

Mladá veda

Young Science

Špeciálne vydanie

Mladá veda

Young Science

MEDZINÁRODNÝ VEDECKÝ ČASOPIS MLADÁ VEDA / YOUNG SCIENCE

Číslo 6, ročník 5., vydané v novembri 2017

ISSN 1339-3189

Kontakt: info@mladaveda.sk, tel.: +421 908 546 716, www.mladaveda.sk

Fotografia na obálke: Spišská Sobota, Slovensko. © Branislav A. Švorc, foto.branisko.at

REDAKČNÁ RADA

doc. Ing. Peter Adamišín, PhD. (Katedra environmentálneho manažmentu, Prešovská univerzita, Prešov)

doc. Dr. Pavel Chromý, PhD. (Katedra sociálnej geografie a regionálneho rozvoje, Univerzita Karlova, Praha)

prof. Dr. Paul Robert Magocsi (Chair of Ukrainian Studies, University of Toronto; Royal Society of Canada)

Ing. Lucia Mikušová, PhD. (Ústav biochémie, výživy a ochrany zdravia, Slovenská technická univerzita, Bratislava)

doc. Ing. Peter Skok, CSc. (Ekomos s. r. o., Prešov)

prof. Ing. Róbert Štefko, Ph.D. (Katedra marketingu a medzinárodného obchodu, Prešovská univerzita, Prešov)

prof. PhDr. Peter Švorc, CSc., predseda (Inštitút histórie, Prešovská univerzita, Prešov)

doc. Ing. Petr Tománek, CSc. (Katedra verejnej ekonomiky, Vysoká škola báňská - Technická univerzita, Ostrava)

REDAKCIA

PhDr. Magdaléna Keresztesová, PhD. (Fakulta stredoeurópskych štúdií UKF, Nitra)

Mgr. Martin Hajduk (Inštitút histórie, Prešovská univerzita, Prešov)

RNDr. Richard Nikischer, Ph.D. (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Praha)

Mgr. Branislav A. Švorc, PhD., šéfredaktor (Vydavateľstvo UNIVERSUM, Prešov)

PhDr. Veronika Trstianska, PhD. (Ústav stredoeurópskych jazykov a kultúr FSŠ UKF, Nitra)

Mgr. Veronika Zuskáčová (Geografický ústav, Masarykova univerzita, Brno)

VYDAVATEĽ

Vydavateľstvo UNIVERSUM, spol. s r. o.

www.universum-eu.sk

Javorinská 26, 080 01 Prešov

Slovenská republika

© Mladá veda / Young Science. Akékoľvek šírenie a rozmnožovanie textu, fotografií, údajov a iných informácií je možné len s písomným povolením redakcie.

TEORETICKÁ A METODOLOGICKÁ VÝCHODISKA PRO HODNOCENÍ EFEKTŮ VEŘEJNÉ PODPORY CESTOVNÍHO RUCHU

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL PREMISES IN THE EVALUATION OF
STATE AID IN THE FIELD OF TOURISM

Pavla Brůžková¹

Autorka působí jako doktorandka na Vysoké škole ekonomické v Praze a jako externí akademická pracovnice na Vysoké škole technické a ekonomické v Českých Budějovicích. Ve svém výzkumu se věnuje zejména problematice veřejné podpory soukromých subjektů.

The author is a PhD. student at the University of Economics in Prague and an external academic at the Technical and Economic University in České Budějovice. In his research she focuses mainly on the issue of state aid granted to private subjects.

Abstract

The subject of the contribution is to determine the theoretical and methodological premises of state aid for tourism as a specific economic sector. These specificities also imply concrete potential for market failures for which state aid is one of the possible solutions. The contribution defines these market failures, proposes possible forms of public support for their solution and summarizes the methods used to validate the effects of this state aid in both ex ante and ex post evaluations.

Key words: state aid, tourism

Abstrakt

Předmětem příspěvku je stanovení teoretických a metodologických východisek veřejné podpory cestovního ruchu jakožto specifického ekonomického odvětví. Tato specifika s sebou nesou i konkrétní potenciál pro vznik tržních selhání, pro které je veřejná podpora jedním z možných řešení. Příspěvek definuje tato tržní selhání, navrhnout možné formy veřejné podpory pro jejich řešení a sumarizovat metody využívané k ověření efektů této podpory formou ex ante i ex post hodnocení.

