

# STÁTNÍ PODPORA PODNIKŮ A KONKURENCESCHOPNOST ODVĚTVÍ

Alena Zemplinerová, Národohospodářský ústav Akademie věd ČR; Patrik Paneš, Vysoká škola ekonomická v Praze\*

---

## 1. Úvod

Státní podpora vybraných odvětví či podniků je standardním nástrojem průmyslové politiky běžně využívaný vládami. Obecným ekonomickým zdůvodněním této státní podpory je náprava tržního selhání a dosažení vyšší agregátní úrovně společenského blahobytu. Veřejná podpora podnikům je poskytována v situacích, kdy podle názoru vlády a některých směrů ekonomického myšlení nedochází k efektivní alokaci zdrojů, kdy trh jako nejlepší instance pro efektivní alokaci zdrojů selhává z důvodu informační nedokonalosti nebo existence externalit.<sup>1</sup> Státní pomoc podnikům je používána v rámci tzv. second-best policy s tím, že vlády a někteří ekonomové argumentují, že po jejich zásahu budou vzácné zdroje alokovány efektivněji než za čistě tržních podmínek.<sup>2</sup>

Očekávaným efektem státní podpory podniků je mimo jiné zvýšení konkurenceschopnosti, urychlení či nasměrování inovační aktivity a strukturálních změn jako předpokladů růstu blahobytu. Mezi konkrétní hospodářské politiky, které se zakládají na takto zdůvodňované státní podpoře, patří podpora velkých strategických podniků, podpora malých a středních podniků, pobídky pro zahraniční investory, podpora domácích dodavatelů, podpora nově vznikajících, resp. tzv. nedospělých odvětví (infant industries), podpora tradičních výrob, podpora exportu či substituce importu.

Ekonomická teorie je vybavena koncepty, které zdůvodňují racionalitu státních podpor na základě objektivních důvodů. Podpora velkých podniků se opírá o koncept úspor z rozsahu, které mají být zárukou konkurenceschopnosti podniků, které však na domácím trhu obvykle vedou k monopolu. Podpora zahraničních podniků je zdůvodňována transferem nové technologie, tedy rovněž jisté formy podpory monopolu, na jehož základě úspěšné firmy expandují za hranice jednotlivých států. Podpora domácích podniků se zakládá naopak na tvorbě tzv. národních šampiónů, kterým je pomocí státní podpory implantována strategická výhoda a opět je tak vytvářen pomocí státní hospodářské politiky monopol. V případě „nedospělých od-

---

\* Sta vznikla s podporou grantu GA AV „Konkurence, koncentrace a efektivnost“ IAA700850601. Poděkování za cenné připomínky patří V. Benáčkovi a rovněž lektorům tohoto článku.

- 1 Například D. Rodrik, který mezi zastánci průmyslové politiky patří k vůdčím autoritám, hovoří o selhání trhů v oblasti informačních a koordinačních externalit (Rodrik, 2004).
- 2 Teorie „second-best“ byla formalizována Richardem Lipseyem a Kelvinem Lancasterem v roce 1956. Politiky „second-best“ se od „first-best“ liší svou nedokonalostí při dosahování maximální úrovně společenského blahobytu (způsobují tak dosažení nižší úrovně blahobytu než „first-best policies“). Viz např. Bhagwati (1971).

větví” je argumentováno tím, že je třeba překonat počáteční fáze rozvoje, které jsou příliš zatížené jednorázovými transakčními náklady, a zdolat navíc konkurenční nevýhodu plynoucí z malého rozsahu výroby. Podpora malých a středních podniků vychází z argumentace podpory konkurence cestou nových vstupů na trh, a tím vzniklé pružnější adaptace všech účastníků na změny trhu, a může být jistou protiváhou ostatních politik; lze si však jen obtížně představit, že ze stovek tisíc malých a středních podniků budou vybrány ty „správné“ malé a střední podniky. Z předchozího přehledu je zřejmé, že jednotlivé politiky nutně musí být nejen v rozporu s politikou podpory konkurence, ale jsou rovněž ve vzájemném rozporu – například při současné podpoře zahraničních a domácích výrobců nebo malých a velkých podniků či tradičních odvětví versus nově vznikajících technologicky náročných odvětví.

Některé směry ekonomického myšlení zpochybňují schopnost vlády efektivně napravovat tržní selhání s tím, že uvádějí argumenty hovořící proti státním intervencím formou podpor podniků a odvětví. Mezi tyto argumenty patří problém rozptýlených informací a nemožnost vybrat ex ante vítěze v konkurenci. Vlády nemají a nemohou mít k dispozici všechny relevantní informace, které má k dispozici jen a pouze – a to implicitně – samotný trh (Hayek, 1945). Dalším argumentem je fakt, že státní intervence ve svém důsledku znamená, že jedna skupina získává na úkor ostatních díky přesunu tržně alokovaných faktorů do rukou privilegované skupiny (Rothbard, 2001, s. 53).<sup>3</sup> Teorie veřejné volby ve státních dotacích vidí prostředek typického obchodování s hlasy voličů (Becker, 1987). Místo vítěze bude mít vláda tendenci vybírat politicky důležité firmy, které tvoří např. značnou položku zaměstnanosti.<sup>4</sup> Státní podpory mění výsledek tržního procesu tím, že dochází k distorzi tržních signálů, tzn. cenového systému, a to nejen na daném trhu, ale díky vzájemné provázanosti se distorze postupně prolnou i do relativně vzdálených trhů. Vznikající distorze mohou být také důsledkem tzv. vládních selhání (kupř. díky špatné motivaci politiků). Podpory také narušují přirozený výsledek v podobě přirozené specializace.

