

DOTACE - VÝZVA NEBO HROZBA

Kršková Martina

ABSTRAKT

Česká republika stojí těsně za startovní páskou třetího období čerpání strukturálních fondů Evropské unie. Je ovšem otázkou, zda dotace tak, jak byly postaveny v předchozích obdobích můžeme považovat spíše za příležitost zvýšení konkurenceschopnosti české ekonomiky nebo za hrozbu jemné rovnováhy tržní ekonomiky.

ABSTRACT

Czech Republic is standing at the start line of third term of EU Structural Funds. Question is whether the subsidies, such as they were done in the previous terms, can be considered more an opportunity to increase ability of the economy to compete, or rather a threat to the fragile equilibrium of market economy.

Úvod

Česká republika je na počátku třetího období, kdy je součástí dotační politiky Evropské unie – po předvstupních fondech (typu Sapard) následovalo programové období 2004 – 2006 a nyní nás čeká období 2007 – 2013. V první fázi jsme byli postaveni před jednoduchý problém utratit všechny poskytnuté peníze. Stavělo se spousta nepromyšlených staveb, realizovalo se soustavy méně či více efektivních projektů. V další fázi se očekávalo, že se naše kultura programového managementu zvýší, že se naučíme vybírat maximálně efektivní projekty, nicméně aspekt alokace veškerých poskytnutých prostředků byl stále velmi významným kritériem úspěšnosti, a to jak z pohledu Evropské unie, tak i ze strany českých představitelů i běžných občanů. Nicméně tento pohled sice odpovídá přesně učení malého dítěte, ale je v zásadním rozporu se samotným názvem programu, pod kterým se dotace skrývají, a to strukturální nebo možná ne v zásadním rozporu, ale jen tuto funkci příliš nenaplnují. Strukturální fondy měli a mají vést především ke strukturálním změnám.

Nyní jsme ovšem postaveni před etapu třetí, kdy dotace Evropské unie již nejsou prostředky, které k nám přicházejí shůry, ale jsou to české peníze, které pouze přejdou přerozdělovacím mechanismem Evropské unie. Nicméně významnějším rysem této etapy je ovšem skutečnost, že nyní již bychom měli být schopni nalézat, tvořit a vybírat takové investiční či neinvestiční projekty, které budou skutečně znamenat strukturální změny české ekonomiky.

1. Veřejná podpora

Pro toto programové období budeme přerozdělovat cca 752,7 mld. Kč z prostředků strukturálních fondů. Pokud si uvědomíme, že rozpočet české republiky činí v roce 2007 1 040,8 mld. Kč, jedná se o částku, která tedy činí 74 % státního rozpočtu.¹ Nicméně je nutné si uvědomit, že tyto prostředky budou do jisté míry

¹ Viz [13].

působit vytěsnění soukromých i veřejných investic, které by byli zrealizovány, pokud bychom prostředky ze strukturálních fondů nedostali.

V druhé fázi čerpání strukturálních fondů (období 2004 – 2006) byly investiční a neinvestiční projekty vybírány na základě kritériálních ukazatelů daných ve feasibility study, tedy na základě FRR/K (finanční vnitřní výnosové procento projektu v pohledu s vlivem financování), FRR/C (vnitřní výnosové procento projektu bez zahrnutí vlivu financování), FNPVK (finanční čistá současná hodnota projektu v pohledu s vlivem financování), FNPVC (finanční čistá současná hodnota projektu bez vlivu financování), a na základě CBA, konkrétně ekonomických kritériálních ukazatelů, tedy EIRR (ekonomické vnitřní výnosové procento) a ENPV (ekonomická čistá současná hodnota). Ovšem většina projektů byla vybírána na základě pouze finančních ukazatelů bez ohledu na dopad na společnost či blahobyt, což jsou ukazatele, které bychom možná očekávali v kritériálních ukazatelích při výběru projektů financovaných z veřejných prostředků jako minimálně zastoupené, možná dokonce významné. Ale situace byla jiná. Ale tato etapa již je ukončena. Co nás čeká dále? Budeme tedy v následujících šesti letech přerozdělovat prostředky ve výši 74 % letošního rozpočtu České republiky a neměli bychom to činit bez rozmyslu. Pokud bychom následovali předchozí roky, mohlo by to znamenat fatální chyby a možná i nemalé rozkolísání velmi jemné tržní rovnováhy.

