

Nerozluštěné hádanky investičních pobídek

Deset let po jejich zavedení zůstává ekonomický přínos investičních pobídek hádankou. Pobídky, které původně zavedla Zemanova vláda, dnes mění podobu a zaměřují se na technologicky náročnější investice. Dekádu podpor zahraničních investic je ale obtížné hodnotit. Jedni mají pocit, že pobídky přitáhly přímé zahraniční investice (FDI), a že tyto investice následně nastartovaly růst české ekonomiky trvající dodnes. Druzí jsou k pozitivní roli investičních pobídek skeptičtí. Kloní se k pocitům, že zahraniční investice by si k nám našly cestu tak jako tak, a že pozitivní hodnocení pobídek opomíjejí méně viditelné náklady.

Je tedy třeba vyčíslit a porovnat přínosy a náklady pobídek. Rozluštit tuto hádanku se už u nás pokusilo několik studií, přesvědčivé řešení ale nenabídlý.¹ To je totiž obecně velmi obtížné a navíc tyto studie nevyužily dostatečně věrohodné metody odhadu a nevycházely z nedávno dokončených ekonometrických analýz dílčích efektů FDI. Pokusme se metodologicky správné přístupy shrnout a ilustrovat příklady z akademické praxe. Poučení z akademických studií je důležité nejen pro budoucí podobu hospodářské politiky zaměřené na FDI, ale i například pro praxi hodnocení programů podporujících vývoj a inovace.

Jsou pobídky účinným lákadlem pro investory nebo jen příjemným bonusem?

Otázkou číslo jedna je, zda a nakolik pobídky skutečně FDI do ČR přilákaly. Odpověď není vůbec jednoduchá. Potřebujeme totiž odhadnout stav FDI v ČR v případě, že by žádné podpory nabízeny nebyly. O něco jednodušší a praktičtější otázka je, zda na příliv FDI má větší vliv lukrativnost pobídek nebo úroveň vzdělanosti či kvalita podnikatelského prostředí.

I tato jednodušší otázka je ale obtížně zodpověditelná. Ptát se zahraničních firem přímo pomocí dotazníků má tu nevýhodu, že firmy budou vždy mít důvod zdůraznit důležitost daňových prázdin – chtějí přece co nejvýhodnější podmínky. Další problém je obvykle v tom, že se ptáme jen těch firem, které se rozhodly do ČR přijít a nevidíme ty, které jdou jinam.

Druhou variantou je tzv. regresní analýza, kdy s daty o mnoha zemích a letech odhadujeme vliv vzdělanosti, kvality institucí apod. na příliv FDI. Jenže žádná ze studií, a že jich je mnoho, zatím zcela přesvědčivou odpověď nedala. Klíčovým metodologickým problémem je, jak odlišit protichůdné kauzální souvislosti typu slepice a vejce. Jeden příklad za všechny: přispívá FDI k hospodářskému růstu nebo je to naopak potenciál hospodářského růstu, který láká FDI? Některé studie např. nachází souběh FDI s domácími investicemi (*crowding-in*), což může, ale nemusí odpovídat kauzálnímu vlivu FDI na domácí investice. Ze studií je zřejmé, že velikost trhu či dopravní vzdálenosti hrají pro příliv FDI zásadní roli, ale faktory ovlivnitelné vládní politikou, jako třeba vzdělanost nebo kvalita institucí, jsou také důležité.²

A co vliv daňových prázdin a investičních podpor? Mezinárodní studie nedávají jednoznačnou odpověď³ a analýzy zaměřené na příliv FDI do našeho regionu se zase podporám samotným nevěnují.⁴ Tato první otázka tedy zůstává nezodpovězená. Co poradit? Intuitivně je asi užitečné v podporách dramaticky nezaostávat za sousedy v regionu, ale ani v nich nevynikat a přitahovat investory spíš díky dlouhodobě a obecně působícím faktorům jako jsou kvalita pracovních sil, infrastruktura, či nízká korupce. V jednotném trhu s mobilním kapitálem a stejným přístupem k externímu financování bude stejně dlouhodobě počet technologicky vyspělých firem v ČR určen především vzdělaností populace.

Jaký vliv na ekonomiku FDI vlastně má?