Klíčová slova: veřejná podpora, cestovní ruch

¹ Adresa pracoviště: Ing. Pavla Brůžková, Vysoká škola technická a ekonomická v Českých Budějovicích, Ústav podnikové strategie, Katedra ekonomiky, Okružní 10, České Budějovice
E-mail: bruzkova@mail.vstecb.cz

Úvod

Dopady veřejné podpory v makroekonomickém i mikroekonomickém kontextu jsou častým předmětem zájmu výzkumných prací. Stejně tak jsou i předmětem rozdílných postojů výzkumníků, což může být důsledkem skutečnosti, že řadu jevů doprovázejících poskytování veřejné podpory soukromým subjektům je obtížné kvantifikovat a skutečně exaktně vyhodnotit. Panuje však obecná shoda, že intervence formou veřejné podpory by měla být nástrojem na situace, které se nevyřeší „samy“, pouhým působením tržního mechanismu.

Při zkoumání obecných dopadů veřejné podpory je mj. vhodné vzít v úvahu specifika odvětví, ve kterém je tato podpora aplikována. Odvětví cestovního ruchu se v mnoha rysech odlišuje od jiných ekonomických odvětví, zejména co se týče struktury ekonomické aktivity a její prostorové lokalizace; tato specifika je vhodné vzít v úvahu při zkoumání a hodnocení veřejné podpory.

Cílem tohoto příspěvku je identifikovat konkrétní podoby tržního selhání v odvětví cestovního ruchu, navrhnout možnosti řešení pomocí veřejné podpory, stanovit teoretická východiska pro určení efektů této veřejné podpory a představit metody vhodné k jejich změření.

Teoretická východiska problematiky veřejné podpory

Ústředním tématem ekonomických disciplín je alokace vzácných zdrojů mezi jednotlivá alternativní použití tak, aby bylo dosaženo co nejvyššího objemu výstupu, nejvyššího výnosu, nejlepšího poměru výnos/riziko nebo jiného požadovaného či efektivního optima. Pokud vztáhneme princip alokace na problém veřejných statků a potažmo veřejné podpory, jedná se v obecné rovině o stanovení způsobu rozdělení zdrojů mezi veřejnou a soukromou spotřebu. Odvození podmínek pro Pareto efektivní systém, co se týče rozdělení prostředků mezi veřejné a soukromé využití, bylo poprvé provedeno Samuelsonem (1954) a vychází z funkcí mezního užítku pro každý veřejný a soukromý statek a přirozeně taktéž z tvaru křivky hranice celkových produkčních možností, která se váže k danému souboru vstupů. Základní model je založen na předpokladu, že rozhodnutí o veřejném využití části zdrojů (na úrovni státu, popř. na jiné úrovni veřejné správy) je realizováno jako první; rozhodování o soukromém využití statků pak nastává až ze „zbylých“ prostředků. Celkový získaný užitek ze soukromých statků je tak odvozen z celkového užítku veřejných statků a proces redistribuce by v ideálním případě měl vyústit v určitou optimální kombinaci.

Ekonomie hlavního proudu vychází z předpokladu dokonalé konkurence na trhu finální produkce i na trzích výrobních faktorů; samotný trh však v některých případech není schopen zajistit nejefektivnější alokaci zdrojů a pouze cestou cílené nápravy nefunkčního mechanismu je možné dosáhnout vyšší úrovně blahobytu (např. Pigou, 1932; Barr, 1987). Dle standardní ekonomické teorie mezi nejčastější selhání trhu patří právě nedokonalá konkurence, informační asymetrie a vznik pozitivních a negativních externalit; často přitom selhání trhu řešeno státními zásahy, například poskytnutím veřejných statků nebo konkrétně veřejné podpory (např. Holman, 2016).

S otázkou selhání trhu úzce souvisí i otázka informační asymetrie. K té může dojít, pokud má jedna strana k dispozici více relevantních informací, přičemž druhé straně vztahu jsou tyto informace záměrně utajované nebo nezáměrně skryté (Sojka, 2001). Veřejná

podpora podniků má často za cíl určitou informační asymetrii odstranit, nicméně i v samotném procesu poskytování podpory mohou další asymetrie vznikat. Hovoříme především o informační asymetrii mezi poskytovatelem podpory a jejím příjemcem a dále mezi jednotlivými příjemci – podniky navzájem.