Jednou z nejvýznamnějších oblastí podporovanou strukturálními fondy z hlediska výše uvedeného možného negativního dopadu na ekonomiku je oblast průmyslu, konkrétně podpora podnikání a inovací, na tu je v tomto programovém období vyhrazeno cca 85,77 mld. Kč, což činí přibližně 11,4 % veškerých prostředků vymezených pro Českou republiku². Český veřejný rozpočet k této částce přidá 12,42 mld. Kč.

Veřejné rozpočty tedy podpoří podnikatele částkou cca 98,19 mld. Kč. Z těchto prostředků se budou podporovat startupy, podnikatelské zóny, inovativní projekty, nákup výrobních technologií, výstavba a rozvoj stávajících průmyslových parků a mnohé další. Cílem tohoto programu je podpora rozvoje podnikatelského prostředí. Ale bude tomu skutečně tak? Povede tato masivní podpora k rozvoji podnikatelského prostředí? Toť otázka. Lze předpokládat, že pokud se do rozhodování o projektech nezahrne analýza, která bude měřit dopad na celou společnost, budou tyto prostředky působit spíše než pro rozvoj podnikatelského světa, jako vytěsňovací faktor. Veřejné prostředky budou jednoduše vytěsňovat soukromé investice. Podnikatelé budou spolufinancovat svoje aktivity veřejnými zdroji a tak snižovat své výdaje spojené s investicemi, což povede k možnosti snížit cenovou hladinu produkce podnikatelů s dotovanými investicemi, nebo k realizování většího než přirozeného zisku (při zachování cenové hladiny trhu).

Někteří analytici tvrdí, že i přes velký veřejný zásah do ekonomiky nedochází k narušení tržní soutěže, protože i dotace podléhají tržní soutěži a každý má možnost získat nějaké dotační prostředky. Není to nepravda, ale nic to nemění na skutečnosti, že pokud deset podnikatelů v republice vyrábí za předpokladu plného financování pořízení veškerých technologií a jeden za předpokladu financování pouze 50 %, nelze to vidět jinak než, že došlo k nevhodné veřejné podpoře.

Pokud by zaměření takovéto veřejné pomoci bylo pouze na projekty, které neznamenají ohrožení stávajícího podnikatelského prostředí České republiky, nebyl

² Viz [13].

by to velký problém, ale v situaci, kdy velká část podniků je ještě dnes ve znamení velmi zastaralých technologií, potom do škatulky inovativní spadá velká část nákupu technologií.

Ovšem nebudeme-li hovořit o vhodnosti či nevhodnosti zacílení dotační politiky, můžeme hovořit o jednoduchém řešení prostřednictvím měření ekonomických dopadů na společnost České republiky či na ekonomiku České republiky. K tomu by stačilo přesunout se od hodnocení prostřednictvím finančních ukazatelů k hodnocení a výběru na základě ukazatelů ekonomických. Potom by bylo možné najít i ty projekty, které v duchu primární myšlenky budou znamenat strukturální změny ekonomiky a maximalizaci blahobytu společnosti.

2. Motivy pro ekonomické hodnocení

Proč nám ale nestačí pouze finanční hodnocení? Kde je příčina nutnosti hodnocení ekonomického? Vše začíná a končí v podstatě veřejných prostředků. Není účelem podporovat nejvýnosnější či nejméně výnosné projekty, což je přesně informace, kterou získáme z finančních ukazatelů. Cílem veřejné podpory je maximalizace blahobytu společnosti. Je tedy potřeba měřit nejen efekty, které vyvolá projekt investorovi, ale i efekty, které budou dopadat na ostatní subjekty ekonomiky. V případě kontraverzní podnikatelské podpory je třeba měřit, zda dochází k absolutnímu nárůstu blahobytu a nejen nárůstu zisku či cash flow investora, právě proto aby nedocházelo k již zmíněnému vytěsnění soukromých investic veřejnými. Druhým ještě nezmiňným problémem je skutečnost, že by do hodnocení měli vstoupit toky oceněné efektivními cenami, což v případě ekonomiky postižené nejružnějšími distorzními tlaky (nedokonalá konkurence, neúplné využití zdrojů, daně, subvence a veřejné zásahy, externality) nejsou ceny tržní.

