

POLITICKÁ EKONOMIE INVESTIČNÍCH POBÍDEK

Miroslav PLOJHAR, Vysoká škola ekonomická, Praha; Martin SRHOLEC, Centre for Technology, Innovation and Culture (TIK), Oslo

1. Úvod

S uvolňováním překážek volného obchodu, toků výrobních faktorů a klesající autonomií měnové i fiskální politiky se mění role a možnosti hospodářské politiky a objevují se noví aktéři, kteří její zaměření významně ovlivňují. Rostoucí význam nadnárodních firem je nejenom průvodním znakem postupující globalizace, ale jejich aktivity se postupně staly rovněž hybnou silou restrukturalizace české ekonomiky. Přímé zahraniční investice (PZI), faktory ovlivňující jejich umístění a dopady na hostitelskou ekonomiku jsou hojně diskutovány ve světové i domácí odborné literatuře. Nadnárodní firmy jsou rovněž významnou zájmovou skupinou v národním i mezinárodním měřítku. V této stati se zaměřujeme na politicko-ekonomické souvislosti hospodářské politiky poskytování investičních pobídek a utváření zájmů jednotlivých stran v tomto procesu.

Za úhel pohledu jsme zvolili ekonomiky s kladným čistým přílivem přímých zahraničních investic na středním stupni rozvoje, a to konkrétně čtyři nové členské země EU (Česká republika, Maďarsko, Polsko a Slovensko). V následující části nastiňujeme historický rámec a současnou podobu hospodářské politiky vůči přímým investorům ve světě a ve sledovaných ekonomikách. Důvody vlád selektivně podporovat přímé zahraniční investory a další perspektivy těchto politik pak diskutujeme ve třech vzájemně úzce propojených rovinách. Nejprve upozorňujeme na střet zájmů a očekávání mezi vládami a nadnárodními firmami; navazujeme mezinárodními souvislostmi konkurence mezi zeměmi v lákání investorů a možností dohody o omezení investičních pobídek; v neposlední řadě diskutujeme rovněž utváření zájmů v procesu poskytování investičních pobídek v rámci jednotlivých zemí.

2. Vývoj hospodářských politik vůči přímým zahraničním investicím

Rozsah a zaměření investičních politik se liší podle obecné strategie hospodářské politiky, podle rozvinutosti země a patrný je i celosvětový posun v jejich pojetí za posledních několik desetiletí. Kromě liberální koncepce hospodářské politiky, která obecně odmítá použití průmyslové a potažmo investiční politiky, je účelné rozlišit dva protipóly v přístupu hospodářské politiky vůči přímým (zahraničním) investorům.

*) Stať vznikla při řešení výzkumného projektu „Transformace české ekonomiky: od systémových změn a makroekonomické stabilizace k dlouhodobému růstu a evropské integraci“ podporovaného Grantovou agenturou České republiky (č. 402/02/128) a výzkumného projektu „Globalization as a Transformative Force“ na Centre for Technology, Innovation and Culture (TIK) v Oslu podporovaného grantem Norwegian Research Council.

V prvním případě vláda upřednostňuje rozvoj založený na aktivitách domácích investorů, existují překážky či regulace přílivu přímých zahraničních investic a podmínky pro podnikání a získávání státních podpor pro zahraniční a domácí podniky jsou vymezeny rozdílně. K tradičním nástrojům regulace patří nutnost založení společného podniku s domácím vlastníkem, minimální podíl domácích vstupů, minimální podíl vývozu na tržbách, soustředění zahraničních investic pouze do vymezených zón apod. (viz Moran, 1998).

Ve druhém případě přistupuje vláda k zahraničním investorům jako k vítanému zdroji rozvojového kapitálu, zahraničních technologií či posílení vývozní výkonnosti ekonomiky. Příliv přímých zahraničních investic je liberalizován, jsou sjednoceny podmínky pro podnikání zahraničních a domácích podniků a vlády naopak přistupují k jejich aktivnímu lákání pomocí marketingu země a investičních pobídek.

Investiční pobídky lze obecně vymezit jako měřitelné výhody poskytnuté vládou konkrétním firmám či skupinám firem s cílem přimět je chovat se určitým způsobem. Investiční pobídku lze poskytnout v zásadě dvojím způsobem, a to přímou finanční podporou nebo nepřímou úlevou z požadavků státu vůči ekonomickým subjektům. Přímé podpory jsou poskytovány např. v podobě dotací na investiční výstavbu, na nákup strojů, technologií, pozemků a zavedení infrastruktury, na tvorbu pracovních míst a rekvalifikace nebo na financování (nižší úroky, delší doba splatnosti úvěrů a garance). Úlevy jsou poskytovány především daňové, celní či úlevy v předpisech (podrobněji UNCTAD, 1996).

Od počátku 70. let byly v procesu liberalizace mezinárodního obchodu a kapitálových toků možnosti regulace investic výrazně omezeny v rámci dohod mezi vyspělými zeměmi např. v EU, NAFTA nebo OECD, a rovněž i v globálním měřítku v rámci dohod GATT a WTO. Za průkopníky v poskytování investičních pobídek pro zahraniční investory je možné považovat Singapur a Irsko, které založily svou industrializaci na vysokém přílivu přímých zahraničních investic. Oproti tomu např. v rozvojové strategii Japonska a později Jižní Koreje nebo Tchaj-wanu sice průmyslová politika sehrála významnou roli, avšak role zahraničních investorů byla zanedbatelná a jejich aktivity byly naopak až do asijské krize výrazně regulovány (viz tabulka).

Změny v politikách vůči přímým zahraničním investorům

	199 1	199 2	199 3	199 4	199 5	199 6	199 7	199 8	199 9	200 0	200 1	200 2
Počet zemí, které provedly změny v investiční politice	35	43	57	49	64	65	76	60	63	69	71	70
Počet změn	82	79	102	110	112	114	151	145	140	150	208	248
z toho: příznivé pro PZI	80	79	102	108	106	98	135	136	131	147	194	236
nepříznivé pro PZI	2	-	1	2	6	16	16	9	9	3	14	12

Pramen: UNCTAD, 2003, s. 21.

Řada rozvojových zemí sice příliv přímých zahraničních investic reguluje i nadále, patrný je však celosvětový příklon nejen k jejich liberalizaci, ale i k poskytování investičních pobídek. Tabulka ukazuje, že v letech 1991 – 2002 bylo zavedeno celkem 1641 změn v národních systémech regulace a podpory investic, z toho 1552 (95 %) vedlo ke zlepšení podmínek pro přímé zahraniční investory. Ve vyspělých zemích je patrný posun od lákání investorů na celostátní úrovni k regionální či

municipální úrovni. Podle UNCTAD (2002a) je již v současné době ve světě přes 160 agentur na podporu investic na národní a 250 na regionální úrovni. Příklady řady pobídek poskytnutých pro velké investiční projekty nadnárodních firem v průběhu 90. let uvádí UNCTAD (2002b, s. 205). Výše pobídek dosahuje až stovky tisíc USD na zaměstnance a většina z nich byla určena pro investice do automobilového a elektrotechnického průmyslu. Kromě středně rozvinutých zemí byla řada lukrativních pobídek udělena zahraničním investicím, např. ve Velké Británii či v USA.

V nových členských zemích EU postupně vznikaly základy systémů investičních pobídek od poloviny 90. let. Za přelom lze považovat zavedení komplexního „balíku“ investičních pobídek. V Maďarsku byly bezcelní zóny umožněny zákony již na počátku 80. let a komplexní systém investičních pobídek byl zaveden v roce 1995. V Polsku byl zaveden program podpory zvláštních hospodářských zón v roce 1994. S několikaletým zpožděním byly zavedeny investiční pobídky i v České republice v roce 1998 a na Slovensku (v roce 2000). V mezinárodní konkurenci o přímé investice přibývají i další postkomunistické země, když investiční pobídky jsou postupně rozšiřovány také ve Slovinsku, Rumunsku či v Bulharsku.