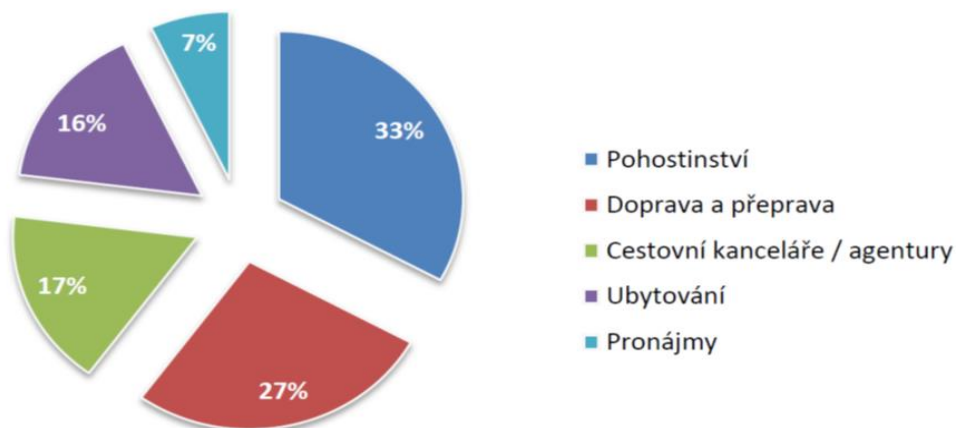
Postavení odvětví cestovního ruchu v ekonomice EU

Cestovní ruch (anglicky tourism) je nejčastěji definován jako „souhrn aktivit osob cestujících do míst mimo jejich obvyklé prostředí a pobývajících v těchto místech po dobu ne delší než jeden rok, za účelem trávení volného času, podnikání či jiným účelem“ (UNWTO, 2017). Z definice cestovního ruchu vyplývá, že je potřeba jej odlišit od dojíždění za prací, protože práci lze považovat za obvyklou aktivitu, od migrace a dalších forem, resp. účelů cestování a přemísťování osob.

V rámci této definice je cestovní ruch dlouhodobě třetí nejvýznamnější ekonomickou aktivitou v EU (WTTC, 2017). Zároveň jsou země EU28 jako celek dlouhodobě světově nejvýznamnější destinací příjezdového cestovního ruchu. V období 2007 – 2013 zaznamenaly přibližně 3% roční nárůst příjezdů, což odpovídá celosvětovému průměru (Eurostat, 2017). Tyto údaje přitom byly sebrány za období, kdy se naplno projevila hospodářská krize. V roce 2015, v pokrizovém období, již meziroční růst příjezdů dosáhl 5 % a celkový počet příjezdů dosáhl 680 milionů osob, což je polovina (přesněji 51 %) všech světových příjezdů (UNWTO, 2016). Růst příjmů z cestovního ruchu se však neprojevil tak markantně; v roce 2015 činil meziročně přibližně 3 % a představoval 36 % světových příjmů tohoto odvětví. Jedním z důvodů je rostoucí trend sdílených služeb v cestovním ruchu (např. ubytovací a dopravní služby typu Airbnb nebo Uber). Tyto služby často negenerují tak vysoké příjmy jako tradiční hotelové či dopravní služby a zároveň je pravděpodobné, že zčásti nejsou vůbec zachyceny statistickým ani daňovým systémem. Druhým možným vysvětlením je potom zkrácení doby pobytu v cílové destinaci, díky čemuž na každou osobu, která přijede, připadne menší částka příjmů z cestovního ruchu.

Kromě skutečnosti, že v pokrizovém období lidé utrací více volných prostředků na cestování, přispělo k masivnímu růstu cestovního ruchu v EU také oslabení měny euro, které znamená růst atraktivity a konkurenceschopnosti zemí eurozóny v globálním měřítku. V cestovním ruchu přitom v rámci EU působilo v roce 2014 celkem 2,3 milionu podniků. Ty zaměstnávaly 12,3 milionu osob, což představuje 21,5 % pracovní síly zaměstnané v sektoru služeb (WTTC, 2017).

Mezi hlavních pět aktivit v cestovním ruchu patří přeprava, ubytování, pohostinství, pronájem (např. automobilů) a činnost cestovních kanceláří. Podíl jednotlivých aktivit na celkových příjmech z cestovního ruchu je uveden v Grafu 1.



Graf 1 – Podíl aktivit cestovního ruchu na celkových příjmech, 2016 (%)
Zdroj: Eurostat, 2017

Tabulka 2 uvádí příspěvek cestovního ruchu k HDP v jednotlivých makroregionech v absolutním a relativním vyjádření za rok 2016. Z tabulky je patrné, že v objemu příspěvku existuje značná propast mezi tzv. vyspělými světovými regiony (Severní Amerika, EU a Severovýchodní Asie zahrnující mj. Japonsko, Jižní Koreu a Čínu) a zbytkem světa. Komparace těchto dat mezi sebou je však obtížná vzhledem k tomu, že se jedná o finanční vyjádření, které se odvíjí od cenové hladiny a měnového kurzu. Data tedy nevypovídají příliš dobře o objemu realizovaného cestovního ruchu v daných makroregionech.

