



CENTRUM PRE VEREJNÚ POLITIKU

Základy budúcej priemyselnej politiky¹ SR

Koncepčná poznámka

Juraj Draxler

Štát môže podpornú hospodársku politiku vykonávať na troch úrovniach:

- Zefektívnenie trhu poskytovaním informácií
- Kultivácia vstupov do procesu výroby alebo poskytovania služieb
- Priama intervencia v hospodárskych vzťahoch

V prvých dvoch oblastiach by mal byť aktívny celkom určite, ale existujú dobré dôvody, ako fungovať aj v tretej, ak sú dané jasné pravidlá hry.

Poskytovanie informácií

Klasickým príkladom je poskytovanie informácií, ktoré zjednodušujú spájanie sa a komunikáciu predávajúcich a nákupcov. Štát to robí prezentačnými misiami pre svojich výrobcov či poskytovateľov služieb, propagáciou krajiny v prospech domáceho turistického ruchu, alebo napríklad kvalitným informačným servisom pre domácich podnikateľov o špecifických trendoch vo svete.

Sú však aj ďalšie možnosti, napríklad vytváranie tlaku na zefektívnenie (alebo štátnu intervenciu) analýzami odhaľujúcimi neefektívnosti.

Príkladom môže byť turistický ruch, obor, pre ktorý má Slovenská republika síce relatívne dobré predpoklady, pomerne výrazne v ich napíňaní ale zaostáva. Štát môže intervenovať napríklad tak, že zostaví štúdiu dvoch susediacich regiónov, kde jeden je v SR a druhý v blízkom zahraničí, s podobnými predpokladmi ale rozdielnou intenzitou turistického ruchu². Takáto analýza môže odhaliť nedostatky v kvalite služieb, infraštruktúre, regulácii, ľudskom kapitále potrebnom pre rozvíjanie služieb cestovného ruchu a podobne.

¹ Termín „priemyselná politika“, v angličtine *industrial policy*, sa rokmi zaužíval pre aktívnu politiku štátu v hospodárstve. Neoznačuje nutne iba intervenciu v priemysle ako takom.

² Typickým príkladom je kontrast niektorých častí Moravy (najviac asi oblasť Mikulov, Lednicko-valtický areál, a pod.), ktorá je cez víkendy plná českých aj slovenských turistov. Ani jeden mikroregión v blízkom slovenskom pohraničí nedosahuje ani len zďaleka podobné parametre návštevnosti, napriek podobnosti v hojnosti

Kultivácia vstupov

Príkladmi môže byť kultivácia zručností aj prostredia úžitkového či priemyselného dizajnu, generácia vedeckých či inovatívnych poznatkov, alebo zručností poskytovaných na úrovni stredného odborného vzdelávania, alebo aj vzdelávania všeobecne.

Do tejto kategórie patrí aj poskytovanie kapitálu či iných finančných a príbuzných služieb. A to prostredníctvom eximbanky, rozvojovej banky a podobne.

Takisto sem patrí poskytovanie priestoru na podnikanie, napríklad prostredníctvom priemyselných parkov, ale aj infraštruktúry na generáciu inovácií (napríklad vo forme ekvivalentu Fraunhoferovej spoločnosti).

Práve spolupráca na príprave priemyselných parkov a zón by mala byť jednou z kľúčových osí komunikácie štát-samosprávne kraje, pričom štát by zároveň zabezpečoval intenzívnu komunikáciu s výrobcami, vnútri aj mimo krajiny. Tu už sa dostávame k pomerne aktívnej štátnej politike: mapovaniu zručností v rámci regiónov a vytváraní platforiem pre komunikáciu s investormi.

Priama intervencia

Štáty intervenujú vo výrobe aj priamejšími spôsobmi. A to buď poskytovaním kapitálu vybraným firmám alebo dokonca priamo podnikaním prostredníctvom štátom ovládaných firiem.

Prvý prípad u nás v minulosti reprezentovala najmä Národná agentúra pre rozvoj malého a stredného podnikania (NADSME). Dnes kapitál poskytuje Slovenský investičný holding (SIH), buď, pri veľkých objemoch, priamo, ako pôžičku, alebo ako investičný kapitál (financovaný z eurofondov), ktorého rozdeľovanie deleguje na vybrané súkromné investičné spoločnosti.

Nevýhodou je, že mnohí súkromní investori podporujúci „startupy“ sú relatívne silno zameraní na digitálne alebo iné „technologické“ odvetvia. Navyše, zakladatelia podporovaného podniku nemusia mať záujem na tom, aby im investor priamo vstupoval do kapitálu a teda kontroly firmy.³

Štát vie v tomto byť benevolentnejší a ochrániť tak perspektívne domáce subjekty pred prebratím medzinárodnými finančnými investormi.

A čo projekty, kde štát nie je len pasívnym investorom ale priamo tvorí určitý ekosystém? Na jednom póle máme projekty vyžadujúce si silné kapitálové investície ale s možnosťou veľmi dlhodobého benefitu pre domácu ekonomiku. Príkladom sú zásobníky plynu, inštalácie na využívanie geotermálnej energie ale napríklad aj rekultivácia rozsiahlych priemyselných brownfieldov na použitie pre služby či turistiku.

Na opačnom konci spektra je podpora vysoko inovatívnych projektov, okolo ktorých môžu vzniknúť inovatívne klastre. Môže ísť o malé firmy vedcov dodávajúce zlúčeniny či špeciálne

pamiatok, prírodných krás, možností agroturistiky, existencii historických turistických centier (Trenčianske Teplice, alebo Piešťany, ktoré majú pomerne malý prísun turistov mimo tých, ktorí prídu špecificky za procedúrami).