Investiční pobídky jsou zaměřeny zejména na investice do zpracovatelského průmyslu a nově také do tzv. „strategických“ služeb a technologických center. V souladu s pravidly jednotného trhu EU musí být investiční pobídky za stejných podmínek k dispozici pro domácí i zahraniční podniky. Z nastavení pobídek je nicméně zřejmé jejich zacílení na přilákání zahraničních investic, protože pobídky se zaměřují na podporu velkých investičních projektů a zvýhodňují tudíž převážně velké nadnárodní firmy. Např. CzechInvest (2003) uvádí, že do konce října 2003 činil podíl českých podniků pouze 14 % z předpokládané výše pobídkových investic v celkové hodnotě 8,1 mld. USD. Úlohu investičních pobídek je také případně možné chápat jako projev snahy vlády zabránit odlivu domácích investic do zahraničí, a tedy dosáhnout čistého přílivu přímých zahraničních investic. Pro zjednodušení dále uvažujeme o pobídkových projektech jako o investicích nadnárodních firem při vědomí, že nemusí jít výhradně o zahraniční investice.¹⁾

3. Střet zájmů mezi vládami hostitelských ekonomik a nadnárodními firmami

Aktivita nadnárodních firem jsou z definice spojeny se získáváním rent z existence tržních nedokonalostí (tzn. OLI teorém – viz Dunning, 1993). Jelikož přímé zahraniční investice jsou rozšířením využití aktiv (zejména nehmotných, tzn. technologií) akumulovaných v nadnárodních firmách, může docházet k jejich šíření i v hostitelské ekonomice. Jsou to právě tyto tržní nedokonalosti, které by měly být hlavním argumentem ve prospěch poskytování investičních pobídek. Přímé zahraniční investice mohou být zdrojem pozitivních externalit, tzv. technologického přelévání, díky němuž roste i produktivita domácích podniků. Pokud dochází k

1) Zaměření této stati neumožňuje podrobnou komparaci jednotlivých nástrojů ani institucionálního uspořádání systémů investičních pobídek. Informace o českém systému investičních pobídek jsou podrobně k dispozici v samotném zákoně o investičních pobídkách (č. 72/2000 Sb., resp. č. 453/2001 Sb.), na MPO (2003a) či na internetových stránkách agentury CzechInvest. Ve skupině středoevropských zemí diskutují nastavení politik investičních pobídek např. Plojhar a Srholec (2003). Historii poskytování investičních pobídek ve světě shrnuje UNCTAD (2002b) nebo Velde (2002). Přehled používaných nástrojů lákání investic i srovnání strategií řady národních investičních agentur nabízí Shah (1995), UNCTAD (1996), Oman (2000) či Loewendahl (2001). Podrobněji k činnosti investičních agentur viz UNCTAD (2002a). Aktuální informace jsou také k dispozici na internetových stránkách jednotlivých národních či regionálních investičních agentur nebo u jejich mezinárodní organizace WAIIPA (World Association of Investment Promotion Agencies), která funguje pod záštitou UNCTAD.

technologickému přelévání, jsou společenské výnosy z těchto investic vyšší než soukromé výnosy, které plynou pro nadnárodní firmy, a pro dosažení jejich společensky optimální výše je žádoucí tyto investice dotovat z veřejných prostředků. Vlády se v podstatě snaží technologické přelévání od nadnárodních korporací nakupovat (jako kvazi-veřejný statek).

Při poskytování investičních pobídek však dochází k rozporu mezi očekáváním vlád a zájmy nadnárodních firem. Významnou motivací pro využití technologií v mezinárodním měřítku v podobě přímých zahraničních investic, nikoliv zahraničního obchodu či licencování, je snaha nadnárodních firem pomocí vlastnické kontroly minimalizovat šíření svých technologií a zabránit tak technologickému přelévání. Pro růst bohatství hostitelských ekonomik je zásadní skutečnost, že i pokud jsou přímé zahraniční investice zdrojem pozitivních externalit, tak při poskytování investičních pobídek se nadnárodním firmám nabízí alternativní příležitost. Na investiční pobídky lze totiž nahlížet jako na nástroj, pomocí kterého nadnárodní firmy internalizují technologické přelévání plynoucí z jejich investic v hostitelské ekonomice.

Výsledný poměr mezi velikostí pozitivních efektů, tj. zejména mezi rozsahem technologického přelévání a jejich cenou pro hostitelskou ekonomiku (investičními pobídkami), je ovlivněn ekonomickou i politickou vyjednávací silou obou stran.²⁾ Výši udělené podpory zásadně ovlivňují další dvě skutečnosti. Je to jednak konkurence při lákání investic mezi jednotlivými vládami (podrobněji v části 4) a skutečnost, že nadnárodní firmy nejednají s abstraktní vládou, která usiluje pouze o maximalizaci obecného blaha, ale s jednotlivými státními orgány, politickými představiteli a úředníky (podrobněji v části 5). Vzhledem k lobbystické síle nadnárodních firem, konkurenci vlád v lákání investorů, ale také tlaků zájmových skupin uvnitř jednotlivých zemí mohou náklady investičních pobídek převyšit skutečné pozitivní externality plynoucí z podporovaných investic s celkově záporným příspěvkem pro růst bohatství hostitelské země. V takovém případě je výsledkem investičních pobídek přerozdělení přes veřejné rozpočty od domácích subjektů k nadnárodním firmám a samotná investiční podpora čistou rentou ve prospěch podporovaných firem.

Pro nastavení hospodářské politiky vlády hostitelské země je tudíž zásadní určit výši a strukturu dopadů pobídkových investic a porovnáním s náklady investičních pobídek pak i celkovou efektivnost této investiční politiky. Z podstaty věci lze externality měřit pouze nepřímo či je změřit nelze vůbec. Je však možné měřit přímé dopady a je na tvůrcích hospodářské politiky, které zástupné proměnné si pro toto posuzování vyberou. Obvykle používaným a prezentovaným kritériem efektivnosti investiční podpory je výše přílivu podporovaných investic do hostitelské země, tzn. jak pobídky ovlivnily lokalizační rozhodování investorů. Druhou možností jsou přímo měřitelné dopady příchodu investorů jako např. jejich produkce, investiční aktivita, počet vytvořených pracovních míst, exportní výkonnost, odvětvové zařazení či technologická vyspělost atd. Avšak nejdůležitějším kritériem by měl být právě rozsah technologického přelévání v hostitelské ekonomice.

Ekonometrické odhady rozsahu technologického přelévání (tzv. nepřímého technologického transferu) přes přímé zahraniční investice do domácích podniků ve sledovaných ekonomikách shrnuje např. Srholec (2003). Připomeňme, že po-

2) Ekonomický výkon velkých nadnárodních firem převyšuje i výkon řady menších zemí. Studie Grauwa a Camermana (2002) nabízí srovnání velikosti zemí a nadnárodních firem podle přidávané hodnoty. Mezi 100 největších ekonomických subjektů se patřilo 37 nadnárodních firem. Je pravděpodobné, že značná ekonomická síla těchto firem je doprovázena i značnou silou politickou. Vyjednávací síla nadnárodních firem je dále podpořena jejich pozicí v politické struktuře domovských zemí a zástupci těchto zemí pak hájí její zájmy i v mezinárodních organizacích.

kud je technologická mezera příliš velká nebo technologická absorpční kapacita domácích podniků příliš malá, k interakci v podobě technologického přelévání nemusí docházet. V takovém případě se mezera nezmenšuje a ekonomika si udržuje duální charakter. Pokud navíc konkurence podniků pod zahraniční kontrolou vytěsňuje domácí podniky z trhu, dochází k tzv. efektu vytlačování (crowding-out effect).