Region	Absolutní výše příspěvku (ml. EUR)	Podíl příspěvku na HDP makroregionu (%)
Severní Amerika	1 596,4	8,4
Evropská unie	1516,7	10,2
Severovýchodní Asie	1 372,2	8,4
Latinská Amerika	295,8	8,8
Jihovýchodní Asie	271,3	11,8
Evropa kromě EU	251,0	8,4
Jižní Asie	227,9	8,9
Blízký (Střední) východ	204,7	9,1
Oceánie	164,7	12,2
Subsaharská Afrika	97,3	7,1
Severní Afrika	52,0	9,7
Karibská oblast	50,9	14,9
Střední Asie	9,8	5,2

Tabulka 2 – Příspěvek cestovního ruchu k HDP v turistických makroregionech, 2016
Zdroj: WTTC, 2017

Specifika odvětví cestovního ruchu ve vztahu ke vzniku tržního selhání

V úvodu jsme zmínili, že veřejná podpora je jednou z možností řešení vzniklých tržních selhání v odvětví cestovního ruchu. Veřejná podpora cestovního ruchu přitom není výsadou pouze zemí EU; určitá forma podpory (ať už finanční či nefinanční) je uplatňována napříč mnoha zeměmi světa. Abychom mohli identifikovat tržní selhání, je užitečné nejprve vysvětlit určitá specifika tohoto odvětví:

- I. **Aktivity cestovního ruchu jsou silně vázané na konkrétní lokalitu** či region a jeho kulturní, historické a přírodní atraktivity. Ve srovnání s jinými hospodářskými odvětvími (například zpracovatelským průmyslem) je tak není snadné „přestěhovat“. Na druhou stranu v současné době platí, že takto lokálně ukotvené subjekty přesto čelí konkurenci z celého světa. Zda firma v oboru cestovního ruchu bude úspěšná, nezáleží pouze na její globální schopnosti konkurovat, ale také na globální konkurenceschopnosti destinace, ve které působí.
- II. **Jedná se o odvětví se značnými přesahy do dalších odvětví národní ekonomiky**, což zároveň implikuje jeho obtížnou uchopitelnost a vymezení jeho významu. Cestovní ruch významně zasahuje do vnitrostátní i mezinárodní dopravy, do řady odvětví bankovních a finančních služeb, gastronomie, kultury, sportu, trhu s nemovitostmi a dalších oblastí. Rozsáhlejší investice do dopravní infrastruktury mají na druhou stranu značné implikace mj. do odvětví cestovního ruchu. Na Obrázku 3 jsou vyjádřeny přímé a indukované efekty cestovního ruchu.



Obrázek 3 – Přímé, nepřímé a indukované efekty cestovního ruchu v ekonomice
Zdroj: vlastní zpracování dle WTTC, 2017