Každá státní podpora vybraného podniku je svým způsobem vládní experiment s nejistým výsledkem. Státní podpora působí na chování a výkon nejen samotného podniku, který dotaci obdrží, ale také na ostatní firmy v odvětví, které dotaci nedostanou. Efekty pro samotný podnik, který obdrží státní dotaci, mohou být pozitivní – sníží jeho náklady a poskytnou mu výhodu oproti ostatním podnikům, efekty na ostatní firmy v odvětví jsou však opačné. Jde o problém hry s nulovým součtem, kde zisk z přístupu k dotaci je kompenzován prohrou firem bez dotace. Firmy, které by bez dotace ostatních firem v konkurenci obstály, z trhu odcházejí, a v delším časovém horizontu tak negativní efekty mohou převážet. Je zřejmé, že tyto efekty státních dotací podnikům jsou obtížně měřitelné, a to mimo jiné vzhledem k obtížnostem spojeným

---

3 Jde vlastně o arbitrární volbu vlády cílující rozvoj úzce definovaného relevantního trhu, resp. jeho části.

4 Baldwin a Fréderic (2002, s. 2) argumentují, že vlády mají tendenci „picking losers“, protože „losers lobby harder“, a to zkrátka proto, že už nemají co ztratit, nebo své náklady už utopili, a také proto, že svými hospodářskými výsledky nelákají do odvětví konkurenci, která jim tak při lobbingu nestojí v cestě – potom podle nich paradoxně vlády a jejich politiky nevybírají poražené, ale poražení si vybírají vlády a jejich politiky – právní řád jim to navíc usnadňuje, protože jejich status „decline“ bývá často sám o sobě důvodem pro ochranu či podporu (2002, s. 5).

s kvantifikací externalit.<sup>5</sup> Z hlediska společenského blahobytu je nicméně žádoucí porovnat náklady a efekty z hlediska celého trhu a vzít v úvahu efekty státní dotace na firmy, které tuto dotaci neobdržely. A právě zkoumání vztahu mezi náklady na růst blahobytu formou státní dotace a jejich efekty na konkurenceschopnost odvětví jsou cílem tohoto článku.

Studie zkoumající efekty státních dotací na odvětví v rozvinutých tržních ekonomikách dokazují neefektivnost průmyslové politiky (Klepper, 1989, nebo Midelfart-Knarvik, Overman, 2002). Studie efektů dotací na úrovni odvětví v tranzitivních ekonomikách jsou prozatím dosti vzácné (Hashi, Hajdukovic, 2005). Tento článek se proto pokouší rozšířit pokusy o analýzu efektů na úrovni trhu, respektive odvětví, a to v kontextu konkurenceschopnosti odvětví. V první části článku se zabýváme státními dotacemi podnikům, v druhé samostatně konkurenceschopností a třetí část je věnovaná vzájemnému vztahu konkurenceschopnosti odvětví a objemu státních dotací do těchto odvětví proudících.

Základem naší analýzy je empirická analýza a ta spočívá na kvalitě dat. Údaje o státní podpoře jsou však dosti obtížně dostupné a jsou k dispozici ve značně agregované formě. Obvyklým zdrojem dat o státních dotacích je Scoreboard Evropské unie, respektive roční zprávy o státní pomoci publikované českým Úřadem na ochranu hospodářské soutěže. Tato data umožňují mezinárodní komparaci a vyplývá z nich, že v období před vstupem do EU byla úroveň poskytnuté státní pomoci v české ekonomice ve srovnání s ostatními zeměmi obecně a zpracovatelském průmyslu zvláště relativně vysoká (Zemplerová, 2006). Dalším zdrojem dat o dotacích jsou veřejné rozpočty, proto se v úvodu části o státních dotacích nejprve snažíme identifikovat a prezentovat data o přidělených státních dotacích podle kapitol veřejných rozpočtů, o kterých se domníváme, že jsou formou státní podpory podniků. Tato část je pouze ilustrativní, je provedena pro rok 2006 a měla by poukázat na to, kde všude lze hledat rozpočtové zdroje dotací podnikům a odvětvím. Teprve v následujícím kroku přistupujeme k analýze na základě podnikových dat ČSÚ o dotacích z veřejných rozpočtů a jiných fondů do vlastního kapitálu jednotlivých podniků. Tato část analýzy je provedena na rozdíl od té předcházející pouze pro sektor zpracovatelského průmyslu v České republice a pro roky 1997–2005. Jedná se o data ČSÚ, která jsme obdrželi v agregované podobě na trojmístném členění OKEČ (Odvětvová klasifikace ekonomických činností), a to od Ministerstva průmyslu a obchodu (MPO).<sup>6</sup> Tato data jsou sbírána na základě pravidelného ročního šetření (ČSÚ, výkaz P5-01, řádek A039).<sup>7</sup> Analýza

---

5 Mezi ekonomy neexistuje konsensus ohledně definice státní podpory. V našem článku se přikláníme k definici státní podpory Lehnera a Meiklejohna (1991, s. 13), podle nichž jsou státní podporou v širokém slova smyslu všechny formy transferů směrem z vládního sektoru, které přímo či nepřímo zvyšují vybrané podnikatelské subjekty, za které vláda neobdrží ekvivalentní zpětnou kompenzaci, a které jsou uděleny s cílem pozměnit tržní výsledek. Kromě zcela zřejmých podpor poskytovaných přímo z vládních rozpočtů existuje i řada implicitních podpor, jako je např. regulace měnového kursu za účelem podpory exportu, restrikce obchodu za účelem omezení importu a omezování vstupu na trh, a tím omezení konkurence.

6 Tímto MPO a ČSÚ děkujeme za poskytnutí těchto dat.

7 Ukazatel nese název „Dotace a příspěvky z veřejných rozpočtů a jiných fondů do vlastního kapitálu“.

těchto dat nám umožnila určit, která odvětví jsou největšími příjemci státních dotací a jak se dotace do odvětví vyvíjely v čase.

V části věnované konkurenceschopnosti identifikujeme konkurenceschopná průmyslová odvětví na českém a evropském trhu a popisujeme změny v konkurenceschopnosti v čase. Pro výpočet konkurenceschopnosti byly kombinovány čtyři zdroje statistických dat: podniková data ČSÚ, data týkající se dovozů do České republiky pocházejí ze zahraničněobchodní statistiky, která byla rovněž poskytnuta MPO agregovaně na trojmístné úrovni členění OKEČ, dále data Comext a data New Cronos. Data pokrývající všechny podniky s více než 20 zaměstnanci byla objednána a obdržena na úrovni trojmístného členění OKEČ, což je úroveň, jež umožňuje propojení jednotlivých databází. Vzhledem k nedostupnosti některých dat byly výpočty konkurenceschopnosti provedeny pouze pro období 1998–2002. Konečným cílem naší analýzy bylo prozkoumat na základě korelační analýzy, zda je konkurenceschopnost odvětví ve vztahu k státním dotacím do odvětví a zda změna konkurenceschopnosti souvisí s výší státních dotací do vlastního kapitálu podniků. V závěru práce se zabýváme transparentností a zúčtovatelností průmyslové politiky.

