

Euro, 28. 4. 2008

Lákadlo, nebo bonus?

ŠTĚPÁN JURAJDA

Především velikost trhu a dopravní situace lákají přímé zahraniční investice

INVESTIČNÍ POBÍDKY

Deset let po zavedení investičních pobídek zůstává jejich ekonomický přínos záhadou.

Pobídky, které původně zavedla Zemanova vláda, dnes mění podobu a zaměřují se na technologicky náročnější investice. Deset let podpor zahraničních investic je však obtížné hodnotit. Někteří lidé se domnívají, že pobídky přitáhly přímé zahraniční investice (FDI), které následně nastartovaly růst české ekonomiky, jenž trvá dodnes. Jiní jsou k pozitivní roli investičních pobídek skeptičtí. Přiklání se k názoru, že zahraniční investice by si do Česka našly cestu tak jako tak a že pozitivní hodnocení pobídek opomíjí méně viditelné náklady. Rozluštit tuto záhadu se už pokusilo několik studií, zcela přesvědčivé řešení však nenabídl. Této problematice se věnují i akademické výzkumy a je možné si z nich vzít poučení – www.home.cerge-ei.cz/jurajda.

NEZODPOVĚZENÁ OTÁZKA

Jsou 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, s jejíž pomocí na základě dlouhodobých údajů o mnoha zemích odhadujeme vliv vzdělanosti, kvality institucí a třeba pobídek na příliv FDI. Z mezinárodních studií vyplývá, že FDI přitahuje především velikost trhu a výhodná dopravní situace, přestože vzdělanost nebo kvalita institucí jsou také důležité. Problém je však s kvantifikací vlivu pobídek.

Studií na toto téma je málo a jen obtížně odlišují vliv pobídek na příliv přímých zahraničních investic od budoucího hospodářského růstu, kterého by země dosáhla i bez FDI. Tato otázka tedy zůstává nezodpovězená.

VLIV FDI NA EKONOMIKU

Kdyby za zahraničními investicemi do ČR byly jen investiční pobídky (tedy investoři by do ČR bez nich nešli), dala by se tato hospodářská politika zhodnotit srovnáním nákladů na ně s pozitivními dopady FDI. Jak ale změřit dopady FDI na výkonnost ekonomiky, zaměstnanost a státní rozpočet? Hledání věrohodných odpovědí vyžaduje odhad, co by se bývalo dělo bez pobídek. Potřebujeme například odhadnout úroveň zaměstnanosti, která by nastala, kdyby investiční pobídky neexistovaly. V akademické praxi lze nalézt postupy, jež na některé tyto otázky dávají aspoň přibližnou odpověď.

Například u pobídek, které jsou nastavené dle okresní úrovně nezaměstnanosti (jsou k dispozici, pokud je ta nad x procenty), je možné argumentovat, že okresy těsně pod a nad ní jsou srovnatelné co do pravděpodobného jejího vývoje s tím, kdyby neexistovaly. Vývoj v okrese bez pobídek poskytuje odpověď na hypotetickou otázku, co by se v tomto místě s nimi dělo, kdyby žádné nebyly.

Srovnává se například vývoj zaměstnanosti v okrese s přímými zahraničními investicemi před a po investici s tím za stejné období ve srovnatelných oblastech bez FDI. Tato metoda takzvaného rozdílu v

rozdílech je v mezinárodním výzkumu velmi populární. Její použití v ČR dokládá práce Mariána Dingy, který vyčísluje pokles nezaměstnanosti v okrese Kolín po investici TCPA proti změně ve srovnatelných oblastech bez velkých investic.

V Česku se ale obvykle používají metody zjednodušené. Analýzy například často srovnávají vývoj v určitém regionu před investicí a po ní. Takové srovnání však dává smysl jen v tom případě, že bez sledované investice by se situace v daném regionu nezměnila, nebo by tam nastal stejný vývoj jako na úrovni celé země. Dalším využívaným postupem je vyčíslení pracovních míst vytvořených v rámci dané investice a u navazujících domácích odběratelů a dodavatelů. Tento postup však ignoruje pracovní místa, která by vznikla, kdyby daná investice nepřišla.

PŘELÉVÁNÍ A PŘEVZETÍ

Analýzy z celého světa potvrzují, že firmy, které přináší FDI, jsou technologicky vyspělejší a výkonnější než domácí. Obvykle se proto na podporu FDI z veřejných zdrojů používá argument, že se vyplatí, protože výjimečně produktivní zahraniční firmy po svém příchodu příznivě ovlivní fungování místních, které se od nich (jako dodavatelé či odběratelé) naučí lepším technologiím nebo je (jako konkurenti) převezmou.

Tento efekt takzvaného přelévání vysoké produktivity se snaží vyčíslit mnoho (regresních) studií z různých částí světa. Studie se ptají, zda produktivita roste rychleji u domácích firem v odvětvích, v nichž přibylo FDI, nebo v těch, která dodávají své výstupy do sektorů s rostoucím podílem přímých zahraničních investic. Mnoho studií opravdu odhaluje pozitivní vlivy FDI na domácí firmy. Je tu však i několik problémů. Případné pozitivní dopady je totiž nutné srovnat s náklady na jejich dosažení. V případě České republiky byly tyto meziodvětvové externality FDI analyzovány mnohokrát, ale s velmi rozdílnými výsledky – studie Juraje Stančíka. A je tu i metodologický problém. Tyto analýzy nedostatečně zohledňují možnost, že FDI jde především do odvětví, která by v budoucnu rostla i bez přímých zahraničních investic, což může výsledky zkreslit.

Poslední částí skládky je otázka, jak velký dopad má na domácí firmy jejich převzetí zahraničním investorem. Statistické studie, které srovnávají vývoj výkonnosti převzatých a značně srovnatelných nepřevzatých domácích firem, odhalují významně rychlejší růst výkonnosti společností převzatých zahraničním investorem.

CO VÍME

Akademický výzkum tedy zatím nedává na všechny otázky jasně vyčíslené odpovědi.

Přesto se však 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 však 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 v Česku. Potřebná legislativa už je připravená v rámci hodnocení dopadů regulace (RIA). *

LOGIKA INVESTIČNÍCH POBÍDEK

* Přitáhly přímé zahraniční investice. * Ty následně nastartovaly růst české ekonomiky, jenž trvá dodnes. * Zahraniční investice by si k nám našly cestu tak jako tak. * Pozitivní hodnocení pobídek opomíjejí méně viditelné náklady. * Analýzy zatím přesvědčivé řešení tohoto dilematu neposkytly.

SOUVISLOSTI

* Potenciální závazky investičních pobídek udělených do konce roku 2006 dosahují přibližně 150 miliard korun. * Čerpána z nich bude jen menší část, protože každá možnost slevy na dani nebývá využita. * Ze všech projektů zprostředkovaných agenturou CzechInvest do konce roku 2007 v celkovém objemu asi 600 miliard korun (včetně těch, které investiční pobídky neobdržely) jich přibližně pětina směřovala do automobilového průmyslu a zhruba patnáct procent do strojírenství a do chemického průmyslu. * To přibližně odpovídá i odvětvové struktuře přímých zahraničních investic (FDI) v Česku. Největší roli hrají služby (včetně bankovníctví a telekomunikace). * Ve zpracovatelském průmyslu je jen o trochu více než třetina všech FDI.

O autorovi: ŠTĚPÁN JURAJDA, CERGE-EI