

MOŽNOSTI UPLATŇOVÁNÍ VEŘEJNÝCH POLITIK AFTERCARE V ČESKÉ REPUBLICĚ

Jan Stejskal, Miloš Charbuský

Ústav ekonomiky a managementu, Ústav veřejné správy a práva, Fakulta ekonomicko-správní, Univerzita Pardubice

Abstract: *Foreign direct investment (FDI) plays an important role in the development of some regions. In last years the number of new FDI projects has decreased and therefore the countries and regions pay more attention to their present investors to keep them in their country or region. This kind of services is called after-care services.*

The main provider of after-care services in the Czech Republic is the government agency CzechInvest which provides incentives and other programmes for foreign investors. Using incentives for expansions has increased during last years and almost one third of them were also used for upgrading of plant status (creation of technological centres or centres of strategic services). Expansions are concentrated mainly in the central Bohemia, especially in Prague metropolitan area, while the attraction of other metropolitan areas is not so strong. Relevant number of expansions and new created jobs is located in the problem regions with more favourable incentives. These findings prove that the natural attraction of regions for FDI and their expansions is influenced to some extent by the programmes of CzechInvest which provide more support to less favoured regions. The expansions with upgrading of plant status are located rather in regions with higher quality of human resources. Most of expansions (including expansions with upgrading of plant status) are located at the same place as the former investment project.

CzechInvest provides only limited number of programmes for increasing level of embeddedness in the regional economy and that is the reason why the impacts of these programmes are rather insignificant.

Key words: investments, foreign direct investments, aftercare, Czechinvest agency

1 Úvod

Zahraniční investice jsou často považovány za jednu z možností nastartování či akcelerace pozitivního vývoje ekonomiky daného regionu nebo země ve smyslu vytvoření nových pracovních míst, růstu reálného příjmu a daňové základny, nárůstu exportu, regionálního multiplikátoru (tzv. spillover efekt), šíření inovací a vůbec ve zvýšení konkurenceschopnosti dané ekonomiky a její komparativní výhody (blíže rozpracováno v např. Dicken 2003; Dunning 1993).

Globální prostředí pro zahraniční investice se však v průběhu času měnilo. Od začátku 90. let se celosvětově postupně snižoval podíl investičních projektů na zelené louce, zvyšoval se podíl investic do sektoru služeb jako bankovníctví a finančníctví, ale i v rámci průmyslové výroby do služeb jako marketing a distribuce a rozrůznily se způsoby vstupů zahraničních investorů do dané ekonomiky (fúze, akvizice, aliance). Tento jev potvrzují ve své práci světoznámí regionalisté Young a Hood (1995). Nadnárodní společnosti procházely procesem restrukturalizace, která měla za následek přechod od centralizovaných, hierarchických kontrolních a koordinačních struktur k více decentralizovaným a „heterarchickým“ uspořádáním (Fuller 2005).

Regionální rozvojové strategie se proto s ohledem na celkový útlum investiční aktivity a při vzrůstající konkurenci mezi regiony, soutěžícími o omezený počet investičních projektů,

zaměřily postupně více i na zahraniční investory, kteří už v jejich regionu působí, ve snaze o vyšší zakořenění investičních projektů a povzbuzení jejich dalšího rozvoje. Pro takovéto podpůrné programy byl v anglické literatuře zaveden termín „after-care“ (nebo také méně často „follow-up“) programy či služby, což lze do češtiny přeložit jako programy následné péče o zahraniční investory.

Cílem tohoto příspěvku je provést stručnou taxonomii přístupů a definic veřejných politik následné péče a dále se zaměřit na uplatňování těchto politik v České republice a to v souvislosti s výsledky průzkumu, který byl uskutečněn s cílem analyzovat a zmapovat aftercare politiky v České republice. Zvýšená pozornost bude věnována prezentaci dílčích výsledků týkající se vládní agentury Czechinvest, která hraje v oblasti aftercare zásadní roli.

2 Veřejné politiky následné péče (aftercare)

2.1 Definice aftercare

Programy následné péče o zahraniční investory, čili programy následné péče, jsou široce definovány mnohými autory.