## 2. Státní podpora zpracovatelských odvětví

Podle oficiálních údajů uvedených ve studii Ministerstva financí dosáhla během let 1991–2004 státní podpora do všech sektorů ekonomiky úrovně 577,5 mld. Kč.<sup>8</sup> Je obtížné odhadnout, jaká částka představovala dotace zpracovatelským odvětvím. Kvantifikace poskytnutých prostředků vládou obchodnímu sektoru je složitá z mnoha důvodů. Informace o částkách přislíbených vládou soukromé společnosti nebo sektoru často nejsou veřejné. Neexistuje systematický přehled poskytnuté státní podpory odvětvím či podnikům – ta může proudit k podnikům mnoha různými kanály. Státní pomoc může mít podobu přímé dotace vybraným podnikům, dotace k úvěrům, vládní záruky za úvěr, dotace k úrokům, úlevy na daních, odkupu dluhů nebo části firmy státem, prodeje vstupů za nižší než tržní cenu nebo nákupu výstupů za cenu vyšší než tržní cena (přehled viz např. Schwarz, Clements, 1999). Zdaleka ne veškerá státní pomoc podnikům je registrována veřejnými rozpočty. Například úlevy na daních se ve veřejných rozpočtech neobjeví. Kromě přímé státní pomoci prostřednictvím státního rozpočtu byly používány kvazifiskální operace prostřednictvím transformačních institucí. S kvantifikací státních dotací jsou tak spojeny četné metodologické problémy,<sup>9</sup> a lze se proto setkat i s rozdílnými údaji o výši dotací.

Při našem pokusu identifikovat výši dotací ze státního rozpočtu do podnikové sféry se ukázalo, že vysledovat dotace, které proudí do podnikové sféry přes státní rozpočet za určitý rok, je relativně složité a v delším časovém horizontu pak nemožné. Důvodem tohoto stavu je struktura údajů ve veřejných rozpočtech. K tomu se řadí meziroční metodologická nekonzistentnost zveřejněných ukazatelů a s postupujícím časem do minulosti rovněž výrazně rostoucí netransparentnost vynakládání veřejných

---

8 Analýza transformačních nákladů v letech 1991–2004,

9 Viz např. Transformation Costs of the Recovery and Consolidation of the Banking Sector, www.cnb.cz.

prostředků. Na základ studia a analýzy dostupných materiálů o výdajích státního rozpočtu jsme učinili jsme vlastní odhady, aniž bychom si činili nárok na naprostou přesnost těchto našich odhadů. Zda se jedná o zdroj státních dotací podnikům, jsme mohli usuzovat pouze z názvů rozpočtových kapitol a subkapitol. V roce 2006 bylo podle kapitoly státního rozpočtu „podpora podnikání“ ze státního rozpočtu vynaloženo přibližně 7,3 mld. Kč. Jestliže k této částce připočteme další kapitoly státního rozpočtu, v nichž se podle našeho odhadu skrývají další dotace do podniků, zvýší se celková částka na 77,6 mld. Kč (viz tabulka 1). V roce 2006 tak podle našeho odhadu státní podpora podnikům činila 7,6 % výdajů státního rozpočtu.

Ani státní rozpočet po rozklíčování svých subkapitol nicméně nezohledňuje všechny formy státní podpory, které mohou k podnikům proudit jinými kanály a formami, jako např. prostřednictvím nižších rozpočtových úrovní, veřejných zakázek, poskytování grantů, prominutí povinnosti nebo cestou tzv. implicitní pomoci.<sup>10</sup> K nákladům souvisejícím se státními dotacemi by měl být připočítán také objem nákladů na administrování státních dotací, tedy rozpočet subjektů typu CzechInvest (vládní agentura na podporu podnikání a investic), jejíž objem rozpočtových prostředků např. v roce 2005 přesahoval hranici 300 mil. Kč. Analýza státních dotací pro jednotlivá odvětví vede k mnohem vyšším odhadům státní pomoci, než jaká je oficiálně registrována. Například veřejná pomoc ocelářskému průmyslu v době transformace české ekonomiky si vyžádala částku přesahující 24 mld. Kč (Homolka, 2007). Oficiálně vykazovaná částka (v souladu s platnými právními definicemi v oblasti státních podpor) je však necelých 11 mld. Kč. Tento expertní odhad tak doplňuje naši úvahu o obtížnosti vyčíslení objemu poskytnutých podpor.

Tabulka 1

**Odhad celkových dotací státního rozpočtu do podnikové sféry**

Státní rozpočet 2006 (v mil. Kč)			
Kapitola	Název kapitoly	Ukazatel	Výdaje
322	Ministerstvo průmyslu a obchodu	Podpora podnikání	7 292
322	Ministerstvo průmyslu a obchodu	Doprov. soc. program res. ocel. prům.	90
322	Ministerstvo průmyslu a obchodu	Zahlazování následků hornické činnosti	2 998
322	Ministerstvo průmyslu a obchodu	Výdaje na prog. spolufin. z rozp. EU	4 017
322	Ministerstvo průmyslu a obchodu	Ostatní výdaje na st. pol. resortu	2 887
327	Ministerstvo dopravy a spojů	Drážní doprava	3 952
329	Ministerstvo zemědělství	Výdaje na společnou zeměděl. politiku	25 704
398	Všeobecná pokladní správa	Ost. podpora podnikům a převod do fondu st. záruk	14 128
398	Všeobecná pokladní správa	Podpora exportu	1 189
398	Všeobecná pokladní správa	Stavební spoření	15 400
Celkem	Státní rozpočet 2006	Odhad celkových dotací	77 657

Pramen: MF ČR, vlastní výpočet

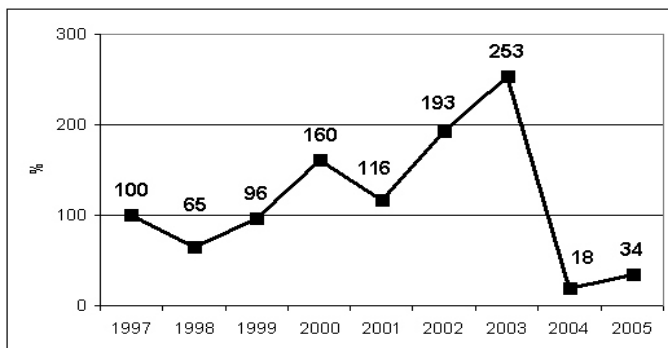
<sup>10</sup> Na rozdíl od explicitní podpory, která znamená přímý zásah ze státního rozpočtu, jedná se v případě implicitní podpory o manipulaci s měnovým kursem, cenovou kontrolu, kvantitativní restrikce obchodu. Implicitní podpory tak nepředstavují přímý transfer od vlády, ale působí prostřednictvím regulace cen nebo vstupu na trh.