Předpokládejme teď na chvíli, že by se nějak zázračně podařilo nevyvratitelně prokázat, že za přilákáním zahraničních investic do ČR stály skutečně především investiční pobídky, takže jejich náklady je tedy možné porovnat s celkovými pozitivními dopady FDI a zjistit tak, zda se nám tato hospodářská politika vyplácí. Jak ale změřit dopady FDI na výkonnost ekonomiky, zaměstnanost, státní rozpočet? Jak ověřit, zda investice směřovaly do regionů, které z nich mohly nejvíce těžit? A jak podchytit nepřímé náklady alternativního užití daní, z kterých byly pobídky financovány? Hledání věrohodných odpovědí vyžaduje odhadnout, co by se bývalo dělo bez pobídek. Opět potřebujeme odhadnout stav, například úroveň zaměstnanosti, která by nastala, kdyby investiční pobídky neexistovaly. V akademické praxi lze nalézt postupy, které na některé tyto otázky dávají aspoň přibližnou odpověď.

Například u pobídek, které jsou nastaveny podle okresní úrovně nezaměstnanosti (pobídky jsou k dispozici, pokud je okresní nezaměstnanost nad x procent), je možné argumentovat, že okresy těsně pod a těsně nad touto úrovní nezaměstnanosti x jsou srovnatelné co do pravděpodobného vývoje nezaměstnanosti v případě neexistence pobídek. Vývoj v okrese bez pobídek nám pak dává odpověď na hypotetickou otázku, co by se dělo v okrese s pobídkami, kdyby žádné nebyly. Srovnává se pak např. vývoj zaměstnanosti v okrese s FDI před a po investici s vývojem za stejné období ve srovnatelných okresech bez FDI.

Tato metoda tzv. rozdílu v rozdílech (*difference in differences*) je v mezinárodním výzkumu velmi populární; její použití v ČR ilustruje studie Dinga (2008), zaměřená na investici TPCA v Kolíně.⁵ Tato metoda se někdy používá i pro vyhodnocení dopadů investičních zón. Aby tato evaluační strategie ale dávala spolehlivé odhady, musí být k dispozici dostatečný počet srovnatelných regionů, což bývá v praxi někdy nepřekonatelný problém.

Pokud není tato metoda (nebo srovnání mezi náhodně vybranými pilotními a nepilotními regiony) dostupná, používají se metody zjednodušené a tím pádem méně věrohodné. Tyto postupy neumožňují odhadnout hypotetický vývoj bez pobídek ani případný efekt vytěšňování existujících ekonomických aktivit. Zjednodušené analýzy často poměřují pouze vývoj v určitém regionu před a po investici. Jsou tedy založené na předpokladu, že bez sledované FDI investice by se situace v regionu nezměnila, nebo by došlo ke stejnému vývoji jak na úrovni celé země. Další využívaný postup je sledování počtu pracovních míst vytvořených v rámci dané investice a u navazujících domácích odběratelů a dodavatelů.⁶ Při tomto postupu se ale neuvažují alternativní pracovní místa, která by vznikla, kdyby FDI investice nepřišla. Tyto předpoklady mívají na výsledky velký vliv.⁷

A co efekty převzetí a přelévání?

Všechna srovnání firemní výkonnosti z kterékoli části světa potvrzují, že firmy, které přinášejí FDI jsou mnohem technologicky vyspělejší a výkonnější než firmy domácí. Ostatně i uvnitř každé země a odvětví platí, že exportéři jsou produktivnější než ostatní firmy, a že firmy investující v zahraničí jsou produktivnější než exportéři bez zahraničních investic.⁸ A odtud plyne obvyklý argument pro podporu FDI z veřejných zdrojů: očekává se totiž, že výjimečně produktivní zahraniční firmy po svém příchodu příznivě ovlivní fungování místních firem, které se od nich (jako dodavatelé či odběratelé) naučí lepším technologiím nebo je (jako konkurenti) okoukají. Dopady ale mohou být i záporné: příchod vyspělé firmy do daného odvětví může způsobit útlum nebo dokonce zánik domácí konkurence.⁹

Lze spolehlivě změřit aspoň tento efekt tzv. *přelévání* (vysoké produktivity)?¹⁰ Rozhodně se o to snaží mnoho studií z různých částí světa. Tyto práce postihují vliv FDI na místní konkurenci v daném odvětví a dopady FDI na produktivitu dodavatelské či odběratelské sítě.¹¹ Vycházejí nejčastěji z údajů o produktivitě firem působících v odvětvích s různým a měnícím se podílem FDI. Ptají se, zda produktivita roste u firem v odvětvích, kde přibýlo FDI, nebo v odvětvích, která dodávají své výstupy do sektorů s narůstajícím podílem FDI.