Doposud provedené ekonometrické odhady jednoznačně neprokazují technologické přelévání spojené s aktivitami nadnárodních firem, a to ani ve středoevropských ekonomikách, ani v odhadech prováděných na dlouhodobých časových řadách ve světové ekonomice. Ve sledovaných zemích naopak ve vztahu mezi podniky pod zahraniční kontrolou a domácími podniky zatím převažuje efekt vytlačování. Podle Görga a Greenawaye (2002) se jako nejjednodušší vysvětlení nabízí, že teoretické argumenty ve prospěch technologického přelévání jsou přeceňovány a v realitě k němu nedochází. To znamená, že nadnárodní firmy úspěšně chrání vlastnictví svých specifických aktiv a daří se jim bránit šíření svých technologií. Připomeňme také, že měření technologického transferu se potýká s řadou metodologických obtíží a rovněž s nedostupností či dokonce s neexistencí nezbytných statistických údajů. Pro uvedené odhady jsou totiž potřebné údaje z podnikového účetnictví na firemní úrovni. Dostupnost a kvalita takových dat a reprezentativnost statistického souboru se výrazně liší mezi zeměmi i mezi jednotlivými odhady. Je tudíž také možné, že k technologickému přelévání sice dochází, ale doposud se nepodařilo dostatečně vyvinout vhodnou metodologii nebo nejsou k dispozici data potřebná k jeho změření, a tak zůstává skryto v reziduu použitých modelů.

4. Věžňovo dilemma a všeobecná dohoda o investicích

Celosvětový příklon k politice poskytování investičních pobídek vede k situaci, kdy vlády či regiony se při lákání investic stále častěji střetávají ve vzájemné konkurenci. Investiční pobídky však mohou být výhodou dané lokace pouze v případě, kdy je v podobném rozsahu neposkytují konkurenční země. Jestliže vláda nabídne investorovi pobídky s cílem ovlivnit umístění investice ve svůj prospěch, ostatní vlády ji zpravidla v dané „hře o investice“ následují. Výsledkem je tendence nabízet investorům lepší podmínky než ostatní státy a obecně zvyšovat investiční pobídky, protože neúčast vlády na konkurenčním boji o investice může vést k tomu, že stále více investorů směřuje při jinak podobných podmínkách do jiné lokace. Rozsah pobídek je potom shora omezen domácími fiskálními a politickými mantinely a zdola konkurenčními nabídkami ostatních zemí.

Pokud chce země zůstat v soutěži o investice konkurenceschopná, musí nabízet zhruba stejnou podporu jako ostatní vlády. Pokud však investiční pobídky v podobném rozsahu poskytuje více vlád, hodnota investic v jednotlivých zemích se pravděpodobně přibližuje hodnotě v případě absence investičních pobídek. Investiční pobídky přestávají být pozitivním lokalizačním faktorem, ale stávají se vyžadovanou nutností a v konečném důsledku nejsou schopny efektivně ovlivňovat investiční toky.³⁾ Vlády vzájemně soupeřící o umístění konkrétní investice se tudíž dostávají do pozice věžňova dilematu, tj. stavu, kdy nekooperativní jednání vede

3) Např. Goolsbee (1997) ukazuje statisticky významný dopad daňových investičních pobídek na cenu investičních statků. Na datech z USA za léta 1959 – 1988 odhadl, že snížení nákladů na kapitál ve výši 10 % daňového kreditu vede k nárůstu cen investičních statků o 3,5 – 7,0 %. V této logice nadnárodní firmy v podstatě musí tuto rentu vyžadovat, protože absence příjmů ze získaných investičních pobídek by zhoršila pozici firmy na globálním trhu.

k celkově suboptimálnímu výsledku. Z tohoto pohledu se vlády při konkurenci o investice chovají iracionálně a jejich setrvávání v situaci věžňova dilematu lze považovat za vládní selhání.⁴⁾

Dodejme, že konkurence států v lákání investic se neodehrává pouze na poli selektivních podpor. Problematická může být i hlavní alternativa investičních pobídek v podobě plošného snižování efektivních sazeb daní z podnikových zisků. Vlivem postupující liberalizace zahraničních investic se stal kapitál podstatně mobilnější než pracovní síla. Pokud chce v takovém prostředí vláda zachovat daňovou konkurenceschopnost země vůči mobilnímu kapitálu a současně zachovat úroveň fiskálních příjmů, musí přenést daňové břemeno na spotřebu a méně mobilní práci, což může mít negativní dopad na efektivnost veřejných výdajů či na podmínky trhu práce. Tento trend je opět zřejmý i ve sledovaných stredoevropských zemích.⁵⁾

V situaci rostoucí konkurence mezi státy o mobilní investice se nabízejí dva scénáře budoucího vývoje systémů investičních pobídek. První možností je v současné době převažující trend dalšího prohlubování a souběžně vyššího cílení poskytovanych pobídek se všemi příležitostmi i úskalími ohledně této strukturální politiky. Druhou alternativou jsou globální či alespoň regionální dohody o omezení selektivních investičních podpor.

Ačkoli se mezinárodní obchod a obchodní politiky staly předmětem mnohostranných dohod (GATT a WTO), politiky vůči přímým investorům jsou zatím zpravidla upraveny na bázi bilaterálních či regionálních dohod mezi jednotlivými státy, které zajišťují zejména liberalizaci režimu přímých zahraničních investic.⁶⁾ V zásadě existují dvě možnosti smluvního řešení otázek spojených s přímými investicemi v širším mezinárodním měřítku, a to v rámci již dnes fungujících dohod (jako např. WTO) nebo úplně nové mezinárodní smlouvy.

Argumentem pro rozšíření WTO i na otázky investic je blízká souvislost mezi mezinárodním obchodem a investicemi a potažmo mezi obchodními a investičními politikami (viz Graham, 1996). Při vyjednávání o dohodě o investicích mohou být tyto spojitosti výhodou, protože by existoval větší prostor k jednání a tedy i větší možnosti k mnohostranné výhodnému propojení obou politik (viz Hoekman

4) Z pohledu hospodářské politiky lze na vyvažování nedokonalostí ostatních lokalizačních faktorů v očích investorů pomocí investičních pobídek nahlížet jako na druhé nejlepší řešení, protože tím prvním je zlepšení lokalizačních faktorů jako je institucionální prostředí, politické riziko, korupce, infrastruktura, kvalifikace pracovní síly atd. Jejich posílení je však v praxi obtížné z celé řady důvodů a vyžaduje dlouhodobý investiční horizont. Vlády tudíž často raději volí druhou nejlepší variantu, tj. nákup pozitivních externalit z přílivu přímých investic pomocí zvláštních podpor.

5) Tato stať je zaměřena primárně na investiční pobídky, nikoliv na širší téma daňové konkurence. Souhrnný přehled často protichůdných teorií daňové konkurence poskytuje např. Wilson (1999). Na tomto místě je zajímavé zmínit, že Bucovetsky (1991) či Baldwin a Krugman (2000) upozorňují na asymetrickost efektů daňové konkurence podle velikosti států, protože velké státy mohou díky efektu aglomerace udržovat vyšší daně, zatímco menší země musí mít nižší daňové sazby, protože čelí vyšší elasticitě nabídky kapitálu na globálním trhu. Devereux, Griffith a Klemm (2002) navíc ukazují, že ve vyspělých zemích je v posledních dvaceti letech pokles efektivní daňové sazby výraznější u investičních projektů s vyšší ziskovostí. To znamená asymetrický pokles daňového břemene ve prospěch ziskovějších investičních projektů, tedy většinou nadnárodních firem.