³ Svojím spôsobom odstrašujúci príklad poskytuje príbeh slovenského startupu Piano. Ten je dnes úspešnou globálnou firmou, firmu však v rastovej fáze od jej zakladateľov v podstate nepriateľsky prevzali finanční investori (<https://e.dennikn.sk/1567793/tomas-bella-o-depresii-a-rokoch-v-piane-sokuje-je-ze-nikomu-sa-nic-nezdalo-zvlastne/>). Kontrastným je príbeh iného globálneho hráča, firmy Sygic, ktorá v začiatkoch získala silnú injekciu práve kapitálovým vstupom NADSME, bez nepríjemných konzekvencií pre zakladateľov.

opracované materiály iným vedeckým pracoviskám či firmám, alebo o výroby, ktoré už sú perspektívne aj vysoko škálovateľné, v odvetví, ktoré sa rýchlo rozvíja (výroba čidiel pre kvantový prenos informácií, algoritmy a iná podpora pre inteligentné osvetlenie budov či lokalít, pre inteligentnú distribúciu energie, narábanie s odpadmi a podobne).

V takom prípade je základnou otázkou: ako vie štát identifikovať, čo je naozaj perspektívne? Aspoň tak to podávajú kritici priemyselnej politiky. K tejto otázke sa ochvíľu vrátime.

V strede medzi týmito dvoma pólmi je potom podnikanie v hocijakom klasickom odvetví. A to držbou väčších vlastníckych podielov. Treba povedať, že ani v súčasnej Európe, po silnej vlne privatizácií v 80. a 90. rokoch a regulačnom prostredí, tvorenom najmä pravidlami EÚ, ktoré silno podporuje súkromné podnikanie, nie je podnikanie štátnymi subjektmi také výnimočné.

Niektorí najväčší investori v Slovenskej republike v ostatných 30 rokoch sú štátne alebo pološtátne subjekty. Volkswagen, najväčšieho automobilového výrobcu sveta, spoločne kontroluje firma Porsche a štát Dolné Sasko (Nemecko má aj po úprave vynútenej Európskou komisiou stále funkčný federálny zákon na ochranu Volkswagenu).

MOL de facto kontroluje maďarská vláda, v Eneli (ktorý sa sťahuje zo Slovenských elektrární) má úplne oficiálne väčšinový podiel talianska vláda.

Ale aj v koncerne Stellantis (výrobca automobilov Peugeot, Citroen a ďalších značiek), čo je šiesty najväčší producent automobilov na svete, je tretím najväčším akcionárom, s výrazným zastúpením v orgánoch spoločnosti, Bpifrance, teda francúzska verejná rozvojová banka. Štáty takto podnikajú buď prostredníctvom špeciálnych vehiklov, alebo prostredníctvom štátneho investičného fondu či rozvojovej banky.

Príkladom u nás bol v 90. rokoch DMD holding, a.s. Firma vo vlastníctve štátu, ktorej úlohou bolo pomôcť prežiť životaschopným prevádzkam v niektorých bývalých podnikoch ZŤS. A to tak, že DMD mal pre niektoré výroby nájsť perspektívnych kupcov, inde mal vytvoriť spoločné podniky. A pre tú časť zbrojárskej výroby, ktorý by sa zachovala, mala byť firma silným medzinárodným lobistom.

DMD existuje dodnes, ale už počas prvej vlády Mikuláša Dzurindu bola ako ona samotná, tak aj podniky, ktoré ovládala, v zásade vytunelované.

Záver

Vybrať, čo je perspektívna investícia, dnes nie je také jednoduché, ako to bolo pred sto rokmi či polstoročím. Tam, kde bolo zjavné, že krajina bude ešte desaťročia potrebovať stavať železnice a cestné komunikácie, budovať energetiku, budovať strojársky priemysel, zároveň štát vedel odhadnúť, koľko absolventov technických oborov bude zhruba potrebovať, aký kapitál bude nutné investovať do jednotlivých výrobných a podobne.

Dnes je rozhodovanie oveľa náročnejšie, samozrejme, pre štát rovnako, ako pre súkromných investorov. Štát by však mal mať podrobnú analýzu pre jednotlivé vyššie uvedené oblasti, ktorá by indikovala, či niekam začať smerovať zdroje.

Problémové okruhy sú dva: analýza a potom realizácia. Nemá zmysel nechať podobné analýzy pripraviť napríklad jednej konzultačnej spoločnosti. Analýzy musia mať niekoľko rozmerov a všetky dôkladnú oponentúru. Zároveň je žiadúce vytvárať riadiace orgány, kde sa pri jednotlivých členoch sleduje, aké vlastné analytické vstupy v rozhodovaní poskytovali a čo odporúčali. A dlhodobo nastaviť aj personálnu politiku riadiacich orgánov podľa toho.

Podobne, ako pri iných vysoko komplikovaných politikách, navyše so silným potenciálom pre korupčné alebo klientelistické konanie, by sa do takýchto akcií nemala púšťať vláda, ktorá nevykazuje známky stability a nevie sa preukázať kompetentným riadením projektov. Jedna poznámka na záver: investičná pomoc. Tento materiál sa silno hlási k obmedzeniu dnes zaužívaných, do značnej miery politických nástrojov investičnej pomoci. Tá by mala byť nastavená cez štandardizované nástroje, obhospodarované napríklad cez silnú domácu rozvojovú banku, a bez rozdielu medzi zahraničnými a domácimi investormi. Rozhodovanie vlády by sa malo týkať len najväčších projektov, nie projektov regionálneho významu.