- III. Z Obrázku 3 je dále patrné, že jako většina dalších odvětví služeb je i **cestovní ruch náročný na množství i kvalitu pracovní síly**. Specifikem je pak množství různých nároků na zaměření a kvalifikaci pracovní síly, a to včetně skupin obecně znevýhodněných na trhu práce (ženy, absolventi a mladí pracovníci, pracovníci poptávající zkrácené úvazky), což právě souvisí s mnohovrstevností tohoto oboru. Podíl odvětví cestovního ruchu na zaměstnanosti v EU je významný: dle dat agentury Eurostat se odvětví cestovního ruchu podílelo 22 % na celkové zaměstnanosti terciárního sektoru (Eurostat, 2017).
- IV. **Odvrácenou stranou této flexibility je vysoká sezónnost**. Pracovníci jsou tak často najímáni pouze na krátkodobé smlouvy s nejistým výhledem, což může vést k nepříznivým pracovním podmínkám, značné fluktuaci pracovníků a nízkému růstu mezd. Volatilita pracovního trhu v cestovním ruchu pak nepříznivě působí na inovační potenciál oboru. Přítomnost nepředvídatelných rizikových faktorů jako je nepřízeň počasí, sociální nepokoje v turistické destinaci, teroristické hrozby či politické problémy představují značnou zátěž i pro lokální podnikatele v cestovním ruchu, kteří provozují turistickou infrastrukturu.
- V. **Cestovní ruch dynamicky roste a vyvíjí se**. V souvislosti s celosvětovým růstem intenzity cestovního ruchu se do popředí zájmu dostávají nová témata: zajištění ekologické udržitelnosti zejména ve smyslu řešení nadměrného využívání zdrojů, likvidace odpadů a omezení negativních vlivů nárůstu dopravy, zajištění ochrany kulturního, přírodního a historického dědictví či minimalizace negativních dopadů na místní obyvatelstvo představují závažné politické a socio-ekonomické otázky. Ačkoliv cestovní ruch lze označit za odvětví dlouhodobě spíše chudé na inovace, můžeme v posledních letech sledovat řadu nových trendů, a to například ve vývoji nových produktů, marketingu těchto nových i stávajících produktů cestovního ruchu a snaze oslovit nové cílové skupiny, v nových službách poskytovaných díky novým technologiím, které lze zahrnout pod pojem „sdílená ekonomika“. Uvedme aktuálně nejznámější příklad: webová platforma Airbnb nabízela k červnu 2015 téměř 2 miliony možností ubytování ve více než 190 zemích světa a zároveň byla s přibližnou hodnotou 25.5 mld. USD na třetím místě ve světovém žebříčku venture kapitálových společností s nejvyšší hodnotou (OECD, 2016).
- VI. Ve srovnání s průmyslovými odvětvími či jinými druhy služeb je **cestovní ruch charakterizován vysokou mírou zapojení malých a středních podniků**. Ty jsou obecně hodnoceny jako stabilizační prvky v ekonomice i společnosti, přispívají k rozmanitosti trhu, tvoří do určité míry protiváhu větším firmám, snáze dokáží zaplnit tržní mezery a často se vyznačují i větší flexibilitou než velké firmy (Veber, 2012). Na druhou stranu potřebují malé a střední podniky i poněkud jiné zacházení než velké firmy, co se týče výše a zejména druhu poskytované veřejné podpory. Vhodnými nástroji pro tuto skupinu podnikatelů jsou zvýhodněné úvěry se státní podporou či zárukou, přímá podpora vytváření pracovních míst či nefinanční formy (informační servis, zprostředkování účasti na veletrzích a výstavách). Tyto formy podpory by navíc měly být dostupné přímo v daném regionu.

VII. **Cestovní ruch je odvětvím klíčovým pro regionální rozvoj.** Klidné a odlehle lokality v periferních regionech, do kterých si rozsáhlá průmyslová výroba a IT či finanční služby nenachází cestu, jsou pro cestovní ruch naopak atraktivní a perspektivní, což vytváří vhodnou protiváhu regionálním pólům rozvoje. Při vhodném přístupu je možné zde zajistit nejen konkurenceschopný, ale i udržitelný rozvoj cestovního ruchu. V podmínkách zemí EU28 je tato charakteristika klíčová: mezi významné turistické destinace patří např. ostrovy ve Středozezemním moři, periferní oblasti Itálie, Španělska a Řecka, Alpský region či Malta a Kypr.

Proč podporovat cestovní ruch z veřejných prostředků?

V závislosti na definovaných specifických rysech odvětví cestovního ruchu se pokusme identifikovat tržní selhání a dále zodpovědět otázku, zda je vhodné je řešit prostřednictvím poskytnutí veřejné podpory.

Zásadním tržním selháním je závislost odvětví cestovního ruchu na veřejných statcích. Mezi nejvýznamnější patří kulturní, přírodní a historické atraktivity. Ty jsou častou podmínkou vzniku cestovního ruchu v lokalitě, pro návštěvníky jsou však buď zcela zdarma (například mořské pobřeží, horské oblasti a další) nebo sezonně vybírané příjmy ze vstupného nepokrývají veškeré náklady na jejich zachování a údržbu; cenu vstupného, kterou by určil trh na základě jednotkových nákladů, by totiž návštěvníci již nebyli ochotni akceptovat (Urban, 2003). Druhá velká skupina veřejných statků, bez kterých cestovní ruch nemůže fungovat, je dopravní infrastruktura. Právě ta je učebnicovým příkladem veřejného statku a jeho vlastností: nedělitelnost, spotřeby, nerivalita a nevylučitelnost ze spotřeby.

Druhým významným tržním selháním je vznik pozitivních a negativních externalit. Turistické atraktivity jsou zpočátku pojímány jako komparativní výhody dané destinace a na základě toho dále rozvíjeny. Velké množství návštěvníků, které přitáhnou, však může vyvolat efekt tzv. turistické pasti, kdy začne docházet k poškození a znehodnocení této komparativní výhody, resp. vloženého kapitálu destinace. Dalším případem negativní externality je poškozování životního prostředí způsobené intenzivním dopravním ruchem (tato externalita se však nevztahuje pouze na cestovní ruch). Na druhou stranu může být rozvoj dopravní infrastruktury, který je podmíněn cestovním ruchem, chápán jako pozitivní externalita (Zelenka a Pásková, 2012), protože tato infrastruktura může mít i další ekonomické efekty, například zkrácení každodenní cesty do zaměstnání pro určitou skupinu obyvatel nebo finanční zhodnocení pozemků a nemovitostí, které se nově stanou lépe dostupnými.