Některé tyto studie z různých zemí opravdu ukazují na přítomnost pozitivních vlivů FDI na domácí firmy.¹² Je tu ale i několik háčeků. Samozřejmě i případné pozitivní dopady je nutné porovnat s náklady na jejich dosažení. Dále v případě České republiky byly tyto mezi-odvětvové externality FDI analyzovány mnohokrát, ale s velmi rozdílnými výsledky.¹³ Konečně tyto studie nezohledňují možnost, že FDI jde především do odvětví, která by v budoucnu rostla i bez příchodu FDI. Ptají se přitom jaký vliv má dnešní FDI na zítřejší výkonnost domácích firem. Zatím není ani mezi experty jasno, nakolik tento jev existující pozitivní odhady přínosů nadhodnocuje.¹⁴

Poslední částí skládačky je otázka, jak velký dopad mají FDI v případech převzetí domácí firmy zahraničním investorem. Pomocí statistických metod, které srovnávají vývoj výkonnosti převzatých a vysoce srovnatelných nepřevzatých domácích firem, mnohé studie ukazují, že firmy převzaté zahraničním investorem svou produktivitu významně zvyšují již během několika málo let.¹⁵ To asi nikoho nepřekvapí a užitečnost těchto studií je tak především ve vyčíslení růstu výkonnosti, které může něco napovědět o velikosti možného efektu přelévání v případě převzetí (na rozdíl od investic „na zelené louce“). Ovšem i tyto studie musíme brát vážně jen do té míry, že se jim podařilo úspěšně ošetřit možnost, že investoři si přednostně vybírají ty domácí firmy, které by rostly i bez zahraničního převzetí.

Co tedy víme?

Tato část empirického výzkumu v ekonomii ještě není uzavřená a rozhodně nedává jasné kvantifikované závěry. Přesto se aplikací těchto metod dostáváme k věrohodnějšímu hodnocení vlivů FDI než u jednoduchých srovnání používaných v současné hospodářské praxi u nás. Mnoho mezinárodních studií naznačuje přítomnost pozitivních efektů přelévání FDI a vzhledem k jasně dominantní výkonnosti zahraničních investorů a jejich přístupu k externím zdrojům financování je minimálně zřejmé, že je díky nim naše ekonomika výkonnější.

Budoucí studie o vlivu FDI na českou ekonomiku a analýzy vyhodnocující investiční programy financované z peněz daňových poplatníků by se proto měly soustředit na efekt pobídek (oproti jiným politikám) na přilákání FDI. Měly by vycházet z moderních statistických postupů a více využívat zkušeností mezinárodní ekonometrické literatury tak, aby postoupily dále za hranice jednoduchých účetních a grafických srovnání. Účetní vyčíslení nákladů a počtu podpořených míst může vést k identifikaci jednotlivých případů přemrštěné podpory, ale nenabízí potřebný podklad pro měření dopadů a hodnocení celé politiky podpor.

Celosvětový trend využívat pro tvorbu hospodářské politiky její empiricky změřené dopady (tzv. *evidence-based policy*) už z anglosaských zemí dorazil i třeba do Německa, viz např. Hartzovy reformy trhu práce. Doufejme, že se rozšíří i u nás. Legislativně je vše připraveno v rámci zavádění hodnocení dopadů regulace RIA (*Regulatory Impact Assessment*).