6) UNCTAD (2003, s. 21) uvádí, že na konci roku 2002 platilo ve světě 2256 dohod o zamezení dvojího zdanění (double taxation treaty) a 2181 dvoustranných smluv o ochraně investic (bilateral investment treaty). V této souvislosti připomeňme, že samotná účinnost investičních pobídek na lokalizační rozhodování investorů je mimo jiné ovlivněna i konkrétní podobou daňového zákonodárství domovské země a smluv o zamezení dvojího zdanění zisků podniků ze zahraničí. V případě metody zdanění celosvětových zisků (tzv. residency principle), kterou používají např. USA či Velká Británie, se mohou fiskální úlevy a dotace hostitelské ekonomiky přeměnit v daňové příjmy domovských zemí nadnárodních firem. Více k tomuto problému i variantám daňových pobídek viz OECD (2001).

a Saggi, 2000). Členy WTO je i většina rozvojových zemí, jejichž přistoupení k takové dohodě je nejsložitější. Odlišné strategie zemí vůči přímým zahraničním investicím by totiž znamenaly i odlišné efekty z dohody pro jednotlivé státy. Zatímco vyspělé země jsou vývozci i příjemci přímých zahraničních investic a efekty z dohody by se tak pro ně kompenzovaly, rozvojové státy jsou jejich čistými příjemci. Nabízí se např. možnost snížení překážek volného obchodu se zemědělskými produkty ze strany vyspělých zemí výměnou za přistoupení rozvojových zemí na investiční dohodu. Nebezpečím snah o koordinaci investičních politik v rámci WTO je však potenciálně příliš velký tlak na tento systém a naopak zablokování pokroku v liberalizaci obchodu. Komplikovanost dohod by zvýšilo i možné zapojení jiných témat, které s investicemi souvisejí, jako např. ekologické nebo pracovní standardy.

Druhou možností je uzavřít novou mezinárodní dohodu. Nejvýznamnějším pokusem byl návrh všeobecné dohody o investicích (MAI – Multilateral Agreement on Investments) vypracovaný na půdě OECD v průběhu let 1995 – 1998 (souhrnně viz Drábek, 1998 nebo UNCTAD, 1999). Původně měla být její součástí i koordinace poskytování investičních pobídek, což se však projevilo jako velmi problematické již v průběhu zapracování připomínek jednotlivých zemí (zejména Francie a rozvíjejících se členských zemí OECD). Jako významný se také ukázal problém, kdo by měl dohodu uzavírat a zda by signatáři byli schopni závazky z dohody plynoucí splnit. Byl to případ federativních států, jako např. USA nebo Německo, kde investiční pobídky zpravidla neudělují federální vlády, ale vlády států, regionů či dokonce municipalit. Vlády těchto zemí byly neochotné (nebo podle místní legislativy dokonce neschopné) vyžadovat plnění MAI na nižších stupních veřejné správy. V průběhu jednání byly otázky omezení investičních pobídek vypuštěny a konečný návrh dohody se zaměřoval pouze na ochranu a další liberalizaci investic (viz OECD, 1998). Kvůli přetrvávajícím neshodám mezi zeměmi a také tlaku odborových a občanských organizací dohoda selhala jak v rámci OECD v roce 1998, tak i její modifikace ve WTO v roce 1999. K částečnému pokroku na poli omezení selektivních investičních podpor již došlo jak na regionální úrovni v rámci Evropské unie či dohod NAFTA, tak v rámci mezinárodního společenství.

V zemích EU nesmí investiční pobídky porušovat pravidla jednotného trhu při poskytování podpor z veřejných zdrojů a principy antimonopolní politiky, které byly vymezeny již v člancích 85 až 94 Římské smlouvy a následně v člancích 81 až 89 Amsterdamské smlouvy. V pravidlech EU jsou určeny přípustné a nepřípustné státní podpory a případy podpor, které jsou slučitelné se společným trhem nebo za slučitelné mohou být považovány. V souladu s pravidly jednotného trhu EU nesmí celková hodnota všech forem podpory (přímé dotace i úlevy) z veřejných zdrojů po celou dobu životnosti investice přesáhnout 50 % investičních nákladů a investiční pobídky musí být za stejných podmínek k dispozici pro domácí i zahraniční firmy. S pravidly jednotného trhu jsou slučitelné podpory sociální povahy a po přírodních katastrofách či mimořádných událostech. Odůvodněním může být také podpora investic v regionech s nižší než 75 % úrovní HDP na obyvatele oproti průměru EU, v regionech s vysokou nezaměstnaností či v regionech postižených strukturálními krizí apod. Z toho vyplývá, že tato pravidla nechávají velký prostor pro použití investičních pobídek zejména v nových členských zemích EU, kde většina regionů splňuje výše uvedené podmínky.

V otázce daňových pobídek se dostává do střetu princip subsidiarity v daňové politice se snahou o harmonizaci přímých daní v EU a potřebou koordinovat na úrovni EU politiky, který by mohly poškozovat členské státy navzájem. Základní platformou politiky Evropské komise je v tomto směru dohoda iniciovaná ECOFIN z roku 1997. Kodex postupu při zdaňování podniků (Code of Conduct for Business

Taxation) vybídl formou politické deklarace členské země EU k upuštění od principů škodlivé daňové konkurence o investice. Za škodlivé byly označeny zejména diskriminační pobídky zacílené pouze na zahraniční investory, pobídky nepodmíněné skutečnou ekonomickou aktivitou příjemce a netransparentní pobídky v podobě neveřejných dohod mezi vládami a nadnárodními firmami. Pracovní skupina při ECOFIN sestavila seznam 200 daňových režimů a 66 opatření, které by mohly být označeny za škodlivé (viz ECOFIN, 1999). Šlo zejména o opatření zahrnující finanční služby, tzv. off-shore společnosti a služby poskytované v rámci nadnárodních firem. Kodex se soustředil na opatření, která ovlivňují finanční funkci (deklarace zisků), ale neovlivňují umístění skutečné ekonomické aktivity. Členské země EU se zavázaly nezavádět nové pobídky porušující tato pravidla, nikoliv však k eliminaci již existujících daňových pobídek, které jsou s doporučeními v rozporu. Veškeré související dohody však zatím zůstávají pouze politickou deklarací a nikoliv závazným nařízením EU.

Pobídky pro investory jsou již rovněž částečně omezeny v rámci WTO, která se zaměřuje zejména na investiční pobídky související s mezinárodním obchodem (podrobněji viz Hertel, Hoekman a Martin, 2002). Již v průběhu Uruguayského kola GATT, které bylo uzavřeno v roce 1994, byly přijaty tzv. TRIMS (Trade-Related Investment Measures) a ASCM (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures). Na základě TRIMS a ASCM byly zakázány investiční pobídky, jejichž získání bylo podmíněno obchodními charakteristikami investice, jako např. proexportní dotace nebo zavedení limitů pro podíl domácích subdodavatelů pro získání pobídek, což významně omezilo řadu pobídek poskytovaných v bezcelních zónách. Pravidla WTO však apriori nijak neomezují investiční pobídky podmíněné regionálním umístěním, odvětvovým zaměřením či obecně produkčními (nikoliv specificky obchodními) charakteristikami investice a také se vůbec netýkají investičních pobídek do sektoru služeb. Pokračující úsilí o dosažení MAI na půdě WTO je zaměřeno zejména na liberalizaci investic a nikoliv na omezení investičních pobídek.

TRIMS i ASCM se staly předmětem rozsáhlé diskuse již na první Ministerské konferenci WTO v Singapuru v roce 1996, protože většina vyspělých zemí prosazuje jejich prohloubení, zatímco řada rozvojových zemí naopak jejich změkčení či opuštění. Po fiasku zasedání WTO v Seattlu v roce 1999 se i přes výraznou opozici rozvíjejících se zemí dostaly tzv. „singapurské“ otázky regulace investičních pobídek, antimonopolní politiky a transparentnosti zadávání vládních zakázek opět na pořad jednání Ministerské konference WTO v Doha v listopadu 2001. Výsledkem bylo pouze prodloužení činnosti pracovní skupiny zaměřené na otázky investic, která dostala za úkol připravit jednání o otázkách souvisejících s investicemi pro následující ministerskou konferenci. Jednání v mexickém Cancúnu v září 2003 se však zablokovala nejen z důvodu neshod v otázce investic, ale zejména z důvodu neochoty výrazněji liberalizovat obchod se zemědělskými produkty ze strany vyspělých zemí.

