodávateľov	√		
Nevyplatené (ušetrené) podpory v nezamestnanosti	√	√	
DPH			√

Použité kontrolné premenné	Analýza VŠE/Aspiro	Analýza SARIO	Analýza MH SR
Odhad pravdepodobnosti, že bez investičných stimulov by sa uvedená investícia neuskutočnila	√		
Odhad podielu zamestnancov prejdencých z iných firiem	√		
Odhad podielu zákaziek, ktoré by dodávatelia získali aj v prípade umiestnenia výroby v zahraničí	√		
Odhad miery inflácie	√		
Úroková miera	√		

NÁKLADY	Analýza VŠE/Aspiro	Analýza SARIO	Analýza MH SR
Priama podpora	√	√	√
Administratívne náklady	√	√	
Výdavky na zvýhodnené nákupy	√		
Výška zliav pri predajoch aktív	√	√	√
Očakávaná úľava na daniach	√	√	√

Použité kontrolné premenné	Analýza VŠE/Aspiro	Analýza SARIO	Analýza MH SR
Odhad pravdepodobnosti, že bez investičných stimulov by sa uvedená investícia neuskutočnila	√		
Koeficient indukovaných fiskálnych nákladov	√		

Poznámka: Uvedenými kontrolnými premennými sa modifikujú hlavné výnosové a nákladové položky.

Prameň: MHSR (2008) a vlastný model.

3.3. „Best practices“ v investičných stimuloch – Singapur

Singapur je považovaný za „benchmark“ štát v oblasti podpory investícií (napr. IMD World Competitiveness Yearbook). Z ich 38 investičných stimulov sú niektoré zaujímavé aj pre Slovensko, niektoré zas nie je možné zaviesť vzhľadom na legislatívu EÚ. V tabuľke 9 uvádzame tie vybrané formy stimulov, ktoré majú reálny potenciál v prípade ich implementácie v podmienkach slovenskej ekonomiky.

T a b u ľ k a 9

Možné oblasti využitia „best practices“ stimulov v SR a ich charakter

<i>Stimul</i>	<i>Popis</i>	<i>Cieľový investor</i>	<i>Návratnosť</i>	<i>Výhody prispôsobenia a implementácie v SR</i>
Development and Expansion Incentive	Sadzba dane 5-13 % počas prvých 10 rokov, s možnosťou predĺženia	Vybrané výrobné a servisné aktivity po vypršaní statusu pioniera	Pracovné miesta a technologická modernizácia - dane	Podpora etablovaných investorov bez priamej záťaže na štátny rozpočet
Double Deduction for R&D Expenses	Dvojité odpočítanie prevádzkových nákladov na R&D aktivity zo základu dane	Vybrané výrobné a servisné sektory	Zvýšenie celkovej profitability – zvýšenie daňových príjmov	Výrazná podpora výskumu a vývoja bez priamej záťaže na štátny rozpočet
Enterprise Investment Incentive	Utlmenie dopadov zlyhania v start-up fáze – odpočítanie zo základu	Start-ups nekótované na burze, vykonávajúce aktivity v Singapure	Daňové príjmy z firiem, ktoré prežijú prvé kritické fázy rastu	Vykrytie počiatočných strát pre začínajúce inovatívne podniky
International Consultancy Services	50 % tržieb za poradenské služby je vyňatých z daňovej povinnosti	Exportne orientované poradenské, inžinierske a výpočtové spoločnosti	Akumulácia know-how pre zefektívňovanie verejnej správy a investície do fin. sektora	Upgrade interných procesov a výkonnosti malých a stredných podnikov
International Headquarters Incentive	Znížená daň na 0 %, 5 % až 10 % na obdobie 5-20 rokov	Strategické medzinárodné spoločnosti relokujúce riadiace aktivity	Významné daňové príjmy a naviazanie R&D aktivít	Prilákание regionálnych centráln nadnárodných spoločností
Patent Application Fund	Finančná podpora patentových nákladov miestnych firiem/inštitúcií	Lokálne organizácie alebo jednotlivci s výskumno-vývojovými aktivitami	Zníženie nákladovosti verejného financovania R&D	Pokrytie nákladov súvisiacich s patentovaním
Pioneer Status	Pri priekopníckych priemyselných alebo technologických aktivitách oslobodenie od dane z príjmu na 5-15 rokov	Inovatívne firmy lokálnej alebo medzinárodnej proveniencie s novým know-how alebo produkciou	Významné daňové príjmy z follow-up vzniknutých tech. platforiem / klastrov	Podpora firiem so špičkovým know-how, ktoré predtým v ekonomike nebolo prítomné

3.4. Odporúčania nových foriem stimulov pre Slovensko

S prihliadnutím na aktuálne možnosti verejných financií a problémy slovenskej ekonomiky je možné vytvoriť aj vlastné inovatívne formy stimulov, šité na mieru potrebám ľudí, podnikateľov a ekonomiky vôbec.