Štěpán Jurajda, CERGE-EI

Použitá literatura

- Arnold a Javorcik, 2005. Gifted Kids or Pushy Parents? Foreign Acquisitions and Plant Performance in Indonesia, CEPR Discussion Paper no. 5065.
- Bevan a Estrin, 2004. The Determinants of Foreign Direct Investment into European Transition Economies. Journal of Comparative Economics, 32.
- Demekas, Horváth, Ribakova a Wu, 2007. Foreign direct investment in European transition economies. Journal of Comparative Economics, 35.
- de Mooij a Ederveen, 2003. Taxation and Foreign Direct Investment. International Tax and Public Finance, 10.
- Dinga, 2008. The Impact of FDI in Kolin on Local Labor Market. CERGE-EI Working Paper no. 348.
- Girma, Kneller a Pisu, 2007. Do exporters have anything to learn from foreign multinationals? European Economic Review 51.
- Guagliano a Riela, 2005. Do special economic areas matter in attracting FDI? ISLA.
- Haskel, Pereira a Slaughter, 2002. Does Inward Foreign Direct Investment Boost the Productivity of Domestic Firms? NBER Working Paper No. 8724.
- Javorcik, 2004. Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? American Economic Review 94.
- Mayer a Ottaviano, 2007. The Happy Few: New Facts About the Internationalisation of European Firms. CEPR Policy Insight No. 15.
- Matouschek a Venables, 2005. Evaluating Investment Projects in the Presence of Sectoral Linkages. Economics of Transition 13 (4), 573–603.
- Sabirianova Peter, Svejnar a Terrell, 2005. Foreign Investment, Corporate Ownership, and Development. IZA Discussion Paper no. 1457.
- Stancik, 2007. Horizontal and Vertical FDI Spillovers: Recent Evidence from the Czech Republic. CERGE-EI Working Paper no. 340.

¹ Viz loňská analýza Národohospodářské fakulty VŠE, která hodnotí také předchozí studii společnosti Deloitte, a která se mimo jiné snaží důsledně postihnout všechny formy fiskálních nákladů spojených s pobídkami.

² Je také možné, že FDI přitahuje další FDI díky síťovým a aglomeračním efektům.

³ Viz např. shrnutí De Mooij a Ederveen (2003).

⁴ Bevan a Estrin (2004), kteří analyzují FDI toky v našem regionu se pobídkám detailněji nevěnují, zatímco Demekas, Horváth, Ribakova a Wu (2007) pracují jen s hrubými indikátory daňových prázdnin.

⁵ Studie naznačuje významný nárůst pravděpodobnosti opuštění nezaměstnanosti v okrese Kolín u nezaměstnaných s délkou trvání 3 až 9 měsíců oproti změně ve srovnatelných okresech bez velkých investic. To samozřejmě není překvapivé, ale vyčíslení tohoto vlivu umožňuje srovnání fiskálních dopadů lokálního poklesu nezaměstnanosti s náklady pobídek.

⁶ Tato nepřímo podpořená pracovní místa je možné sledovat pomocí dotazníkových šetření dodavatelů a odběratelů nebo pomocí *input-output* (IO) analýzy multiplikačních efektů. IO analýza je založena na meziodvětvových tabulkách vstupů a výstupů. Dodatečný problém je tu v tom, že technologie a odvětvové vazby zahraničních investorů nemusí odrážet stávající strukturu ekonomiky zachycenou v IO tabulkách. Otázce meziodvětvových vazeb se více věnují např. Matouschek a Venables (2005).

⁷ Citlivost výsledků na předpoklady ilustrují například závěry místních studií VŠE a Deloitte, které se do značné míry liší právě díky rozdílnému odhadu počtu nově vytvořených pracovních míst.

⁸ Viz např. Girma a kol. (2007), Mayer a Ottaviano (2007) či Sabirianova a kol. (2005).

⁹ Podobně lze teoreticky argumentovat, že dlouhodobě mohou být zahraniční firmy více robustní vůči ekonomickým otřesům díky vyšší produktivitě nebo naopak, že jsou mobilnější a je tedy větší možnost, že v budoucnu odejdou do jiných zemí.

¹⁰ Také nazývaný pozitivní externalita, či *spillover* = přelévání.

¹¹ Regionálně definované studie vlivu FDI (např. na okresní zaměstnanost) konečný dopad tohoto nepřímého vlivu (přes produktivitu konkurentů) postihnou jen do té míry, že se konkurenti nacházejí ve stejném regionu.

¹² Viz například studie Javorcik (2004) či Haskel a kol. (2002).

¹³ Přehled těchto mnoha odhadů prezentuje Stančík (2007), který také s daty sahajícími až do roku 2003 žádné pozitivní externality FDI v ČR nenachází. Tento souhrnný výsledek za všechna odvětví zpracovatelského průmyslu není v rozporu se studií Vacek (2007), která tyto externality nalézá u čtyř odvětví s jiným typem dat, protože J. Stančík dostává pro tato 4 odvětví při využití stejné specifikace stejné odhady jako P. Vacek.

¹⁴ Z místních prací se s tímto problémem snaží vypořádat pouze studie Stančík (2007).

¹⁵ Viz např. Arnold a Javorcik (2005). Opět jde o variantu metody rozdílu v rozdílech.