Stávající regulace investičních pobídek na mezinárodní úrovni nadále ponechává relativně velký prostor pro konkurenci o investice mezi vládami, což nejlépe ukazuje rozsah investičních pobídek poskytovaný ve sledovaných středoevropských zemích, které jsou v souladu s pravidly EU, OECD i WTO. Jestliže bude MAI nakonec uzavřena, je otázkou, zda bude více odrážet zájem nadnárodních firem či hostitelských zemí. V zájmu nadnárodních firem je dosaženo úplné liberalizace investic, tj. zrušení všech překážek, regulace či omezení pro jejich globální podnikání a souběžně zachování konkurence vlád o jejich mobilní investice. Současná podoba vyjednávání ohledně MAI skutečně směřuje k tomuto výsledku,

protože rozvinuté země se snaží prosadit liberalizaci investic, avšak bez dalších omezení investičních pobídek.

Omezení konkurence při lákání mobilních přímých investic by sice bylo výhodné pro většinu vlád, avšak jednoznačně nevýhodné pro nadnárodní firmy. V této souvislosti je třeba opět připomenout vyjednávací sílu nadnárodních firem vůči svým mateřským zemím, vůči hostitelským ekonomikám i vůči mezinárodním institucím. Z tohoto pohledu je prosazení dohody, která by poškozovala zájmy nadnárodních firem, nepravděpodobné. Výsledky jednání WTO v Cancúnu i závěry konventu EU potvrzují, že dosažení širší mnohostranné dohody o omezení konkurence vlád o investice či hlubší koordinaci zdanění kapitálu nelze v dohledné době očekávat.

V této souvislosti je třeba upozornit na poměrně velkou podobnost systémů investičních pobídek ve sledovaných středoevropských zemích. Investiční pobídky mohou zřejmě být konkurenční výhodou dané země až při konečném výběru mezi několika konkrétními lokacemi s velmi podobným investičním prostředím, faktorovým vybavením, infrastrukturou a srovnatelnou výší pracovních nákladů. Potvrzuje to např. anketa společnosti PricewaterhouseCoopers (2002, s. 24), podle které se většina investorů rozhodovala o umístění své investice právě pouze mezi čtyřmi sledovanými ekonomikami. Investoři dokonce ve 41 % případech uvažovali pouze o investici do České republiky, a pokud se rozhodovali mezi více lokacemi, tak jako další alternativu nejčastěji zvažovali Polsko a Maďarsko ve 36 % a Slovensko ve 23 % případů (v odpovědi bylo možné uvést více alternativních lokací pro jednu investici). Investiční pobídky tudíž rozhodují především o umístění investice v rámci středoevropského regionu a při lákání investic si navzájem nejvíce konkurují právě tyto čtyři sledované země. V jejich zájmu je dosažení alespoň regionální dohody o omezení investičních pobídek či prosazování striktnějšího omezení možností pro lákání přímých zahraničních investic na úrovni EU.

5. Národní rozměr investičních pobídek

Selektivní podpora investic je přerozdělovací proces, jehož výsledkem jsou z pohledu národního hospodářství v lepším případě celkově společensky vyšší pozitivita než náklady přerozdělení. Rozhodne-li se vláda určité investice podporovat, musí počítat s tlakem ze strany parciálních zájmových skupin a s tzv. dobýváním renty. V našem případě jsou hlavní zájmovou skupinou investoři, kteří vyjednávají se státem, resp. s institucemi či jednotlivými úředníky, jež se na podpoře investic podílejí. Rozsah podpory je určen cílovou funkcí vlády, cílovými funkcemi firem, jejich vyjednávací silou a vyjednávacím mechanismem mezi investory a vládami. Do hry vstupují i zájmy třetích stran, např. voličů, ostatních domácích a zahraničních firem, nezúčastněných státních institucí, odborů, ekologických sdružení apod. Jejich role, zájmy a vyjednávací síla se značně liší.

Konkurence mezi státy v nabízených pobídkách vede k tomu, že největší část nákladů dobývání renty nesou státy, které investory lákají. Nepreferované subjekty (malé a střední podniky) navíc požadují rovné podmínky nebo jiné formy státní podpory. Dalším problémem při rozhodování o investiční podpoře je tzv. vztah pán a správce v rámci veřejného sektoru. Obvyklý problém rozhodování ve veřejném sektoru, kdy demokraticky zvolená vláda je současně agentem vůči veřejnosti a pánem vůči byrokratickému aparátu se všemi nevýhodami asymetrie informací, je v případě jednání o investičních pobídkách ještě násoben dalším článkem řetězce těchto vztahů, a to agenturou na podporu investic (viz obrázek).

Postavení pán – správce mezi voliči, vládou, zainteresovanými ministerstvy a pověřenou organizací

voliči	vláda		zainteresovaná ministerstva		agentura na podporu investic
pán	správce	pán	správce	pán	správce

Pramen: Vlastní zpracování.

K ilustraci naznačených problémů použijeme příklad udělování investičních pobídek v České republice. Investiční pobídky jsou poskytovány od roku 1998. V počáteční fázi byly udělovány na základě vládních nařízení. V roce 2000 byl schválen zákon O investičních pobídkách č. 72/2000 Sb. (později novelizován zákonem č. 453/2001 Sb.). Souběžně byl rovněž schválen zákon O veřejné podpoře č. 59/2000 Sb., který mimo jiné omezuje výši veřejné podpory na 50 % investované částky.⁷⁾ Udělování investičních pobídek je v pravomoci Ministerstva průmyslu a obchodu (MPO), které k jejich udělení nutně potřebuje souhlas Ministerstva financí (MF – daňová pobídka), Ministerstva práce a sociálních věcí (MPSV – granty na tvorbu pracovních míst a na rekvalifikace) a Ministerstva životního prostředí (MŽP – soulad s požadavky na ochranu životního prostředí). Podle zákona o veřejné podpoře musí poskytnutí investiční pobídky (její výši a strukturu) posoudit a schválit také Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS). Kontakt a vyjednávání mezi Ministerstvem průmyslu a obchodu a investorem zajišťuje agentura na podporu investic, kterou je CzechInvest.⁸⁾ Udělování investičních pobídek ovlivňuje i řada subjektů s nepřímým vlivem na rozhodování, diskutujeme proto základní a často i protichůdné cíle a požadavky jednotlivých stran v procesu „veřejné volby“ investičních pobídek.

Investor (nadanárodní firma či velký domácí podnik) – při zvážení všech ostatních lokalizačních faktorů je cílem investora dosáhnout maximálně přípustné výše státní podpory (až 50 % investičních nákladů), případně dalších výhod, které jsou či nejsou nabízeny v rámci oficiálních pobídek. Jeho manévrovací prostor je ovlivněn rozsahem a strukturou investičních pobídek a pozitivy investování v zemi v porovnání s alternativními lokacemi.

Agentura na podporu investic – jejím základním cílem je přilákat investora. Vyplyvá z to z definice a poslání této organizace. Snaží se poskytovat co nejlepší služby investorovi, aby se rozhodl k investicím na území daného státu. Kromě marketingu hostitelské ekonomiky, poradenství a informační podpory pro investory a dalších služeb se podílí na vypracování strategie podpory investic a účastní se procesu udělování investičních pobídek. Lze říci, že jejím cílem je přilákat investora za maximální cenu, kterou budou ostatní vládní orgány ochotny akceptovat. Agentura však není motivována k úspoře fiskálních nákladů pobídek a naopak se snaží státem poskytovanou investiční podporu rozšířit a ospravedlnit, ať už je při

7) Z pohledu situace v České republice je třeba připomenout, že přechod od udělování investičních pobídek ad hoc k systému, upravenému zákonem o investičních pobídkách i zákonem o veřejné podpoře, byl jednoznačně pozitivním krokem. Zvýšila se tím transparentnost tohoto nástroje hospodářské politiky, protože jasná pravidla jejich udělování omezují prostor pro výše nastíněné negativní doprovodné efekty.