Hodnocení investice by tedy mělo probíhat optikou stínových cen, cen, které jsou očištěny o veškeré distorzní vlivy ekonomiky a s přihlédnutím k vyvolaným externalitám a se zahrnutím veškerých efektů vyvolaných investicí, tedy např. pokles příjmu konkurence, pokles existujících pracovních míst u konkurenta. V duchu již zmíněného, aby byly nalezeny pouze čisté efekty investice a nevznikaly vlivem dotací projekty, které budou znamenat snižování produkční schopnosti firem, které se do veřejných rozpočtů nezapojily, je nutné k nacenění příjmů a výdajů investice použít stínové ceny.

3. Stínové ceny

Stínové ceny neboli shadow prices vyjadřují ceny, které jsou očištěny o vlivy distorzí tlaků. Jedná se o ceny, kterých by bylo možno dosáhnout na dokonale konkurenčních trzích.

Na stínové ceny, resp. na metody k jejich stanovení je nutné nahlížet prismaticem jednotlivých typů statků, ke kterým se tyto ceny přiřazují. Pro členění statků využijeme teoretické základy veřejných financí, které položili R. A. Musgravea a P. B. Musgraveové a J. E. Stiglitze, kteří členili statky na následující tři základní skupiny: veřejné statky (specifickou skupinou jsou čistě veřejné statky, které mají vlastnosti totální spotřební externality), soukromé statky (produkující externalitu) a statky smíšené. Druhotně je nutné na statky pohlížet z hlediska geografické působnosti, tedy zda působí daný statek či externalita pouze na vymezenou skupinu obyvatel na určitém území či působí plošně. V neposlední řadě nelze přehlédnout specifický dopad externalit vyhnutelných či nevyhnutelných.

Primární členění přístupu ke stínovým cenám je tedy na následující tři skupiny:

- Stínové ceny zboží, služeb a zdrojů – jedná se o stínovou cenu statků, které procházejí trhem, ale jejichž cenová hladina je zkreslena tržními distorzemi.
- Stínové ceny externalit – jsou ceny externích efektů lidské činnosti, které dopadají na jiný subjekt, než který je původcem daného externího efektu.
- Stínové ceny statků volných – jedná se o stínové ceny statků, které mají některé atributy podobné externalitám, nicméně přesto je vhodné na ně pohlížet jako na zvláštní skupinu statků, obdobně jako externality, i tento typ statku přímo nevstupuje do cenového systému, ale přesto intenzivně ovlivňují ekonomické subjekty.

Stínová cena (bez ohledu na typ statku, se kterým je spojena) měří mezní společenský efekt vyvolaný daným statkem, a to v celkové výši, tedy celkový vyvolaný efekt – dopadající na stranu původce i na stranu příjemce daného efektu. Tento efekt je de facto mezním společenským efektem, který definujeme jako změnu celkového blahobytu společnosti. Tento je vymezen následujícím vztahem³:

$$\Delta W(\Delta q) = w^1 CV^1(\Delta q) + w^2 CV^2(q) + \dots + w^n CV^n(\Delta q),$$

kde CV měří efekt vyvolaný určitou aktivitou vedoucí ke změně dostupnosti (změně nabídky či poptávky) statků,

$CV^e(\Delta q) \dots$ měří efekt vyvolaný aktivitou q vedoucí ke změně dostupnosti určitého statku příslušející subjektu e ,

$w^e \dots$ váha jednotlivých e -tých CV dopadající na funkci blahobytu.