V následující analýze jsou použita data ze standardních statistických výkazů. Statistický ukazatel státních podpor „S“ označuje sumu všech „s“, kde „s“ je ukazatel označující objem dotací do odvětví na úrovni trojmístného OKEČ (odvětví 151–372 OKEČ). Tento ukazatel zahrnuje pouze státní podpory zúčtované do vlastního kapitálu podniku. V těchto podporách tedy nejsou zahrnuty dotace na rekvalifikaci pracovní síly, dotace k úrokům z úvěru apod.

Jak ukazuje graf 1, celková podpora „S“ zpracovatelskému průmyslu byla meziročně nerovnoměrná a od roku 1998 měla stoupající tendenci. To mohlo být způsobeno ekonomickou recesí, kdy vlády s větší intenzitou hledají politiky, které by „nastartovaly“ ekonomický růst. V tomto roce také převzala moc Česká strana sociálně demokratická, která ve svém ekonomickém programu spoléhá na průmyslovou politiku. Příklad státních dotací do zpracovatelského průmyslu akceleroval rovněž před vstupem do Evropské unie v rámci harmonizace regulace a přípravy na konkurenci na jednotném trhu. Strmý propad státních dotací v roce 2004 lze vysvětlit mimo jiné tím, že kontrola státních dotací přešla společně se vstupem naší republiky do EU na úroveň Evropské komise a některé původně udělené dotace musely být navraceny.

Graf 1

Vývoj státní podpory zpracovatelskému průmyslu ČR v letech 1997–2005 (1997 = 100)

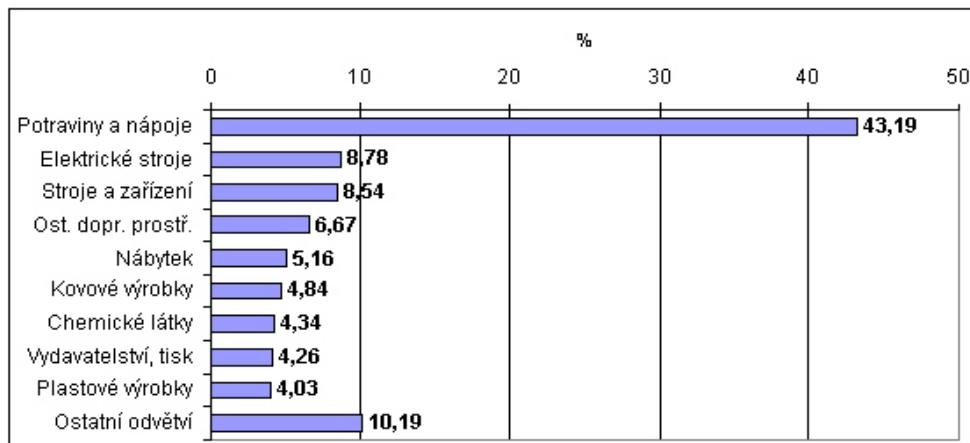


Pramen: ČSÚ, MPO, vlastní výpočty

Jak ilustruje graf 2, státní podpora („s“) byla poskytována s různou intenzitou mezi jednotlivými odvětvími. Více než 40 % celkových státních podpor poskytnutých vládou zpracovatelskému průmyslu během období let 1997–2005 získala potravinářská odvětví, z nichž více než polovinu mléčné výrobky. To může být vysvětleno několika faktory – silnou lobby a vztahy se zemědělskými dotacemi, snahou harmonizovat environmentální a jiné regulace a dále také snahami zachránit podniky čelící dovozní konkurenci. Mezi největší příjemce státní podpory patřila v daném období také výroba elektrických zařízení, účelových strojů, plastových výrobků a letadel. Seznam podporovaných odvětví tak nejenže potvrzuje vztah k dotování zemědělství, ale také vyzdvihuje odvětví jako je výroba a opravy letadel, které vyžadovaly restrukturalizaci. Dále, v souvislosti se vstupem ČR do EU v roce 2004 byly některé podpory namířeny směrem k adaptaci českého zpracovatelského průmyslu na evropské hygienické či environmentální předpisy. To platí například o výrobě plastů.

Graf 2

Odvětví s největším podílem na státních podporách v letech 1997–2005



Poznámka: Pro přehlednost byla data agregována na dvoumístné členění OKEČ.

Pramen: ČSÚ, MPO, vlastní výpočty

### 3. Konkurenceschopnost zpracovatelských odvětví

Existuje mnoho přístupů k měření průmyslové konkurenceschopnosti, a to jak co do úrovně měření, tak i do použitých ukazatelů. Námí provedená analýza konkurenceschopnosti rozlišuje domácí a zahraniční tržní pozice zpracovatelských odvětví a kombinuje statistická data z více zdrojů. Vycházíme z přístupu Wziatek-Kubiak (2003), která uvažuje konkurenceschopnost jako schopnost prodat produkty na trhu v konkurenci s ostatními výrobci. Přesněji, jde o schopnost výrobce zpracovatelských produktů prodat výrobky na svých domácích trzích, kde soutěží s evropskými výrobci (konkurenceschopnost na domácím trhu), a o schopnost výrobců prodat výrobky na trzích Evropské unie (zahraniční konkurenceschopnost) – viz také Dobrinsky (1995). Předpokládáme, že konkurenceschopnost je ovlivněna vládní politikou reprezentovanou státními podporami (Hajdukovic, Hashi, Luci, 2005). Konkurenceschopnost odvětví na domácím trhu (*cd*) je pak definována jako podíl průmyslového výstupu prodaného na domácím trhu na celkové domácí poptávce:

$$cd = (q-x)/(Q-X+M). \quad (1)$$

V tomto výrazu značí *q* tržby odvětví, *x* vývoz odvětví, *Q* pak tržby všech zpracovatelských odvětví, *X* celkový vývoz všech zpracovatelských odvětví a *M* celkový zpracovatelský dovoz do České republiky. V průmyslové politice, jejímž cílem je zvýšit konkurenceschopnost podniků a odvětví, jde obvykle o konkurenceschopnost na zahraničních trzích, respektive na trhu EU. Také v důsledku internacionalizace trhu je stále více pozornosti věnováno analýze efektů státních podpor v mezinárodním kontextu (Besley, Seabright, 1999, nebo Friederiszick, Roeller, Verouden, 2006).

Konkurenceschopnost odvětví na evropském trhu (*ceu*) je pak definována jako podíl vývozu odvětví na trh EU na celkové evropské poptávce:

$$ceu = (x_{eu}) / (Q_{EU} - X_{EU} + M_{EU}) . \quad (2)$$

V tomto výrazu značí  $x_{eu}$  vývoz odvětví podle trojmístného členění OKEČ na trh EU,  $Q_{EU}$  pak celkové tržby zpracovatelského odvětví EU,  $X_{EU}$  celkový vývoz zpracovatelského odvětví EU mimo EU-15 a  $M_{EU}$  celkový dovoz zpracovatelského odvětví EU mimo EU-15. Pro samotný výpočet konkurenceschopnosti bylo nutno zkombinovat tři zdroje statistických dat na úrovni trojmístného členění OKEČ. Individuální podniková data týkající se tržeb, exportu a počtu zaměstnanců jsou založena na standardních statistických výkazech (formulář P3-04 ČSÚ) zpracovávaných Českým statistickým úřadem. Podniková data (roční pozorování) jsme obdrželi v anonymizované podobě, a protože jsme byli schopni identifikovat ekonomickou aktivitu na trojmístné úrovni členění OKEČ v případě každého jednotlivého podniku, agregovali jsme podniky do 101 odvětví tak, jak tomuto členění odpovídají. Data byla prověřena z hlediska jejich konzistentnosti.<sup>11</sup> Data týkající se dovozů do České republiky pocházejí ze zahraničněobchodní statistiky a byla poskytnuta MPO agregovaně na trojmístné úrovni členění OKEČ. Tržby odvětví EU-15, data za celkový vývoz tohoto odvětví a data za celkový dovoz tohoto odvětví EU-15 jsou data Eurostatu (Comext pro mezinárodní obchod a New Cronos pro data průmyslového výstupu). Ze stejného zdroje pocházejí také data za celkové vývozy českého zpracovatelského odvětví na společný trh EU-15.

Evropská data jsou založena na New Cronos Database, přičemž data obchodu byla extrapolována z databáze Comext. Všechna použitá data byla konvertována na EUR, a to s použitím průměrného ročního měnového kursu publikovaného Českou národní bankou. Data jsou omezena na společnosti s více než 20 zaměstnanci. Pro analýzu konkurenceschopnosti na evropském trhu byla k dispozici data za 89 odvětví českého zpracovatelského odvětví podle OKEČ, pro která byla k dispozici veškerá relevantní data.<sup>12</sup> Pro potřeby analýzy jsme počítali domácí a zahraniční konkurenceschopnost jako „průměrnou konkurenceschopnost“ za celé období a jako „dynamickou konkurenceschopnost“, tedy růst nebo změnu domácí a zahraniční konkurenceschopnosti v čase. Dynamická konkurenceschopnost bere v úvahu přírůstek konkurenceschopnosti mezi lety 1998 a 2002.

Hodnoty ukazatele průměrné domácí konkurenceschopnosti za období 1998–2002 indikují, že v daném období patřila mezi nejvíce konkurenceschopné odvětví železa a ocele, chemický a potravinářský průmysl. Odvětví konkurenceschopná na evropském trhu ve stejném období představovala odlišnou skupinu a zahrnovala koksárenství následované hudebními nástroji, motory, akumulátory, tkanými textiliemi, lokomotivami, sportovními potřebami, oděvy a sklem.