8) CzechInvest je státní příspěvková organizace při Ministerstvu průmyslu a obchodu, jejímž posláním je podpora investic a podnikání v České republice. Tato jediná výkonná agentura na podporu podnikání vznikla v roce 2004 sloučením České agentury pro zahraniční investice (CzechInvest), Agentury pro rozvoj průmyslu ČR (CzechIndustry) a Agentury pro rozvoj podnikání (ARP).

získávání investorů více či méně úspěšná. Úspěch v lákání investic je používán ke zdůvodnění dalšího pokračování a rozšíření politiky investičních pobídek, neúspěch odůvodňuje potřebu jejího rozšíření či prohloubení. Marketingová kampaň agentury se přitom zaměřuje nejen na potenciální investory, ale i na vládu, ministerstva a širokou veřejnost. Agentura tedy vystupuje nejenom v roli agenta vlády, ale i v roli agenta zájmové skupiny preferovaných investorů.

Ministerstva a státní orgány – cílem **MPO** je přilákat zahraniční investory a realizovat tak hospodářskou (v užším smyslu průmyslovou) politiku vlády. Současně však musí zvažovat určité bariéry používání pobídek, neboť existují i jiné alternativní nástroje hospodářské politiky. Cílem **MF** je úspora prostředků státního rozpočtu vzhledem k existenci či permanentní hrozbě nárůstu veřejného zadlužení. Na druhé straně je toto ministerstvo ochotné souhlasit s politikou investičních pobídek na základě vnitřního konsensu vlády. Cílem **MPSV** je maximalizace počtu nově vytvořených pracovních příležitostí, a tedy pobídek pro investice, které vytvářejí nová pracovní místa. Úlohou **MŽP** je dbát na dodržení ekologických standardů. Posláním **ÚOHS** je kontrolovat míru a rozsah státní podpory až k zákonem stanovenému maximu. Kontroluje procesní náležitosti udělování pobídek a soulad s platnými zákony. Avšak jakékoli zvažování, nakolik je dané opatření ekonomicky efektivní nebo jaký je skutečný poměr nákladů a přínosů, je mimo horizont tohoto úřadu. Nedisponuje významnými stimuly omezovat pobídky na nejnižší možnou míru.

Voliči (široká veřejnost) – jde o příliš velkou a heterogenní zájmovou skupinu, než aby mohla vyvíjet efektivní tlak k hájení svých zájmů. Voliči nesledují náklady pobídek (v souladu s principem racionální ignorace). Díky vhodné mediální prezentaci pobídek si jsou navíc více vědomi jejich přímo měřitelných a krátkodobých pozitiv než jejich případných abstraktně vyjádřitelných a dlouhodobých nákladů.

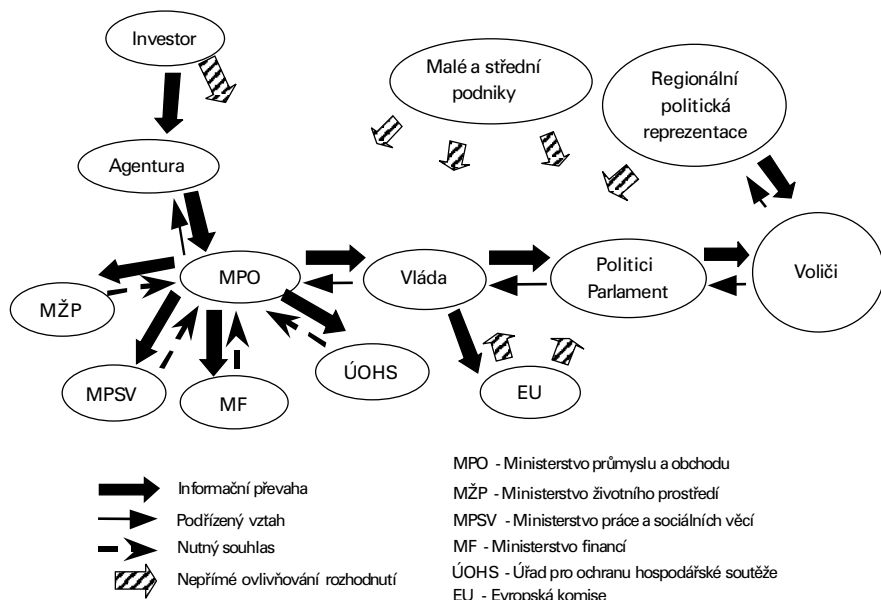
Domácí malé a střední podniky – jejich pozice vzhledem k pobídkovým investorům je dvojitá. Je to pozice těch, kteří získávají (subdodavatelé), a těch, kteří ztrácejí (konkurenti na odbytovém trhu a trhu výrobních faktorů). Firmy, které ztrácejí pod konkurenčním tlakem pobídkových investic, většinou nemají dostatečnou vyjednávací sílu. Také motivace malých a středních podniků skupinově usilovat o rovné zlepšení podmínek (např. plošně nižších daní) nejsou dostatečně silné, jelikož pro ně platí podobné charakteristiky jako pro voliče. Podobně dvojitá je také pozice zaměstnanců pobídkových investorů oproti zaměstnancům ve vytlačovaných podnicích.

Evropská komise a vlády sousedních zemí – tito aktéři požadují co nejmenší používání pobídek jako nástroje hospodářské politiky v konkurenci o přímé investice. Přinejmenším budou trvat na jejich slučitelnosti se zákony o veřejné podpoře, s právem EU a s mezinárodními dohodami.

Ústřední politická reprezentace – cílem politiků vládních stran je znovuzvolení. Politici na postech ministrů a jejich náměstků, poslanců, senátorů a krajských hejtmánů podporují investiční pobídky, aby prokázali úspěšnost své politiky ve světle přílivu investic. Případně budou prosazovat udělování investičních pobídek vybraným investorům. Naopak opoziční politici kritizují systém investičních pobídek s cílem oslabit pozici vládnoucích stran.

Regionální politická reprezentace – její snahou je získat investici pro svůj region (podobně jako u států) z důvodu předpokládaných pozitivních dopadů investice v dané oblasti. Snaží se získat nejvyšší možnou podporu od centrální vlády a maximalizovat účast místně spřízněných firem (voličů) jako dodavatelů pro pobídkové investice.

Vztahy a informační asymetrie mezi jednotlivými účastníky jednání o investičních pobídkách



Pramen: Vlastní zpracování.

Ve vyjednávání o rozsahu a struktuře investičních pobídek se investor bude přirozeně snažit maximalizovat přidělenou státní podporu, a to kromě již takřka nezbytných daňových a celních úlev také lukrativní přímou státní podporu na vykazovaná pracovní místa, na rekvalifikaci, na infrastrukturu apod. Zájem o maximalizaci pravděpodobnosti přilákání investora a tedy i udělení pobídek má však i řada dalších výše uvedených aktérů „hry o pobídky“. Nakonec se všechny strany, které mají kompetenci činit rozhodnutí, pravděpodobně shodnou na celkové výši státní podpory, jež se přibližuje zákonem předem stanovenému maximu 50 % investované částky.⁹⁾

Pro fungování systému investičních pobídek je zásadní kontrola plnění závazků a požadavků, které pro investora z poskytnutých investičních pobídek plynou (např. skutečná hodnota investice, rozsah a struktura zaměstnanosti, dodržení jejího časového harmonogramu apod.).¹⁰⁾ Pokud se ekonomická situace nevyvíjí podle očekávání investorů, může při striktní aplikaci pobídkového zákona vzniknout situace, kdy řada investorů stanovené podmínky bezesbýtku nenaplní. Vláda může být postavena před dilema, zda poskytnuté pobídky požadovat zpátky

9) To také dokládají rozhodnutí ÚOHS, kdy výše veřejné podpory většiny schválených pobídek od nabytí platnosti zákona o veřejné podpoře (č. 59/2000 Sb.) do konce října 2003 byla 50 % investované částky. Schválená maximální míra veřejné podpory dosahuje ve většině okresů 45 – 50 % investice, výjimkou je Praha s max. 20 % povolené veřejné podpory (viz ÚOHS, 2004).