Velké zapojení malých a středních podniků v periferních regionech do cestovního ruchu nelze označit přímo jako tržní selhání; jedná se v tomto případě spíše o bariéru rozvoje. Problémem, který může být řešen prostřednictvím veřejné podpory, je nedostatečná kapitálová vybavenost těchto podniků, informační asymetrie v periferních regionech a celkové nedostatečné využití turistického potenciálu dané lokality. Veřejná podpora tak může být zaměřena nejen na investiční akce (např. do základní a doprovodné turistické infrastruktury či ubytovacích kapacit), ale také na expertní činnost, tj. lokalizaci atraktivit, sestavení modelů návštěvnosti a návazných turistických produktů, lepší institucionální zajištění a spolupráci aktérů v regionu apod.

Efekty veřejné podpory cestovního ruchu

Veřejná podpora poskytovaná v odvětví cestovního ruchu má v konečném důsledku dopady na vývoj makroekonomických ukazatelů, které představuje především produkt (reprezentovaný obvykle HDP), míra inflace, míra nezaměstnanosti a dopady na platební bilanci. Z tohoto základního vývoje je možné dále odvodit dopady veřejné podpory na veřejné rozpočty. V obou případech je nutné hodnotit pouze dodatečný vývoj sledovaných veličin, tj. rozdíl mezi skutečným vývojem v přítomnosti veřejné podpory a (obvykle hypotetickým) vývojem při zachování tržních podmínek.

Při hodnocení ekonomických efektů nachází řada autorů spojení právě mezi veřejnou podporou a mírou růstu HDP (Minoiu a Reddy, 2010) či mírou růstu potenciálního produktu. Ten je často vyjadřován například jako růst znalostní intenzity ekonomiky, což představuje výši investic do výzkumu a vývoje vztahenou k celkové produkci ekonomiky (Ferri, 2015). Toto měřítko však není příliš vhodné pro oblast cestovního ruchu, kde je třeba hodnotit spíše kritéria spojená s rozvojem infrastruktury, regionálním rozvojem či zmírňováním zaostalosti periferních regionů. Tento prostorový, regionální či lokalizační efekt způsobený poskytováním veřejné podpory je předmětem dalších výzkumných prací (Karlsson a kol., 2015; Farole a kol., 2011; Barca a kol., 2015).

Relevantním tématem pro evaluaci veřejné podpory je hledání míst, ve kterých veřejná podpora vyřešila či alespoň přispěla k vyřešení tržních selhání. Proto se tímto tématem zabývá pravděpodobně největší skupina výzkumných prací, které nacházejí jak pozitivní, tak negativní ekonomické konsekvence (Aaron, 2010; Kline a Moretti, 2014). Vycházejí ze společného makroekonomického principu, podle kterého veřejné výdaje vytěsňují soukromé investice; naopak zvýšená ekonomická aktivita, ke které dochází v důsledku poskytnutí podpory, s sebou přináší určité multiplikační efekty.

Při pokusech o kvantifikaci dopadů veřejné podpory na ekonomické ukazatele a státní rozpočet je přitom užitečné neomezit se pouze na přímé, evidentní dopady, tj. dopady způsobené podpořeným projektem nebo podnikem jako takovým, ale také na nepřímé dopady, které působí jako externality vyvolané danou akcí. Tyto externality je složitější identifikovat, hodnotit či kvantifikovat. Analýza dopadů je však tím komplexnější, čím více relevantních prvků v sobě zahrnuje a kde není možné dosáhnout přesné identifikace, lze alespoň ukázat směr, jakým bude daný efekt působit.

Tabulka 4 uvádí přehled primárně identifikovaných efektů veřejné podpory, a to včetně dopadů na makroekonomické ukazatele a státní rozpočet. Vyplývá z něj, že komplexní změření dopadů veřejné podpory do ekonomiky je poměrně širokým problémem. Ani multiplikační efekty neodpovídají jednoduše pojatému keynesovskému multiplikátoru veřejných výdajů, protože s sebou nesou řadu dlouhodobějších, kvalitativních aspektů, vyjádřených například stabilizací podniků a zlepšením podmínek pro růst přidané hodnoty produkce / služeb a potažmo i potenciálního produktu dané ekonomiky. Podobně i vytěsňovací efekty veřejné podpory jsou specifické pro danou činnost a často obtížně měřitelné, protože pouze kvalitativními metodami výzkumu (nejčastěji řízeným rozhovorem s příjemci) lze zjistit hypotetický rozsah projektu, který by byl realizován bez veřejné podpory. V některých případech je tak nezbytné přistoupit k vytváření předpokladů a expertních odhadů, které jsou opřeny o ex ante nebo ex post hodnocení.