T a b u ľ k a 10

Návrh nových foriem investičných stimulov v podmienkach SR

A) Kapitálové formy

Stimul	Popis	Cieľový investor	Návratnosť	Riziká
Investičné konto pre etablovaných investorov	Po záväzku odvieť na dani z príjmu určitý objem štát preplatí veriteľskej banke cenu peňazí vo forme daňovej úľavy.	Etablovaný investor zvažujúci reinvestície, ktorý je následne stimulov motivovaný kontinuálne reinvestovať.	Počítaná vopred na základe záväzného minima biznis plánu	Riziko nastavenia modelu tak, že nebude atraktívny pre banky.
Zvýhodnený investičný úver – transfer z DSS	Na biznis plán investora schválený bankou emituje banka dlhopisy ktoré nakúpi DSS, transfer nezdanený, zvýhodnený úver pre investora	Nový investor hľadajúci doplnenie kapitálu na investovanie	Výnosy DSS z dlhopisov bánk plus daňové príjmy / úspory ÚPSVaR z realizácie investície	Riziko nastavenia modelu tak, že nebude atraktívny pre banky.

B) Daňové formy

Stimul	Popis	Cieľový investor	Návratnosť	Riziká
Daňový bonus za sociálne úspory v oblasti zamestnanosti	Nárok na daňový bonus vo výške nákladov štátu na dlhodobu nezamestnaného, ktorého investor zamestná	Investori smerujúci do menej rozvinutých regiónov	Fiškálne neutrálné opatrenie	Neefektívnosť zamestnania dlhodobo nezamestnaných aj napriek stimulu
Daňový bonus za náklady na technologické inovácie	Nárok na daňový bonus vo výške výdavkov na R&D	Investor do R&D aktivít	Zvýšenie dlhodobej profitability investora	Nedostatok R&D kapacít na území SR

C) Nefinančné formy

Stimul	Popis	Cieľový investor	Návratnosť	Riziká
Location benchmarking	Optimalizácia rozhodovania investora	Prichádzajúci investor	Fiškálne neutrálné opatrenie	Politické ovplyvňovanie metodológie
Fast-track služba SARIO	Novelizácia legislatívy k strat. investorom	Rozšírenie poskytovania služieb investorom	Fiškálne neutrálné opatrenie	Politické ovplyvňovanie metodológie

4. NÁVRH ĎALŠIEHO POSTUPU OPTIMALIZÁCIE POLITÍK PODPORY PZI

Štúdia bola koncipovaná ako východisko a zdôvodnenie potreby reformy systému investičných stimulov; realizáciu takejto reformy a spustenie funkčného a efektívneho nového modelu vyžaduje ďalšie následné kroky:

1. Prezentácia výstupov a modelu vedeniu MHV SR
2. Diskusia o rozvedení a implementácii výstupov
3. Návrh balíčka follow-up projektov vedúcich k vytvoreniu nového, optimalizovaného systému stimulov:

- 3.1 Koncepcia prílevu zahraničných investícií, marketingu a stratégie podpory investícií stimulmi
- 3.2 Dizajn nových investičných stimulov
- 3.3 Rozšírenie a implementácia modelu výpočtu dopadov do systému monitorovania nákladovosti
- 3.4 Návrh a implementácia legislatívnych zmien, pilotný podporený investičný projekt



Optimalizovaný, efektívny a nízkonákladový model investičných stimulov

ZÁVER

Úlohou projektu „Analýza nástrojov štátu pri podpore zahraničných investícií a návrh ich optimalizácie“ bolo nielen poskytnúť nezaujatý pohľad na úskalia existujúceho systému podpory investícií na Slovensku, ale predovšetkým navrhnúť opatrenia na optimalizáciu tohto systému, elimináciu nežiaducich dopadov investičných stimulov, prezentovať návrh nových foriem investičných stimulov v špecifických podmienkach SR, ako i návrh automatizovaného modelu výpočtu efektívnosti a nákladovosti plánovaného investičného stimulu. Predložená expertízna štúdia popisuje základné výstupy tohto projektu a načrtáva v podstatných rysoch metodológiu jednotlivých krokov ako i samotný spôsob zostavenia modelu a očakávaný prínos jeho využitia.