- Aftercare je možné chápat jako poskytování různých služeb přímým zahraničním investorům na kontinuální bázi v časovém horizontu po počátečním zřízení dané pobočky (Peck, Burdis 1995).
- Wint (1993) považuje programy následné péče za „analogii k marketingovému konceptu poprodejních služeb nebo za programy, které lze definovat jako služby po schválení investičního projektu“, přičemž zdůrazňuje právě časový horizont.
- Dunning (1993) považuje aktivity následné péče za pokus o „zredukování nepříjemných nákladů na obchodování v hostitelské ekonomice“ (např. korupce, neefektivita administrativy).
- Young, Hood (1994) rozšiřují Wintovu definici a říkají, že „programy následné péče zahrnují všechny potenciální služby nabízené na úrovni podniku vládou a jejími agenturami, které jsou vytvořeny proto, aby umožnily úspěšný start a pokračující rozvoj pobočky nadnárodní korporace v hostitelské zemi nebo regionu s ohledem na maximalizaci přínosu této pobočky pro lokální ekonomický rozvoj“.

Young a Hood pak zdůrazňují, že ekonomické přínosy přitom nejsou měřeny pouze ve smyslu zaměstnanosti jako takové, ale zahrnují širší pracovní trh a otázky produktivity, jakož i dopad na obchod a platební bilanci, transfer technologií a inovační efekty, lokální vazby a další multiplikační efekty. Na regionální nebo národní úrovni jsou pak uskutečňovány související aktivity na zajištění podpůrného prostředí pro realizaci specifických cílů daného podniku. Pod programy následné péče podle uvedených definic tedy nespádají služby, které pomáhají investorům při vyhledávání lokalit pro jejich projekty, protože se realizují před schválením a započítáním investice. Na druhou stranu však lze do programů následné péče zařadit podporu veřejných služeb, jako je rozvoj dopravní a komunikační infrastruktury, příprava lokalit, podpora rekvalifikace pracovních sil, propojení s univerzitami a výzkumnými institucemi nebo identifikace potenciálních subdodavatelů. I když jsou tyto služby realizovány před započítáním a schválením investice, pomáhají podle uváděných autorů úspěšnému startu a rozvoji investičního projektu. Určit hranici mezi tím, co už patří pod programy následné péče a co ještě za tyto služby považovat nelze, je tedy někdy velmi obtížné a závisí na konkrétních okolnostech.

Vlastní pohled na veřejné politiky aftercare vychází z toho, že se jedná o komplex dílčích přístupů, nástrojů a služeb, které svou aktivní rolí mají přispět k zpevnění vazeb mezi investorem a hostitelským regionem zastupovaným příslušnými úřady veřejné správy. Proces upevňování vazeb by měl mít dlouhodobý charakter, musí být projevem minimálně

dvoustranných jednání a dohod a každá ze stran by měla mít zájem (příčinou je tzv. vlastní vyžádanost) o maximálně efektivní a prospěšnou realizaci této politiky.

Aftercare lze tedy pojímat jako určitý „balíček“ služeb, který by měl obsahovat například:

- centrální nebo regionální systém ekonomických bonusů či benefitů (např. snížení daňového zatížení na přechodnou dobu apod.),
- kvalitní komunikační kanály, vzájemně propojené informační systémy investora a veřejné správy,
- možnost získat volné plochy k podnikání (greenfield) nebo získat podporu na regeneraci brownfields – starých průmyslových ploch,
- nabídka kvalitní a kvalifikované pracovní síly, která je vhodná pro obor investurovy činnosti (nebo její rychlá a efektivní adaptabilita) a další.

Politiku následné péče je možné realizovat na různém stupni územní správy. V České republice ji rozlišujeme zejména z pohledu obce, kraje a státu (centrální). Užší pohled odpovídá nabídce a realizaci této politiky obcemi, resp. kraji. Širší pohled přísluší státu. V této souvislosti je třeba vnímat, že kraje jsou poměrně „daleko“ od příchozího investora a proto jeho reálné působení tomu musí odpovídat (nástroje mají charakter spíše informačních systémů, komunikačních médií nebo finančních výpomocí). Obce naopak využívají svého potenciálu, kterým je především vlastnictví k určitému majetku (pozemkům či budovám), vlivu na místní podnikatelské prostředí. Navíc mohou ovlivnit přístup veřejné správy k investorům a jejich potřebám v rámci různých správních řízení.