10) Na plnění podmínek poskytnutých pobídek dohlíží státní orgány, který tyto pobídky schvalují. Celkové plnění podmínek (např. výjimky ze zákazu veřejné podpory) kontroluje ÚOHS. Základními podmínkami k udělení investiční pobídky (tedy i pro výjimku ze zákazu veřejné podpory) jsou např. limitovaná výše pobídky; trvání investice po dobu čerpání daňové úlevy, nejméně však 5 let ode dne nabytí právní moci kolaudačního rozhodnutí na první stavbu nebo část stavby; pracovní místa, na která byla poskytnuta podpora, budou zachována po dobu nejméně 5 let ode dne účinnosti pracovní smlouvy.

(pravděpodobně se značnou mediální prezentací doma i v zahraničí) či přistoupit k výkladu závazků ve smlouvách o poskytnutí pobídek „shovívavěji“.¹¹⁾ Tvrdé vymáhání vrácení pobídek by sice mohlo dodatečně přinést nemalé prostředky do veřejných rozpočtů, souběžně by se však projevilo ve zhoršení konkurenční pozice při lákání nových investorů a vedlo možná až ke zhroucení systému investičních pobídek. Pokud by vláda k vymáhání závazků z pobídkových smluv nepřistoupila, mohl by se její postup odrazit v lokalizačních strategiích investorů, protože by tím došlo k poklesu transakčních nákladů pro přesun pobídkových investic a tím ke zvýšení jejich mobilnosti. Je také otázkou, do jaké míry může být pro toto rozhodnutí významný výsledek příštích parlamentních voleb a zachování či opuštění koncepce hospodářské politiky, která investiční pobídky zavedla.

6. Závěr

Od druhé poloviny 90. let je významnou součástí strategie modernizace středoevropských ekonomik poskytování dotací a daňových úlev v rámci systémů investičních pobídek. Z teoretického hlediska je hlavním odůvodněním pro poskytování investičních pobídek existence pozitivních externalit, zejména technologického přelévání, spojeného s přílivem přímých zahraničních investic. Na investiční pobídky lze však také nahlížet jako na nástroj, který umožňuje nadnárodním firmám pozitivní dopady jejich investic zpětně internalizovat. Existuje riziko, že hodnota investičních pobídek může přesáhnout skutečný rozsah pozitivních dopadů těchto investic a stát se čistou rentou pro podporované firmy s negativním dopadem na bohatství hostitelské ekonomiky. Ekonometrické odhady navíc existenci technologického přelévání spojeného s aktivitami přímých zahraničních investorů jednoznačně neprokazují ani ve sledovaných ekonomikách, ani v odhadech provedených na dlouhodobých časových řadách ve světové ekonomice.

Konkurence ostatních vlád při lákání mobilních přímých investic vytváří tlak na rozšiřování či vyšší cílení investičních pobídek. Pokud podpory v podobném rozsahu poskytuje více vlád, investiční pobídky přestávají efektivně ovlivňovat investiční toky a vlády vzájemně soupeřící o umístění investic se dostávají do situace věžňova dilematu. Jako řešení se nabízí mezinárodní či alespoň regionální dohody o omezení investičních pobídek. Možnosti poskytovat selektivní pobídky jsou již omezeny v rámci EU, NAFTA a v globálním měřítku rovněž v rámci WTO. Dílčí dohody však zatím ponechávají pro konkurenci vlád o investice značný prostor. Pokusy o uzavření všeobecné dohody o investicích (MAI) zatím skončily nezdarem a doposud navržené dohody navíc ve své konečné podobě nezahrnovaly kroky k omezení investičních pobídek. Není rovněž pravděpodobné, aby v nejbližších letech bylo uzavření takové dohody dosaženo.

Nadnárodní firmy jsou významnou zájmovou skupinou v národním i globálním měřítku. Mateřské země velkých nadnárodních firem jsou zpravidla nejvyspělejší a ekonomicky i politicky nejsilnější země, pro které znamenají tyto firmy významnou domácí zájmovou skupinu. Vlády těchto zemí prosazují jejich zájmy a tyto země mají nejvyšší vliv i v mezinárodních organizacích. Nadnárodní firmy jsou významnou zájmovou skupinou také v hostitelských zemích. Je třeba brát v úvahu,

11) Např. MPO (2003b, s. 6-7) uvádí, že vládní úřady při posouzení splnění podmínek, za kterých byly investiční pobídky poskytnuty, přihlídnou "k současné situaci na relevantním trhu". Není zde však blíže vymezeno, jaký vývoj na relevantním trhu může investora opravňovat k porušení podmínek stanovených v pobídkové smlouvě, což dává vládním úřadům značný prostor pro výklad pobídkového zákona. Připomeňme, že v zákonu č. 72/2000 Sb. o investičních pobídkách ani v jeho novelizaci (č. 453/2001 Sb.) není o úloze vývoje na "relevantním trhu" pro posuzování splnění podmínek zmínka.

že poskytování investičních pobídek je přerozdělovací proces, který provází lobbystické tlaky jak žadatelů o pobídky, tak ostatních firem, státních úřadů či jednotlivých politiků, kteří v procesu udělování pobídek mohou získat bez ohledu na dopady takové politiky na celkové bohatství ekonomiky. Informační asymetrie v procesu udělování investičních pobídek posiluje pozici investiční agentury, která není motivována k úspoře nákladů na investiční pobídky a vystupuje nejen v roli agenta vlády, ale i v roli agenta zájmové skupiny pobídkových investorů. Otázkou je rovněž výklad pobídkového zákona a přísnost vlády při vymáhání závazků a požadavků plynoucích z poskytnutých investičních pobídek. Striktní postup vlády vůči investorům bezezbytku neplnícím pobídkové smlouvy by patrně znamenal dodatečně nemalé příjmy do veřejných rozpočtů, ale souběžně by mohl vést až ke zhroucení systému investičních pobídek.

Pokud není dosaženo mezinárodní dohody o výraznějším omezení investičních pobídek, je vlivem vězňova dilematu jednostranné opuštění takové politiky pro jednotlivé vlády nevýhodné. Jestliže však má být systém investičních pobídek zachován, měl by se přizpůsobovat měnícím se rozvojovým potřebám ekonomiky. Bezesporu pozitivním dopadem pobídkových investic je zvýšení tlaku na restrukturalizaci české ekonomiky. Z dlouhodobého hlediska je však rozhodující jejich přínos k dynamizaci komparativních výhod české ekonomiky a k aktivitám s vyšší kvalifikační a technologickou náročností, necenovou konkurenceschopností a obecně vyšší přidanou hodnotou produkce. Jinak řečeno, jde o rozvoj podnikových funkcí, které jdou nad úroveň výroby a montáže. V tomto směru bohužel prozatím zůstávají výsledky politiky investičních pobídek výrazně za očekáváními (viz např. Srholec, 2004). Těžiště investičních pobídek by se mělo přesunout od poskytování „bianco“ šeků nadnárodním firmám v podobě dlouhodobých daňových prázdnin směrem k daňovým úlevám a podporám podmíněným konkrétními aktivitami, jejichž rozvoj chce vláda pobídkami podporovat (např. firemní výzkum a vývoj nebo vzdělávání, což jsou aktivity prokazatelně spojené s významnými pozitivními externalitami).