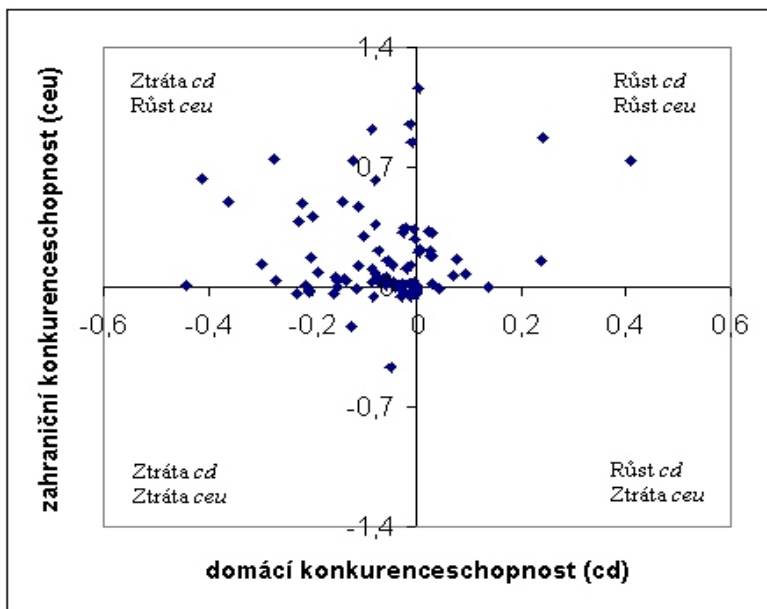
---

11 Agregovaná data pocházejí z databáze CERGE-EI.

12 Vzhledem k (ne)dostupnosti dat jsou výpočty konkurenceschopnosti provedeny pro období 1998–2002.

Výpočet dynamické konkurenceschopnosti v letech 1998–2002 na domácím i evropském trhu umožnil identifikaci úspěšných a neúspěšných odvětví v dynamickém smyslu. Výsledky ilustruje graf 3. Výpočty ukázaly, že v letech 1998–2002 devět odvětví zaznamenalo významnou změnu konkurenceschopnosti na obou, tedy jak na domácím, tak na evropském trhu. Odvětví 251 (Výroba pryžových výrobků) a 323 (Výroba rozhlasových a televizních přijímačů, přístrojů na záznam a reprodukci zvuku nebo obrazu a podobných rádiových zařízení) posílila na obou trzích. Odvětví 172 (Tkaní textilí), 271 (Výroba železa, oceli, feroslitin a plochých výrobků, tváření výrobků za tepla), 287 (Výroba ostatních kovodělných výrobků), 291 (Výroba a opravy strojů pro výrobu a využití mechanické energie kromě motorů pro letadla, automobily a motocykly), 292 (Výroba a opravy jiných strojů a zařízení pro všeobecné účely), 295 (Výroba a opravy ostatních účelových strojů) a 312 (Výroba elektrických rozvodných, řídicích a spínacích zařízení) zaznamenala ztrátu na domácím trhu a růst konkurenceschopnosti na zahraničním trhu.

Graf 3  
Růst konkurenceschopnosti odvětví 1998–2002 (v p.b.)



Poznámka: Graf neobsahuje odvětví 241 Výroba základních chemických látek (souřadnice  $-0,67; -0,02$ ), 171 Výroba železa ( $-1,74; 0,29$ ) a 341 Výroba motorových vozidel ( $-0,74; 0,07$ ).

Pramen: Eurostat, ČSÚ, MPO, vlastní výpočty

Významný růst na domácím trhu doprovázený růstem na zahraničním trhu zaznamenala odvětví 251 (Výroba pryžových výrobků), 323 (Výroba rozhlasových a televizních přijímačů, přístrojů na záznam a reprodukci zvuku nebo obrazu a podobných rádiových zařízení) a 332 (Výroba měřicích, kontrolních, zkušebních, navigačních a jiných přístrojů a zařízení kromě zařízení pro řízení průmyslových

procesů). Významný růst na zahraničním trhu doprovázený růstem na domácím trhu zaznamenala odvětví 251 (Výroba pryžových výrobků), 294 (Výroba a opravy obráběcích a tvářecích strojů), 323 (Výroba rozhlasových a televizních přijímačů, přístrojů na záznam a reprodukci zvuku nebo obrazu a podobných rádiových zařízení), 334 (Výroba optických a fotografických přístrojů a zařízení) a 361 (Výroba nábytku).

Významnou ztrátu na domácím trhu a zároveň jakoukoliv ztrátu na zahraničním trhu zaznamenala odvětví 154 (Výroba rostlinných a živočišných olejů a tuků), 241 (Výroba základních chemických látek), 272 (Výroba litinových a ocelových trub a trubek) a 273 (Jiné hutní zpracování železa a oceli), jakoukoliv ztrátu na domácím trhu a zároveň významnou ztrátu na zahraničním trhu zaznamenala odvětví 231 (Výroba koksárenských produktů) a 265 (Výroba cementu, vápna a sádry).

Účelem naší analýzy nebylo zkoumat a vysvětlovat změny konkurenceschopnosti – tímto problémem se zabývá podrobně řada autorů. Například Kadeřábková (2007) zkoumá změny v odvětvové struktuře z hlediska inovační aktivity, Gejdoš (2006) vysvětluje změny v konkurenceschopnosti odvětví jednotkovými pracovními náklady a kvalitou produktu. Účelem naší analýzy bylo prozkoumat, zda je změna konkurenceschopnosti ve vztahu k státním dotacím do odvětví. Výsledky této analýzy jsou prezentovány v následující části článku.

#### **4. Konkurenceschopnost a státní podpora**

Pro korelační analýzu byly použity Spearmanovy pořadové korelační koeficienty a analýza státních podpor a konkurenceschopnosti je provedena pro období let 1998–2002, pro něž byla k dispozici konsistentní data. Analýza ukázala, že čím větší byla průměrná konkurenceschopnost odvětví na domácím trhu (čím větší je odvětví a jeho podíl na celkové domácí poptávce po zpracovatelských výrobcích a službách), tím větší byl objem státních podpor do tohoto odvětví plynoucích a tím rychleji také tento objem roste. Tuto skutečnost lze vysvětlit existencí silné domácí lobby odvětví s větší vyjednávací silou. Naproti tomu průměrná konkurenceschopnost zpracovatelských odvětví na evropském trhu je inverzní k objemu státních podpor na zaměstnance.

Ještě zajímavější jsou souvislosti týkající se dynamické konkurenceschopnosti: změna konkurenceschopnosti odvětví na domácím trhu v období let 1998–2002 souvisela nepřímo úměrně s velikostí jeho podílu na poskytnutých státních podporách a rovněž nepřímo úměrně s velikostí jeho podílu na změně poskytnutých státních podpor. Tento fakt by se dal ekonomicky interpretovat tak, že odvětví s velkým poklesem konkurenceschopnosti na domácím trhu mají ve sledovaném období rovněž velký podíl na poskytnutých státních podporách. Tato situace by se dala označit termínem „dotace subjektu ztrácejícímu na domácím trhu“, nebo potvrzuje negativní vztah mezi dlouhodobým ekonomickým vývojem a jeho podílem na státní politice poskytování státních podpor. Jinými slovy, čím větší objem státních podpor míří do odvětví, tím více toto odvětví ztrácí domácí konkurenceschopnost, čím rychleji roste objem státních podpor mířících do odvětví, tím více toto odvětví ztrácí domácí konkurenceschopnost.

Korelační analýza potvrdila, že odvětví, která drží silnou pozici na evropském trhu, zlepšila svou zahraniční konkurenceschopnost v letech 1998–2002. Čím větší je podíl odvětví na zahraničním trhu, tím více jej toto odvětví posiluje. Tato skutečnost není nicméně vysvětlitelná státními dotacemi, ale pravděpodobně jinými faktory – podniky, které expandují za hranice státu, mají obvykle přirozenou výhodu díky inovaci či lepší organizaci a managementu (viz přehled např. Tybout, 2000). Z tohoto důvodu jsou výsledky naší analýzy pouze předběžné a budoucí hlubší analýza by měla být provedena nejen pro delší časové období, ale také by měla brát v úvahu další faktory s použitím regresní analýzy.

