

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. Rozluštit tuto hádanku se už u nás pokusilo několik studií, zcela přesvědčivé řešení ale nenabídl. Této problematice se věnují i akademické výzkumy a je možné si z nich vzít poučení.

Nejprve si připomeňme, jak velký program pobídek vlastně je. Potencionální závazky investičních pobídek udělených do konce roku 2006 dosahují přibližně 150 mld Kč; z nich bude ale čerpána jen menší část, protože ne každá možnost slevy na dani bývá využita. Ze všech projektů zprostředkovaných agenturou CzechInvest do konce roku 2007 v celkovém objemu asi 600 miliard korun (tzn. včetně těch, které investiční pobídky neobdržely) jich přibližně pětina šla do automobilového průmyslu a okolo 15 procent do strojírenství a do chemického průmyslu. To přibližně odpovídá i odvětvové struktuře FDI u nás. Největší roli samozřejmě hrají služby (včetně bankovníctví a telekomunikace) zatímco ve zpracovatelském průmyslu je jen o něco více než třetina všech FDI.

Pobídky: magnet na investice nebo jen příjemný bonus pro zahraniční firmy?

Jsou tedy pobídky účinným lákadlem pro investory nebo jen příjemným bonusem? Odpověď není vůbec jednoduchá. Ptát se zahraničních firem přímo pomocí dotazníků asi nemá smysl – každý investor řekne, že daňové prázdny potřebuje. Jiný přístup nabízí regresní analýza, kdy s daty o mnoha zemích a letech odhadujeme vliv vzdělanosti, kvality institucí a třeba pobídek na příliv FDI. Z mezinárodních studií vyplývá, že FDI přitahuje hlavně velikost trhu a výhodná dopravní situace, i když vzdělanost nebo kvalita institucí jsou také důležité. Problém je ale s kvantifikací vlivu pobídek. Studií na toto téma je málo a jen těžko rozlišují vliv pobídek na příliv FDI od vlivu budoucího hospodářského růstu, kterého by země dosáhla i bez FDI. Tato otázka tedy zůstává nezodpovězená.

Jaký vliv na ekonomiku FDI vlastně má?

Kdyby za zahraničními investicemi do ČR stály jen a jen investiční pobídky (tj. investoři by sem bez pobídek nešli), dala by se tato hospodářská politika zhodnotit pomocí srovnání nákladů pobídek s pozitivními dopady FDI. Jak ale změřit dopady FDI na výkonnost ekonomiky, zaměstnanost, státní rozpočet? Hledání věrohodných odpovědí vyžaduje odhadnout, co by se bývalo dělo bez pobídek. Potřebujeme např. odhadnout 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* je v mezinárodním výzkumu velmi populární; její použití v ČR ilustruje práce Mariána Dingy, který vyčísluje pokles nezaměstnanosti v okrese Kolín po investici TCPA oproti změně ve srovnatelných okresech bez velkých investic.

U nás se ale obvykle používají metody zjednodušené. Analýzy např. často srovnávají vývoj v určitém regionu před a po investici. Takové srovnání ale dává smysl jen v tom případě, že bez sledované investice by se situace v daném regionu nezměnila, nebo by tam došlo ke stejnému vývoji jako na úrovni celé země. Další využívaný postup je vyčíslení pracovních míst vytvořených v rámci dané investice a u navazujících domácích odběratelů a dodavatelů. Tento postup ale ignoruje pracovní místa, která by vznikla, kdyby daná investice nepřišla.

A co efekty přelévání a převzetí?

Analýzy z celého světa potvrzují, že firmy, které přinášejí FDI jsou technologicky vyspělejší a výkonnější než firmy domácí. Obvyklý argument pro podporu FDI z veřejných zdrojů proto říká, že podpora se vyplatí, protože 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.

O vyčíslení tohoto efektu tzv. *přelévání* vysoké produktivity se snaží mnoho (regresních) studií z různých částí světa. Studie se ptají, zda produktivita roste rychleji u domácích firem v těch odvětvích, kde přibylo FDI, nebo v těch odvětvích, která dodávají své výstupy do sektorů s narůstajícím podílem FDI. Mnohé studie opravdu ukazují na přítomnost pozitivních vlivů FDI na domácí firmy. 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 – viz shrnutí v nedávné studii Juraje Stančíka. A je tu i metodologický problém: tyto analýzy dostatečně nezohledňují možnost, že FDI jde především do odvětví, která by v budoucnu rostla i bez příchodu FDI, což může výsledky zkreslit.

Poslední částí skládačky je otázka, jak velký dopad má převzetí domácí firmy zahraničním investorem. Statistické studie, které srovnávají vývoj výkonnosti převzatých a *vysoce srovnatelných* nepřevzatých domácích firem, kvantifikují významně rychlejší nárůst výkonnosti firem převzatých zahraničním investorem.

Co tedy víme?

Akademický výzkum tedy zatím nedává na všechny otázky jasně vyčíslené odpovědi. Přesto se ale s využitím ekonometrických metod dostáváme k věrohodnějšímu hodnocení dopadů než u jednoduchých srovnání používaných v současné hospodářské praxi. Účetní vyčíslení nákladů a počtu podpořených míst může vést k identifikaci jednotlivých případů přemrštěné podpory, nenabízí ale podklad pro hodnocení průměrného dopadu celé politiky podpor.

Trend využívat pro tvorbu hospodářské politiky její empiricky vyčíslené dopady už z anglosaských zemí dorazil i do Německa. Doufejme, že se rozšíří i u nás. Potřebná legislativa tu už je připravená v rámci hodnocení dopadů regulace RIA.

Štěpán Jurajda, CERGE-EI