2.2 Nabídka aftercare prostřednictvím agentury pro zahraniční investice

Pro lepší implementaci vytvořených podpůrných politik vznikly agentury pro zahraniční investice. Evropské agentury pro zahraniční investice jsou buď součástí vládních orgánů nebo alespoň podporované z veřejných zdrojů. Jejich funkcemi mohou být například tyto:

- 1) formulace politik
- 2) podpora a přitahování zahraničních investic
- 3) uzavření smluv
- 4) poskytování podpory před započítím investice
- 5) poskytování pobídek
- 6) poskytování podpory po započítí investice (tzv. aftercare)

Ve většině zemí Evropské unie je role formulace politiky omezena na plánování marketingových strategií, případně na úsilí o integraci zahraniční investice do širší průmyslové politiky. Od doby, kdy byly zavedeny investiční pobídky, se zároveň vyžadují schvalovací procedury zainteresovaných vládních úřadů. Funkce následné péče jsou stále spíše podceňovány. Při snižujícím se počtu nových investic na zelené louce jejich význam v porovnání s opakovanými investicemi klesá, a proto je stále důležitější rozšiřovat investice stávající a předcházet jejich zeštíhlování či dokonce uzavření. To vyžaduje věnovat zvýšenou pozornost právě službám následné péče (Phelps, Fuller 2001). Při nárůstu investic do služeb a při zvýšení počtu fúzí, akvizic nebo různých aliancí je vyžadováno i zlepšení politiky cílových skupin, na které se budou zaměřovat. Je také nutné integrovat činnost různých agentur mezi sebou navzájem, jakož i do širší politiky a programů ekonomického rozvoje.

Agentury pro zahraniční investice se při aktivitách zaměřených na přitáhnutí těchto investic chovají jako marketingové společnosti, což potvrzuje i sledování činnosti například agentury Czechinvest. Může jít konkrétně o tyto činnosti:

- 1) budování image země jako vhodné lokace pro zahraniční investice
- 2) generování investic (identifikace a kontaktování rozhodovacích činitelů pro povzbuzení investic do hostitelské země)

3) služby investorům (konzultace, vyřizování žádostí a povolení, aftercares)

Pro dosažení úspěchu je nutné integrovat tyto aktivity navzájem, přičemž hlavní složkou by měly být právě služby následné péče, které spadají pod poslední typ aktivit. Pro zlepšení efektivnosti vytvořených politik mnohé agentury uplatňují cílení podpor pro určité typy zahraničních investic v rostoucích sektorech nebo sektorech s růstovým potenciálem (např. mikroelektronika a informační technologie, biotechnologie, moderní materiály a podobně).

Cílení podpor má smysl tehdy, pokud je přitahování investic součástí integrovaného programu pro region či zemi, protože se jedná o jeho celkový ekonomický rozvoj, ne jenom o rozvoj zaměstnanosti. Při rostoucí konkurenci o mobilní zahraniční investice s dynamickými přínosy pro hostitelskou ekonomiku je takovéto plánování podpor nevyhnutné pro efektivní a odpovědné využití disponibilních zdrojů. Naopak nejčastěji uváděné argumenty proti cílení podpor poukazují na možné zúžení průmyslové báze a přehnané spoléhání se na jeden sektor, které může v budoucnu způsobit restrukturalizační problémy. Pokud jsou v zemi průmyslové sektory zastoupeny rovnoměrně, cílený přístup některé z nich vyloučí, i když mají růstový potenciál. Cílené sektory mají často demonstrační efekt, jejich úspěch vede investory z jiných sektorů k tomu, aby investovali ve stejné lokalitě. Proto vlastně nezáleží do takové míry na tom, nakolik se realizované investice shodují s cíli (Young, Hood 1995).

Určitým řešením může být tzv. rozvojové cílení, tedy proces, jenž identifikuje tržní segmenty pro zahraniční investice. Ty pak spojují žádané výstupy zahraničních investic (jako je zaměstnanost, transfer technologií, platební rovnováha, místní vazby, regionální multiplikátor a další) s konkurenčními výhodami dané země či regionu.