Dôvodom zadania projektu bola potreba modifikovať existujúci systém investičných stimulov v SR, ktorý bol vnímaný ako

- a) príliš nákladný vzhľadom na možnosti štátneho rozpočtu;
- b) neefektívny z hľadiska podpory regionálneho rozvoja a diverzifikácie hospodárstva.

Zistenia štúdie tieto domnienky potvrdzujú a navrhujú východiská pre zmenu na základe rozhodovania jednotlivých typov investorov.

Z použitia nového komplexného modelu výpočtu dopadov stimulov vyplýva, že doterajšie prepočty dopadov boli výrazne pozitívnejšie ako to, čo ukazuje priblíženie sa realite komplexnejším modelom. Ďalšie rozvinutie modelu vytvára predpoklady, aby bol zmenený systém stimulov na profit-based, s dôrazom na ziskovosť pre štát a zároveň na minimalizáciu negatívnych dopadov na hospodársku súťaž.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- Deloitte (2006a): *Výsledky analýzy dopadů investičních pobídek v Královéhradeckém kraji*. CzechInvest, Praha, december 2006.
<<http://www.czechinvest.org/data/files/kralovehradecky-kraj-204.pdf>>.
- Deloitte (2006b): *Výsledky analýzy dopadů investičních pobídek v Moravskoslezském kraji*. CzechInvest, Praha, december 2006.
<<http://www.czechinvest.org/data/files/kralovehradecky-kraj-204.pdf>>.
- GAMBALE, G. (ed.) (2009): *The 24th Annual Corporate Survey & 6th Annual Consultants Survey*. Area Development, 48 s. <www.areadevelopment.com>.
- MH SR (2008): *Efektívnosť poskytnutých investičných stimulov vo väzbe na regionálny a ekonomický rozvoj SR za obdobie od 1. 1. 2001 do 30. 6. 2006 a od 1. 7. 2006 do 31. 12. 2007*. Bratislava: Ministerstvo hospodárstva SR. Interný materiál; materiál z rokovania Vlády SR č. UV-14631/2008.
- MIGA (2002): *Foreign Direct Investment Survey*. Washington DC: The World Bank Group/Multilateral Investment Guarantee Agency. Prvé vydanie, január 2002, 64 s.
- MORVAY, K. a kol. (2010): *Hospodársky vývoj Slovenska v roku 2009*. Bratislava: Ekonomický ústav SAV, 97 s.
- SCHWARZ, J. a kol. (2007): *Analýza investičných pobídek v České republice*. Praha: VŠE, Národohospodárská fakulta, máj 2007, 81 s.
- UNCTAD (2009): *World Investment Prospects Survey 2009 – 2011*. New York and Geneva: United Nations/UNCTAD. UNCTAD/DIAE/IA/2009/8, 85 s.

PRÍLOHY

Príloha 1

Automatizovaný model výpočtu ex ante dopadov poskytnutých stimulov

Použitie modelu výpočtu dopadov stimulov na anonymizovaných dátach z biznis plánu investičného projektu ukazuje rozdiely medzi aktuálne používaným výpočtom (SARIO) a navrhovaným vzorcom.

Počet zamestnancov :	270
Výška investície:	16 467 246 EUR
Hrubá mesačná mzda:	700 EUR
Výška priamej podpory:	3 118 159 EUR
Daňová úľava:	107 230 EUR

	MHV/SARIO model	Nový model – úplný variant	Nový model - zjednodušený
Fiškálne výnosy	14 714 900 €	493 218 €	486 415 €
Fiškálne náklady	- 3 118 159 €	- 3 157 600 €	- 3 175 759 €
Zisk / strata štátu	11 596 741 €	- 2 664 382 €	- 2 689 344 €