Na významu nyní nabývá otázka, jak přetavit vysoký příliv pobídkových a potažmo přímých zahraničních investic v dlouhodobě udržitelnou vyšší růstovou výkonnost ekonomiky. Jejich dopady v konečném důsledku závisí na charakteristikách domácí ekonomiky a související hospodářské politiky. Příklady řady zemí, které příliv zahraničních investic úspěšně využily k dotažení ekonomické úrovně vyspělých zemí, podtrhují, že při správném zasazení do celkové rozvojové strategie mohou investice nadnárodních firem přinést prosperitu a rozvoj. Nejvyšší růstovou příležitostí však není zvýšení investiční atraktivity pomocí samotných investičních pobídek, ale nepřímou investicemi do infrastruktury, bojem proti korupci a především investicemi do vzdělání, výzkumu a vývoje a obecně znalostního potenciálu, který v tržním prostředí umožní úspěšně absorbovat zahraniční technologie a postupně generovat vlastní technologické komparativní výhody. V České republice však bohužel pro hospodářskou politiku i přes obecně příznivou rétoriku zjevně nejsou takto zaměřené investice dosud prioritou.

Literatura

Baldwin, R., Krugman, P.: Agglomeration, Integration, and Tax Harmonisation. London, CEPR 2000 (Discussion Paper No. 2630).

Bucovetsky, S.: Asymmetric Tax Competition. *Journal of Urban Economics*, 1991, s. 67-181.

CzechInvest: Udělené investiční pobídky od dubna 1998 do října 2003 (text-info). Praha, CzechInvest 2003.

- Devereux, M., Griffith, R., Klemm, A.:** Corporate Income Tax Reforms and International Tax Competition. *Economic Policy*, 2002, s. 450-495.
- Drábek, Z.:** A Multinational Agreement on Investments: Convincing the Sceptics. Geneva, WTO 1998 (Staff Working Paper ERAD 98-05).
- Dunning, J. H.:** *Multinational Enterprises and the Global Economy*. Wokingham, Addison-Wesley 1993.
- ECOFIN:** Code of Conduct Group (Business Taxation). Brussel, ECOFIN 1999.
- Goolsbee A.:** Investment Tax Incentives, Prices and the Supply of Capital Goods. Cambridge (MA), NBER 1997 (Working Paper 6192).
- Görg, H., Greenaway, D.:** Much Ado about Nothing? Do Domestic Firms Really Benefit from Foreign Investment? London, CEPR 2002 (Discussion Paper No. 3485).
- Graham, E. M.:** Should There Be Multilateral Rules on Foreign Direct Investment? Washington D.C., Institute for International Economics 1996.
- Grauwe, P., Camerman, F.:** How Big Are Multinational Companies? Geneva, UNCTAD 2002.
- Hertel, W. T., Hoekman, B. M., Martin, W.:** Developing Countries and a New Round of WTO Negotiations. *The World Bank Research Observer*, 2002, s. 113-140.
- Hoekman, B., Saggi, K.:** Multilateral Discipline for Investment-Related Policies? In: Guerrieri, P., Scharrer, H. E. (eds.): *Global Governance, Regionalism and the International Economy*. Baden Baden, Nomos Verlagsgesellschaft 2000 (HWWA Studies 58), s. – .
- Loewendahl, H.:** A Framework for FDI Promotion. *Transnational Corporations*, 2001, č. 1, s. 1-42.
- Moran, T. H.:** Foreign Investment and Development: The New Policy Agenda for Developing Countries and Economies in Transition. Washington, D.C., Institute for International Economics 1998.
- MPO:** Vyhodnocení systému investičních pobídek. Praha, Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR 2003(a).
- MPO:** Výklad některých ustanovení zákona č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách v platném znění (zákonný režim) a některých ustanovení Prohlášení o společném záměru (předzákonný) režim. Praha, Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR 2003(b).
- OECD:** Multilateral Agreement on Investment: Consolidated Text (as of 24 April 1998). Paris, OECD 1998.
- OECD:** Corporate Tax Incentives for Foreign Direct Investment. Paris, OECD 2001 (Tax Policy Studies No. 4).
- Oman, C.:** Policy Competition for Foreign Direct Investment: A Study of Competition Among Governments to Attract FDI. Paris, OECD 2000.
- Plojhar, M., Srholec, M.:** Hospodářská politika vůči přímým zahraničním investorům. In: Kadeřábková, A., Spěváček, V., Žák, M.: *Růst, stabilita a konkurenceschopnost: aktuální problémy české ekonomiky na cestě do EU*. Praha, Linde 2003, s. 310-329.
- PricewaterhouseCoopers:** Czech Investment Incentives in Practice and the Future. Praha, PricewaterhouseCoopers 2002.
- Shah, A.:** Fiscal Incentives for Investment and Innovation. Oxford, Oxford Press for the World Bank 1995.
- Srholec, M.:** Přímé zahraniční investice a technologická změna. *Politická ekonomie*, 2003, č. 5, s. 695-713.
- Srholec, M.:** Dynamizace komparativních výhod a uzavírání mezery v produktivitě práce. In: Kadeřábková, A., Spěváček, V., Žák, M.: *Růst, stabilita, konkurenceschopnost II: aktuální problémy české ekonomiky při vstupu do EU*. Praha, Linde 2004, s. 358-381.
- UNCTAD:** Incentives and Foreign Direct Investment. Geneva, UNCTAD 1996.
- UNCTAD:** Lessons from the MAI. Geneva, UNCTAD 1999.
- UNCTAD:** The World of Investment Promotion at Glance: A Survey of Investment Promotion Practices. Geneva, UNCTAD 2002 (Advisory Studies No. 17)(a).
- UNCTAD:** World Investment Report 2002 – Transnational Corporations and Export Competitiveness. Geneva, UNCTAD 2002(b).
- UNCTAD:** World Investment Report 2003 – FDI Policies for Development: National and International Perspectives. Geneva, UNCTAD 2003.

ÚOHS: Sbírka rozhodnutí: Veřejná podpora: 2000, 2001, 2002, 2003. Brno, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže 2004.

Velde, D. W.: Government Policies for Inward Foreign Direct Investment in Developing Countries: Implications for Human Capital Formation and Income Inequality. Paris, OECD 2002 (Development Centre Technical Paper No. 193).

Wilson, D. J.: Theories of Tax Competition. *National Tax Journal*, 1999, s. 269-304.

POLITICAL ECONOMICS OF INVESTMENT INCENTIVES

Miroslav PLOJHAR, University of Economics, 4, W. Churchill Sq., CZ – 130 67 Prague 3 (e-mail: Plojhar@vse.cz); Martin SRHOLEC, Centre for Technology, Innovation and Culture (TIK), University of Oslo, P. O. Box 1108 Blindern, 0317 Oslo, Norway (e-mail: Martin.Srholec@tik.uio.no).

Abstract:

The paper focuses on selective investment incentives, which are aimed primarily to attract foreign direct investment, in the context of the new EU Member States, namely the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia. We discuss the issue within three closely related dimensions. We point to a potential conflict of interests between host country governments and multinational companies in promoting technology spillovers from foreign direct investment in the host economies. We examine the prisoner dilemma of the host governments in mutual competition for mobile direct investment and a room to achieve multilateral or strengthening regional agreement on investment to reduce a possible wealth reducing content of such policies. Finally, we discuss national context of the investment incentives with regards to the rent-seeking behaviour of various interest groups and contradictory role of the investment promotion agency in the process of decision-making about investment promotion policies. We conclude with brief implications for development policy.

Keywords: investment incentives, foreign direct investment, multilateral agreement on investment, partial interest groups, state aid

JEL Classification: E62, F23, H23, H32, O38