Následnost jednotlivých kroků v činnosti agentur pro zahraniční investice vypracovali Young, Hood (1994), přičemž jako služby následné péče lze označit č. 8:

- 1) strategické a marketingové plánování: informační marketingové systémy, cílení investic, rozvoj témat pro marketing a podpory, různé programy a materiály
- 2) marketing mimo zemi
- 3) marketing v rámci země
- 4) návštěva lokalit: specifické informace pro daný podnik
- 5) vyjednávání a poskytnutí financí, lokality, majetku a odpovídající infrastruktury a služeb
- 6) služby před započítím investice: lidské zdroje, zprostředkování subdodavatelů
- 7) otevření závodu za všeobecné publicity
- 8) služby po započítí investice: strategické, operační a informační

3 Prezentace výsledků průzkumu

3.1 Metodologie průzkumu

Ústav veřejné správy a práva na Fakultě ekonomicko-správní Univerzity Pardubice již pátým rokem provádí empirický výzkum v obcích České republiky. V dubnu a květnu 2005 jsme se zaměřili na průzkum a analýzu veřejných politik aftercare (politik následné péče o investory).

Prostředkem získání informací byl vždy dotazník, na němž se podílela mimo řešitelského kolektivu i specializovaná poradenská agentura Berman Group z Prahy, která se zabývá strategickým plánováním a podporou místního ekonomického rozvoje v obcích nejen v České republice.

Prostředníky mezi respondenty a organizátorem výzkumného šetření byli posluchači Fakulty ekonomicko-správní Univerzity Pardubice. Základním souborem byly odpovědi 32 zástupců investorů, kteří v posledních letech přišli do ČR s pomocí agentury CzechInvest.

3.2 Agentura CzechInvest v povědomí investorské veřejnosti

V základním souboru je pouze 19 (tj. 61%) podniků, které ví, že v rámci agentury CzechInvest funguje oddělení Aftercare. Tento výsledek nemůže být uspokojivý. Důvodem je pravděpodobně nevhodně zvolený cíl a metody práce tohoto oddělení. Další příčinou je nevhodná forma marketingu. Můžeme doporučit vhodnější metody práce oddělení Aftercare a pravděpodobně též jeho personální posílení, které může zajistit lepší P.R. a ozřejmit tak i význam existence tohoto oddělení.

Ještě horší výsledek byl zaznamenán u otázky, zda byl dotazovaný podnik někdy v kontaktu s oddělením Aftercare. Pouze 32% (10 podniků) v kontaktu bylo. Dalších 9 podniků, které ví o existenci tohoto oddělení, však v kontaktu nikdy nebylo, což podporuje výše uvedené závěry.

Předmětem analýzy byly také činnosti daného oddělení. Zde odpovídají pouze 4 podniky a objevují se jen tyto dvě odpovědi:

- podpora vzdělávání
- poradenství

Ani tyto odpovědi však nejsou přesnou (asi ani blízkou) charakteristikou náplně práce oddělení Aftercare. Nutně musela následovat i otázka na další služby, které by mělo oddělení poskytovat. Při sestavování dotazníku bylo předpokládáno, že povědomí o daném oddělení je větší. Očekávali jsme tedy i podnětější odpovědi. Zjistili jsme tyto:

- vyhodnocování podnikatelského prostředí a ovlivňování přípravy zákonů a pravidel
- poradenství - fondy EU
- hledání zdrojů pro financování investic, dalšího rozvoje podniku
- pomoc při vytváření klastrů

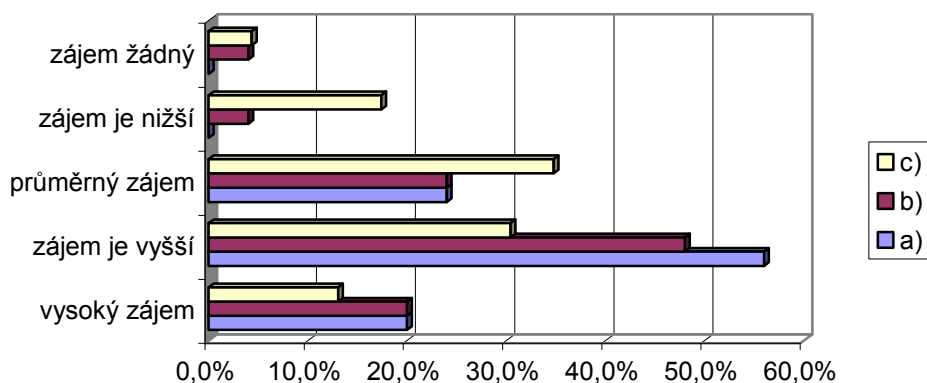
Při pohledu na výše uvedené odpovědi musíme konstatovat, že smysl existence a předmět činnosti oddělení Aftercare není opravdu podnikům v základním souboru jasný. Není tedy divu, že pouze 7 podniků (23%) by si přálo, aby byly navštíveni zástupcem, resp. projektovým manažerem z oddělení Aftercare.