Súčasťou projektového výstupu je aj návrh výpočtu dopadov zohľadňujúci pravdepodobnostné premenné aj makroekonomické faktory. Model je žiaduce ďalej dopĺňať a prispôbiť jednotlivým typom investícií.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	
1	Informácie zo žiadosti uchádzača				Žiadané stimuly				Makroekon. Informácie					
2	Rok	Počet zamestnancov	Výška mesačnej mzdy v EUR	Zisk podľa rokov	Výška priamej podpory	Výška výdavkov na zvýhodnené nákupy	Výška zľav na predajoch aktív	Zľavy na daniach	úroková miera	Miera inflácie	Výsledok			
3	1	140	700 €	20 000 €	0 €			665 €	3,50%	2,60%	Výnosy: 4 249 432 €			
4	2	200	728 €	515 000 €	1 707 644 €			17 123 €	3,50%	3,00%	Náklady: 3 235 344 €			
5	3	240	757 €	920 000 €	628 406 €			30 590 €	3,50%	3,00%	Čistý zisk / strata štátu: 1 014 088 €			
6	4	260	787 €	900 000 €	651 885 €			29 925 €	3,50%	3,00%				
7	5	270	818 €	870 000 €	76 608 €			28 927 €	3,50%	3,00%				
8	6	270	818 €	0 €	39 816 €				3,50%	3,00%				
9	7	270	818 €	0 €	13 800 €				3,50%	3,00%				
10	8	270	818 €	0 €	0 €				3,50%	3,00%				
11	9	270	818 €	0 €	0 €				3,50%	3,00%				
12	10	270	818 €	0 €	0 €				3,50%	3,00%				
13														
14														
15	Pre náhľad do medzivýpočtov a pomocných premenných treba rozkliknúť													
16					Výnosy - medzivýpočty				NEVPISOVAŤ!					
17	Pomocné premenné NEMENIŤ!				roky	FV_{it}^k	roky	FV_{it}^k	roky	FV_{it}^k	roky	FV_{it}^k	roky	NE
18	p_1	0,3	odhad pravdepodobnosti, že		1	784 926 €	1	3 800 €	1		1	1	1	
19	tento pomocný parameter reprezentuje odhad				2	1 170 722 €	2	97 850 €	2		2	2	2	
20	pravdepodobnosti dôležitosti investičného stimulu				3	1 460 830 €	3	174 800 €	3		3	3	3	
21					4	1 645 283 €	4	171 000 €	4		4	4	4	
22	p_2	0,5	odhad podielu zamestnancov		5	1 775 863 €	5	165 300 €	5		5	5	5	
23	tento pomocný parameter reprezentuje odhad				6	1 775 863 €	6	0 €	6		6	6	6	
24	pravdepodobnosti podielu zamestnancov, ktorí sú				7	1 775 863 €	7	0 €	7		7	7	7	
25					8	1 775 863 €	8	0 €	8		8	8	8	

Model je rozpracovaný v úplnom variante (dáta sú vkladané po jednotlivých rokoch) aj v zjednodušenom variante (dáta sú vložené priemerne za všetky roky). Použitím tohto modelu vychádzajú oproti existujúcim prepočtom SARIO a MH SR výrazne nižšie až záporné dopady stimulov v súčasnej podobe na verejné financie.

Informácie zo žiadosti uchádzača				Žiadané stimuly				Makroekon. Informácie	
Počet zamestnancov	Výška mesačnej mzdy v EUR	Zisk podľa rokov	Výška priamej podpory	Výška výdavkov na zvýhodnené nákupy	Výška zliav na predajoch aktív	Zľavy na daniach (kumulovane)	úroková miera	Miera inflácie	
270	700 €	20 000 €	1. rok	1 700 000 €			3,50%	2,60%	
		515 000 €	2. rok	1 400 000 €		107 000 €			
		920 000 €							
		900 000 €							
		870 000 €							

FN = nákladová časť modelu

FV = výnosová časť modelu

Model zahŕňa investora samotného, jeho dodávateľov v príslušnom podiele, úspory ÚP-SVaR (v závislosti na percente zamestnancov, ktorí boli pred zamestnaním u investora nezamestnaní) a pravdepodobnosť, že by sa investícia bez stimulov neuskutočnila

$$FN^{SH} = \left[(PP + ZN + AN) + ZA + \sum_{k=1}^n \frac{ZD^k}{(1+i)^k(1+\pi)^k} * (1 - p_1) \right] * k_{fn}$$

Poznámka: Vzorec bol vyvinutý výskumným tímom Vysoké školy ekonomickej v Prahe a následne autormi tejto štúdie upravený a dopracovaný do automatizovaného modelu.

$$FV^{SH} = \sum_{k=1}^n \frac{FV_{il}^k * p_1 * (1 - p_2)}{(1+i)^k(1+\pi)^k} + \sum_{k=1}^n \frac{FV_{Rd}^k * p_1}{(1+i)^k(1+\pi)^k} + \sum_{k=1}^n \frac{FV_{Id}^k * p_1 * (1 - p_2) * (1 - p_3)}{(1+i)^k(1+\pi)^k} + \sum_{k=1}^n \frac{FV_{Rd}^k * p_1 * (1 - p_3)}{(1+i)^k(1+\pi)^k} + \sum_{k=1}^n \frac{PN^k * p_2}{(1+i)^k(1+\pi)^k}$$