Tabulka 2  
Korelační analýza

	Růst Cd	Průměr Cd	Růst Ceu	Průměr s/ Průměr S	Růst s/ Růst S	Průměr (s/l)/ Průměr (S/L)	Růst (s/l)/ Růst (S/L)
Růst Cd	1						
Průměr Cd	<b>-0,42</b> ***	1					
Růst Ceu	0,01	<b>0,18</b> *	1				
Průměr Ceu	0,02	-0,02	<b>0,46</b> ***	1			
Průměr s/ Průměr S	<b>-0,26</b> **	<b>0,58</b> ***	0,17	-0,07	1		
Růst s/ Růst S	<b>-0,22</b> **	<b>0,31</b> ***	<b>0,21</b> *	-0,02	<b>0,52</b> ***	1	
Průměr (s/l)/ Průměr (S/L)	0,08	-0,02	-0,17	<b>-0,38</b> ***	<b>0,60</b> ***	<b>0,28</b> ***	1
Růst (s/l)/ Růst (S/L)	-0,13	-0,01	-0,07	<b>-0,23</b> **	<b>0,33</b> ***	<b>0,76</b> ***	<b>0,52</b> ***

Poznámka: \* hladina významnosti 0,1; \*\* hladina významnosti 0,05; \*\*\* hladina významnosti 0,01  
Pramen: Eurostat, ČSÚ, MPO, vlastní výpočty

## 5. Transparentnost a zúčtovatelnost průmyslové politiky

Naše analýza byla zaměřena na dotace do vlastního kapitálu podniků. Lze předpokládat, že primárním účelem takovýchto dotací bylo zvýšení konkurenceschopnosti podniků, respektive odvětví. Jelikož analýza byla provedena na úrovni odvětví, nelze vypovídat a efektech dotace na podniky, které dotaci obdržely, a které mohou být pozitivní. Státní dotace však mají významné efekty i na ostatní podniky v odvětví, které dotaci nedostaly. Výsledky našeho pokusu o hodnocení efektu dotací do kapitálu na konkurenceschopnost odvětví naznačují, že státní podpora podnikům nepříspěla ke zvýšení konkurenceschopnosti odvětví.

Pokud vynaloží prostředky soukromý podnikatel, nese náklady případného neúspěchu sám. Je-li soukromý podnikatel při investici úspěšný, stát mu část zisku odejme formou daní. Je-li vláda neúspěšná při vynakládání prostředků, pak odpovědnost zpravidla nenese nikdo konkrétní a náklady zaplatí daňoví poplatníci.

Plátcí daní, o jejichž prostředky jde, jsou sice rozptýlení, zájem na dostatku informací ale mohou mít konkurenti dotovaného podniku, kteří státní podporu nedostanou. Z toho plyne potřeba institucionálního zakotvení veřejné dostupnosti a transparentnosti použití veřejných prostředků. Druhá zásada, která může zvýšit efektivnost státních dotací, je zúčtovatelnost a politická odpovědnost za vynakládání státních podpor podnikům, a to konkrétní politické osoby. Důvodem je skutečnost, že pravděpodobnost, že vláda při vynakládání státních prostředků do podnikové sféry selže, je vyšší než v případě soukromého sektoru, a za toto selhání by měl být – podobně jako v případě soukromého podnikatele – odpovědný konkrétní politik.

Dalším problémem je, že průmyslová politika otevírá možnosti pro korupci a dobývání renty od institucí, které státní dotace přidělují. Tímto aspektem je ohrožen sebelepší systém pobídek, který je založen na diskrečním způsobu přidělování dotací, kde „je o co vyjednávat“. Existují studie, které svědčí o tom, že vlády nevybírají vítěze, tedy nejlepší a konkurenceschopné podniky, ale že je tomu spíše naopak, tedy že vlády vybírají ty, kteří v konkurenci prohrávají. Baldwin a Fréderic (2002, s. 2) argumentují, že vlády mají tendenci vybírat podniky odsouzené jinak k zániku, protože ty mají silnější motivaci k lobování, a to proto, že management či vlastníci neúspěšných podniků už nemají co ztratit, nebo své náklady už utopili, a také proto, že svými hospodářskými výsledky nelákají do odvětví konkurenci, která jim tak při lobbingu nestojí v cestě.

Z výše uvedených důvodů se neustále hledají cesty a řešení prevence proti vládnímu selhání při distribuci státních podpor. Při hledání institucionálních inovací jsou zdůrazňovány nedostatky hierarchického uspořádání a rozhodování za nejistoty a diskutuje se experimentování cestou „pokus-omyl“ při vládních intervencích do ekonomiky, případně se navrhuje strategická spolupráce mezi vládou a soukromým sektorem (tzv. PPP: private-public-partnership) s tím, že takto jsou generovány relevantní informace o cílech a vyhodnocení efektů s tím, že státní dotace mají být poskytnuty pouze za určitých předpokladů (viz např. Rodrik, 2004). Alternativně je možné uvažovat o podpoře aktivit, které by byly vůči ostatním podnikům daného odvětví neutrální, a tudíž by dopadaly na všechny stejně (plošně). Příkladem je podpora technického vzdělání a vědy, která není selektivní a nepomáhá konkrétním podnikům. V oblasti podpory vzdělání a vědy lze zároveň očekávat největší pozitivní externality na rozdíl od dotací jednotlivým podnikům, kde lze naopak očekávat značné negativní dopady na odvětví a celou ekonomiku.

## Literatura

- BALDWIN, R. E.; FRÉDERIC, R. N. 2002. Entry and Asymmetric Lobbying: Why Governments Pick Losers [NBER Working Paper No. 8756]. National Bureau of Economic Research.
- BECKER, G. S. 1983. Theory Of Competition Among Pressure Groups For Political Influence. *Quarterly Journal of Economics*. 1983, vol. XCVIII, s. 371–400.
- BESLEY, T.; SEABRIGHT, P. 1999. The Effects And Policy Implications Of State Aids To Industry: An Economic Analysis. *Economic Policy*. 1999, vol. 14, no. 28.
- BHAGWATI, J. 1971. The Generalized Theory Of Distortions and Welfare. In BHAGWATI, J.; JONES, R.; MUNDELL, R.; VANEK, J. (eds.). *Trade, Balance of Payments and Growth*. Amsterdam : North-Holland, 1971.