Závěrem této části však musíme konstatovat, že výše uvedené pojednání se týkalo výhradně oddělení Aftercare agentury CzechInvest. Z celé výzkumné zprávy jasně vyplývá, že agentura CzechInvest jako celek má nepopíratelný pozitivní vliv na podnikatelské prostředí v České republice.

3.3 Celkové hodnocení péče veřejné správy o investory

Poslední otázka se týkala hodnocení celkového zájmu (resp. péče veřejného sektoru) o daný podnik. Výsledky jsou uvedeny v grafu č. 1. Otázka byla strukturována do dvou základních období:

- a) před realizací investice (ve fázi rozhodování nebo ve fázi přípravy investice)
- b) v průběhu realizace investice a rozjezdu podniku
- c) v následujících etapách (pokud je to relevantní)



Graf 1: Celkové hodnocení péče veřejné správy o investory

Zdroj: vlastní zpracování

Z grafu č. 1 vyplývá, že nejkladněji je hodnocen zájem veřejné správy v období před realizací investice. Nižší, ale stále vysoké hodnocení dosáhla podpora veřejné správy i v etapě průběhu investice a rozjezdu podniku.

Výsledky uvedené v této zprávě podporuje i výsledek podpory ze strany veřejné správy v etapě následující po rozjezdu podniku. Tato podpora v této fázi byla hodnocena pouze průměrně.

Celkové průměrné hodnocení (vyjádřené známkou jako ve škole) jednotlivých fází je následující:

- a) 2,04 pro fázi před realizací investice
- b) 2,24 v průběhu realizace investice a rozjezdu podniku
- c) 2,7 v následujících etapách (pokud je to relevantní)

4 Závěr

V poslední době sice převládá názor, že pro rozvoj regionu jsou důležité spíše endogenní faktory, nicméně zahraniční investice i další vnější faktory jsou stále přítomné, a proto se regionální rozvojové strategie snaží provázat obě tyto složky. Pokud jde o zahraniční investice, při snižování celkového počtu nových investičních projektů roste konkurence mezi jednotlivými regiony v úsilí o jejich přitáhnutí.

Proto regiony věnují postupně více pozornosti těm zahraničním investorům, kteří již v dané oblasti působí. K tomu slouží mimo jiné právě poskytování programů a služeb následné péče, které Young, Hood (1994) definují jako „všechny potenciální služby nabízené na úrovni podniku vládou a jejími agenturami, které jsou vytvořeny proto, aby umožnily úspěšný start a pokračující rozvoj pobočky nadnárodní korporace v hostitelské zemi nebo regionu s ohledem na maximalizaci přínosu této pobočky pro lokální ekonomický rozvoj“.

Maximálního přínosu pro regionální ekonomiku může být dosaženo třemi hlavními způsoby:

- 1) rozšířením existující investice, resp. závodu (tzv. expanze)
- 2) zvýšením úrovně statusu pobočky v rámci firemní hierarchie (dosažení vyššího stupně autonomie v rozhodování, posílení výzkumu a vývoje apod.)

- 3) zvýšením úrovně zakořeněnosti v místní ekonomice především ve smyslu zvýšení podílu subdodávek od místních firem

Programy a služby následné péče lze dále rozdělit na služby strategické (pomáhají při rozhodnutí o investici), operační (většinou specifické pro daného investora) a informační (základní informace o prostředí).

Poskytovatelem služeb následné péče o zahraniční investory v českých podmínkách mohou být regionální či místní autority (kraje, městské a obecní úřady), které se zabývají zejména vytvářením příznivého a vstřícného podnikatelského prostředí. Jejich zájem o informace o zahraničních investorech je však často pouze evidenční a ne všechna řešení problémů zahraničních investorů jsou koncepční.