Čistý benefit vyvolaný změnou efektu statku⁴:

$$NB(\Delta q) = \frac{\Delta W(\Delta q)}{w^k},$$

$$NB(\Delta q) = u^1 CV^1(\Delta q) + u^2 CV^2(q) + \dots + u^n CV^n(\Delta q),$$

kde $u^i \dots$ váha rozdělení, definovaná $u_p = \frac{w^p}{w^r}$, koeficient p a r označuje váha pro subjekt p a subjekt r .

Stínová cena pro statek q je potom definována jako čistý benefit vyvolaný jednotkovou změnou q :⁵

$$sp_q = \frac{\Delta W(\Delta q)}{w^k \Delta q} = \frac{NB(\Delta q)}{\Delta q}.$$

³ Viz [11].

⁴ Viz [11].

⁵ Viz [11].

Závěr

Jak je tedy patrné z výše uvedených matematizovaných vztahů, je otázka ekonomické hodnoty investice měřené stínovými cenami dané investice, či pouze dílčího toku plynoucího z investice, otázkou monetarizovaného vlivu na blahobyt společnosti.

Pokud bychom přistoupili k často citovaným kritikám, že monetarizace stínových cen je komplikovaná a brzdí alokační proces dotačních prostředků či možná brzdí samotnou investiční aktivitu firem, není problémem přistoupit k jiné podobě ekonomického hodnocení investic. Nabízí se i hodnocení v rámci vícekritériálního hodnocení či hodnocení nemonetarizovaných ekonomických toků. Ať tou či onou cestou je významné neustoupit od hodnocení vlivu investic na ekonomiku jako celek.

LITERATURA

1. BOARDMAN, A., GREENBERG, VINING, WEIMER. Cost – Benefit Analysis: Concepts and Practise Prentice Hall: New Jersey 2001. ISBN 0-13-087178-8.
2. BREALEY, MYERS. Teorie a praxe firemních financí 1.vyd. Praha: Computer Press 2000. ISBN 80-7226-189-4.
3. DASGUPTA, A., K., PEARCE, D., W. Cost-Benefit Analysis: Theory and Practice London, UK: The Macmillan Press LTD, 1972. ISBN: 333 11397 7.
4. DINWIDDY, C. & TEAL, F. Principles of Cost-Benefit Analysis for Developing Countries, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1996. ISBN 00130133.
- EUROPEAN COMMISSION, BICKEL, P., Friedrich, R. ExternE, Luxemburg: Office for Official Publications of European Communities, 2004. ISBN: 92-79-00423-9.
5. EUROPEAN COMMISSION, FLORIO, M. Guide to cost – benefit analysis of investment projects. Brusel 1999.
6. HAMERNÍKOVÁ, B., KUBÁTOVÁ, K. Veřejné finance – učebnice. Praha: Eurolex Bohemia 1999. ISBN: 80-902752-1-4.
7. JOHANSSON, Per-Olov. Cost-Benefit Analysis of Environmental Change. vyd. Cambridge University Press. Cambridge 1993, ISBN 0-521-44792-5.
8. KISLINGEROVÁ, E. a kol. Manažerské finance. vyd. C.H.Beck. Praha 2004 ISBN 80-7179-802-9.
9. LAYARD, R., GLASTER, S. Cost – Benefit Analysis, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1994. ISBN: 0 521 46674 1.
10. LONDERO, E. H. Shadow prices for project appraisal: Theory and practice, Cheltenham, UK: Edward Legar Publishing Limited, 2003. ISBN: 1 84376 357 5.
11. MAS-COTELL, A., WHINSTON, M. D., GREEN, J. R. Microeconomic theory: Oxford University Press, Oxford 1995, ISBN 0-19-507340-1
12. MEDALLA, E. M. Shadow prices of goods and resources in the Philippines: An assessment, Philippine Institute for Development Studies, 1982.
13. www.strukturalni-fondy.cz

KONTAKT

Ing. Martina Kršková
Vysoká škola ekonomická v Praze
Nám. W. Churchilla 4, 130 00, Praha 3
krskova@vse.cz