- BRANDER, J. A.; SPENCER, B. J. 1984. Export Subsidies and International Market Share Rivalry [NBER Working Paper No. 1464]. National Bureau of Economic Research, September 1984.
- CAMPOS, N.; KINOSHITA, Y. 2002. FDI as Technology Transferred: Some Panel Evidence from Transition Economies. *The Manchester School*. 2002, vol. 70, no. 3, s. 398–419.
- DIXIT, A. K. 1985. Tax Policy in Open Economies. In AUERBACH, A.; FELDSTEIN, M. (eds.). *Handbook of Public Economics*. Vol. I. Amsterdam : North-Holland, 1985.
- DOBRINSKY, R. 1995. Economic Transformation and Changing Patterns of European East-West Trade. In DOBRINSKY, R.; LANDESMANN, M. (eds.). *Transforming Economies and European Integration*. Aldershot : Edward Elgar, 1995.
- FRIEDERISZICK, H. W.; ROELLER, L. H.; VEROUDEN, V. 2006. European State Aid Control: An Economic Framework [Mimeo]. EC DG COMP, February 2006.
- GEJDOŠ, V. 2006. Vývoj konkurenční schopnosti výrobních podniků zpracovatelského průmyslu před vstupem ČR do EU. *Statistika*. 2006, č. 6.
- HAJDUKOVIC, D.; HASHI, I.; LUCI, E. 2005. Can Government Policy Influence Industrial Competitiveness: Evidence from Poland and the Czech Republic. [http://compete.case.com.pl/strona—ID projekty\\_compete\\_conf\\_20051126,nlang-710.html](http://compete.case.com.pl/strona—ID projekty_compete_conf_20051126,nlang-710.html).
- HASHI, I., HAJDUKOVIC, D. 2005. Government Policy and Industrial Competitiveness: Some Empirical Evidence. 5th Framework Programme of the European Community, Ref. HPSE-CT-2002-00148 [Mimeo].
- HAYEK, F. A. 1945. The Use of Knowledge in Society. *American Economic Review*. 1945, vol. XXXV, no. 4, s. 519–30.
- HOMOLKA, O. 2007. Analýza dotací do ocelářského průmyslu ČR v době transformace [Mimeo]. Praha : VŠE, 2007.
- JAVORCIK, B. 2004. Does FDI Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of the Spillovers through Backward Linkages. *The American Economic Review*. 2004, vol. 94, no. 3, s. 605–627.
- KADERÁBKOVÁ, A. 2007. *Růst, stabilita a konkurenceschopnost III*. Praha : Linde, 2007.
- KLEPPER, G. 1989. Entry into the Market for Large Transport Aircraft [Working Paper No. 375]. Institut für Weltwirtschaft, Universität Kiel, May 1989.
- LEHNER, S.; MEIKLEJOHN, R. 1991. Fair Competition In The Internal Market: Community State Aid Policy. *European Economy*. Vol. 48. Brussels : EC, 1991.
- MIDELFART-KNARVIK, K. H.; OVERMAN, H. 2002. Delocation and European integration: Is Structural Spending Justified. *Economic Policy*. 2002, vol. 35, October.
- MENCINGER, J. 2003. Does FDI Always Enhance Economic Growth? *Kyklos*. 2003, vol. 56, no. 4, s. 491–508.
- MINISTERSTVO PRŮMYSLU A OBCHODU. 2007. Zpráva o vývoji malého a středního podnikání a jeho podpoře v roce 2006. <http://www.mpo.cz/dokument32006.html>.
- RODRIG, D. 2004. Industrial Policies for 21<sup>st</sup> century. <http://ksghome.harvard.edu/~drodrig/UNIDOSep.pdf>.
- TYBOUT, J. 2000. Manufacturing Firms in Developing Countries: How Well Do They Do, and Why? *Journal of Economic Literature*. 2000, vol. 38, no. 1, s. 11–44.
- WZIATEK-KUBIAK, A. 2003. *Zmiany konkurencyjności polskiego przemysłu w latach 1994-2000* [Changes in the Competitiveness of Polish Industry between 1994 and 2000]. Warszawa : Bellona; INE-PAN, 2003.
- ZEMPLINEROVÁ, A. 2006. Efekty státní podpory podniků. *Politická ekonomie*. 2006, č. 2.
- ZEMPLINEROVÁ, A.; JAROLÍM, M. 2002. Different Modes of FDI and Performance of Firms in Transition: The Czech Case. *Transnational Corporations*. 2002, vol. 11, no. 1, s. 99–112.

# COMPETITIVENESS AND STATE AID TO ENTERPRISES

**Alena Zemplerová**, Economics Institute, Academy of Sciences of the Czech Republic, Politických vězňů 7, CZ – 111 21 Praha 1 (alena.zemplerova@cerge.cuni.cz); **Patrik Paneš**, University of Economics, nám. W. Churchilla 4, CZ – 130 67 Praha 3 (panes@vse.cz)

---

## Abstract

This paper attempts to contribute to the analysis of links between state aid and competitiveness of manufacturing industries during 1998–2002. Statistical source on subsidies include all subsidies to capital gathered on enterprise level by Czech Statistical Office. The enterprise data have been aggregated by economic activity on 3digit level and competitiveness was defined as adjusted market shares of 3digit industries. Competitiveness on domestic markets is defined as the share of industry output sold on domestic market on the total domestic demand and competitiveness on the European market is defined as the share of industry export to EU market on the total European demand.

In the first step we described subsidies to manufacturing industries and we aimed to answer the question what industries get the subsidies. In the second step we identified competitive industries on domestic and foreign markets. In the core part we analyzed links between subsidies and competitiveness of manufacturing industries in both static as well as dynamic perspective based on correlations. Our analysis confirmed that state subsidies are allocated to industries that have a strong position on the domestic markets and that state subsidies are not related to the competitiveness improvement.

## Keywords

competitiveness, manufacturing industry, state aid, subsidies, Czech Republic

## JEL Classification

E62, H20, L52, L60