Nejvýznamnějším poskytovatelem služeb následné péče nicméně zůstává vládní agentura CzechInvest. Za programy a služby následné péče v kompetenci CzechInvestu lze považovat především investiční pobídky pro zpracovatelský průmysl (v případě expanzí) a investiční pobídky pro technologická centra a centra strategických služeb, což lze chápat jako zvýšení statutu pobočky v rámci podnikové hierarchie. Přitom u investičních pobídek jsou poskytována další zvýhodnění, pokud je investiční projekt lokalizován v problémovém regionu. Pro zvýšení podílu subdodávek od místních firem je určena databáze subdodavatelů a projekt Rozvoj českých dodavatelů, kterého se však může zúčastnit pouze omezený počet firem. Kromě těchto programů jsou v nabídce CzechInvestu i projekty financované ze strukturálních fondů Evropské unie. Většina poskytovaných služeb následné péče je tedy blízká modelu založenému na projektech (*project-based model*) a modelu jedné kontaktní osoby (*company-friend model*).

CzechInvest poskytuje některé programy a služby následné péče, které investoři rádi využívají, není však schopen ovlivnit jiné faktory, jež vstupují do rozhodování společnosti o expanzi. Měl by však dbát na to, aby pokud možno „donutil“ zahraniční podniky vykazovat přínosy pro regionální ekonomiku (vyšší produktivita práce, vyšší mzdy, inovační aktivity apod.) i mimo firemní struktury. Tedy usilovat nejenom o rozšíření stávajících výrobních kapacit, ale také o jejich modernizaci a především o přitáhnutí kvalitativně vyšších aktivit, což zajišťuje zpravidla větší stabilitu investice v regionu. Měl by se také snažit dosáhnout provázání investice s místními subdodavateli. První kroky k tomuto cíli již byly provedeny, nicméně je zde stále velký prostor pro vytváření strategických rozvojových politik a zdá se, že CzechInvest je v tomto ohledu spíše na začátku cesty. Stálo by za zvážení, jestli existují i jiné formy služeb následné péče než finanční pobídky a dotace. Nezastupitelnou roli při poskytování služeb následné péče mohou přitom hrát i místní a regionální autority.

Literatura:

- [1] BURANOVÁ, J. Programy následné péče o zahraniční investory v Česku v kontextu regionálního rozvoje. Praha: Karlova univerzita, PF, 2006.
- [2] DICKEN, P. Global Shift: Reshaping the Global Economic Map in the 21st Century. Sage, London, 2003, 632 s.
- [3] DUNNING, J. H. Multinational Enterprises and the Global Economy. Addison-Wesley, Wokingham, 1993 687 s.
- [4] FULLER, C. Corporate Repeat Investment and Regional Institutional Capacity: The Case of After-care Services in Wales. European Urban and Regional Studies, 12, č. 1, 2005, s. 5-21.
- [5] PECK, F., BURDIS, C. After-care for Inward Investors: Implications for Regional Development in the European Union. Paper presented to the Regional Studies Association European Conference on „Regional Futures: Past and Present, East and West“, Göteborg, Sweden, May 1995, 22 s.

- [6] PHELPS, N. A., FULLER, C. Taking Care of Business: Aftercare and the State – Multinational Enterprise Nexus in Wales. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 19, č. 6, 2001, s. 817-832.
- [7] YOUNG, S., HOOD, N. Attracting, Managing and Developing Inward Investment in the Single Market. In: Amin, A., Tomaney, J. (eds): *Behind the Myth of European Union. Prospects of Cohesion*. Routledge, London, 1995, s. 282-304.
- [8] YOUNG, S., HOOD, N. Designing Developmental After-care Programmes for Foreign Direct Investors in the European Union. *Transnational Corporations*, 3, č. 2, 1994, s. 45-72.

Kontaktní adresy:

Ing. Jan Stejskal
Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní
Ústav ekonomiky a managementu
email: jan.stejskal@upce.cz
tel. č.: +420 46 603 6165

PhDr. Miloš Charbuský, CSc.
Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní
Ústav veřejné správy a práva
email: milos.charbusky@upce.cz
tel. č.: +420 46 603 6165