Přímé / nepřímé efekty	Projevy v ekonomice	Dopady na makroekonomické ukazatele	Dopady na veřejné rozpočty	Multiplikační a vytěšňovací efekty
<i>Tvorba nových pracovních míst v podpořeném odvětví</i>	Efektivnější využití výrobních faktorů vs. přetahování zaměstnanců z jiného odvětví; růst příjmu zaměstnanců	Růst zaměstnanosti, růst produktu, v období nedostatku disponibilních zdrojů růst míry inflace	Dodatečný příjem z daní z příjmu (korporátních a ze závislé činnosti), dodatečný příjem z nepřímých daní, úspora dávek z podpory v nezaměstnanosti	Nové pracovní místo nebo zvýšení příjmu zvyšuje poptávku zaměstnanců po zboží a službách a poptávku firem po dodávkách
<i>Lepší přístup MSP k financování</i>	Stabilizace MSP, rovnoměrnější lokalizace ekonomické aktivity	Nejednoznačný dopad, možný růst zaměstnanosti a produktu, v dlouhém období působí stabilizačně	Pozitivní dopad, ale obtížně kvantifikovatelný, projevuje se ve středním a dlouhém období	Multiplikační efekty v dlouhodobějším horizontu
<i>Inovace a růst přidané hodnoty v podpořeném odvětví</i>	Dosahování vyššího produktu s konstantním množstvím zdrojů	Růst produktu, stabilní míra inflace i nezaměstnanosti	Dodatečný příjem z daní z příjmu (korporátních a ze závislé činnosti), dodatečný příjem z nepřímých daní	Dodatečná poptávka po produkci dodavatelů, úspory z rozsahu, kvalitativní efekty
<i>Rozvoj ekonomické aktivity v periferních regionech</i>	Růst potenciálního produktu díky využití disponibilních zdrojů	Nejednoznačný dopad, možný růst zaměstnanosti a produktu, v dlouhém období působí stabilizačně	Možnost zastavit poskytování jiných podpor díky růstu ekonomické úrovně v periferních regionech	Synergické a kvalitativní multiplikační efekty
<i>Projekty realizované ve stejném rozsahu bez veřejné podpory</i>	Žádné – veřejná podpora nemá efekt	Žádné – nedochází ke změně produktu ani míry inflace	Výdaje na veřejnou podporu nejsou kompenzovány zvýšením příjmů	Vytěsnění soukromých výdajů veřejnou podporou
<i>Efekt na hospodářskou soutěž (zvýhodnění některých podniků)</i>	Přesun VF do jiných podniků, vytěsnění podniků, které nezvládnou konkurovat	Žádné nebo negativní (pokud dochází k celkovému poklesu produkce a zaměstnanosti vlivem eliminace nekonkurenceschopných podniků)	Žádný, případně negativní – pokles výběru daní z příjmu z nekonkurenceschopných podniků	Vytěšňovací efekt na makroekonomické ukazatele i státní rozpočet
<i>Dopady na trhy výrobních faktorů</i>	Větší tlak na trhy výrobních faktorů, oslabuje ostatní pozitivní efekty	Růst produktu a pokles míry nezaměstnanosti, avšak doprovázené silnými inflačními tlaky	Vyšší ceny výrobních faktorů mohou vést k vyšším daňovým odvodům; vyšší cena práce zvyšuje odvody soc. pojištění	Oslabuje účinek reálného multiplikačního efektu kvůli inflačním tlakům

Tabulka 4 – Efekty veřejné podpory na makroekonomické ukazatele a na veřejné rozpočty

Zdroj: vlastní zpracování

Metody měření efektů veřejné podpory a datové zdroje

Výběr vhodné metody měření efektů veřejné podpory cestovního ruchu závisí zejména na a) charakteristikách a cílech daného opatření podpory; b) otázkách, které si klademe v souvislosti s jeho vyhodnocením; c) zdrojových datech, která máme k dispozici nebo jsme schopni získat (Evropská komise, 2013). Dopady veřejné podpory jsou nejčastěji měřeny a hodnoceny formou ex ante, průběžných a ex post evaluací. Obecně můžeme rozlišit několik metodologických přístupů k evaluaci veřejné podpory:

- Přístup zaměřený na zjištění výše zdrojů, které byly skutečně alokovány na program veřejné podpory: na základě analýz rozpočtů a nákladů se tento přístup zaměřuje na hodnocení efektivnosti a hospodárnosti projektů, ať už ve smyslu plánování budoucího efektivního vynaložení prostředků nebo ve smyslu metod ex-post hodnocení skutečných nákladů.
- Přístup zaměřený na dodržování indikátorů, kritérií a cílů se soustředí na posouzení úspěchů daného opatření podpory na základě aplikace předem daného souboru kritérií. Slabým místem tohoto přístupu může být samotné nastavení souboru kritérií, které nemusí plně reflektovat kýžené dopady programu.
- Kvalitativní přístupy zaměřené na věcný popis, vysvětlení a případně hodnocení dopadů programu veřejné podpory se zahrnutím příkladů dobré praxe. Tento přístup, na rozdíl od čistě finančního hodnocení, může uživatelům i tvůrcům programu poskytnout komplexnější zpětnou vazbu, a pokud je proveden v průběhu programu, může poskytnout podněty pro jeho revizi.

Pod souhrnný název „ekonomická analýza“ lze zahrnout několik příbuzných metod hodnocení ekonomických dopadů daného opatření, z nichž zřejmě nejznámější je tzv. analýza nákladů a výnosů („CBA“ z angl. „cost benefit analysis“). Její podstata tkví v jednoduchém srovnání nákladů a výnosů intervence; předpokládáme přitom, že nositelem nákladů a výnosů je stejný subjekt, například soukromý podnik. Tato metoda je využitelná pro široké spektrum opatření veřejné podpory, protože jejím cílem je kvantifikovat a porovnat široce pojaté náklady a výnosy daného opatření, které jsou při aplikaci metody převáděny na finanční ekvivalent a zahrnují také časové hledisko realizace a dopadu opatření (tj. pracujeme s diskontovanou hodnotou současných veličin). Velkou výhodou CBA je možnost vyčíslit socio-ekonomický efekt daného opatření veřejné podpory, což zároveň znamená, že je předem nutné tento efekt precizně definovat.

Příbuznou metodou v rámci ekonomického hodnocení projektu je tzv. analýza efektivity nákladů („CEA“ z angl. „cost effectiveness analysis“). Tuto metodu lze využít ke srovnání efektivnosti různých alternativ daného opatření a/nebo v situaci, kdy je obtížné převést nefinanční socioekonomické náklady a výnosy na finanční ekvivalent. Zatímco tedy určité opatření může být velmi účinné vzhledem k naplnění požadovaných cílů, nemusí se zároveň jednat o nejlepší dostupnou variantu a „hospodárně vynaložené prostředky“. Jádrem analýzy efektivity nákladů je kalkulace tzv. poměru efektivních nákladů, laicky řečeno „poměr cena-výkon“ dané alternativy opatření.

Multikriteriální analýza je poměrně jednoduchým nástrojem, který byl původně vytvořen za účelem usnadnit rozhodnutí o nejlepší možné variantě na základě několika

kritérií, přičemž ji lze aplikovat na kritéria kvalitativní i kvantitativní. Je však možné ji využít také pro průběžné nebo ex post hodnocení dopadů. Díky využití několika kritérií je možné lépe zachytit složitější problémy. Můžeme tak například dojít k závěru, že ačkoliv v jedné oblasti není využití veřejné podpory příliš úspěšné (např. intervencí zaniknou některá původní nebo nevzniknou nová pracovní místa), v jiné oblasti lze sledovat pozitivní efekt (např. dojde ke snížení sezonních výkyvů návštěvnosti lokality vlivem nových investic). Ginevičius a kol. (2008) využili metodu multikriteriální analýzy na vyhodnocení veřejné podpory projektů 24 litevských soukromých firem podpořených ze strukturálních fondů EU v období 2004 – 2006. Pomocí ní došli k závěru, že různé formy veřejné podpory mají největší dopady v oblasti vzdělávacích projektů a podpory výzkumu, vývoje a inovací. Klíčovým faktorem přitom byla - nepříliš překvapivě - intenzita veřejné podpory: čím větší část celkových nákladů projektu byla financována z veřejných zdrojů, tím vyšší efekt tento projekt vykazoval.

Za účelem změřit dopady veřejné podpory na makroekonomické veličiny - zejména na HDP, zaměstnanost, intenzitu vzájemného obchodu a v širším smyslu konkurenceschopnost - byla vyvinuta řada ekonometrických modelů. Patrně nejdále v jejich vývoji pokročila Evropská komise, a to přirozeně vzhledem k tomu, že je potřeba vyhodnotit dopady výdajů na politiku soudržnosti EU. Aktuálně používaný model RHOMOLO (Brandsma a kol., 2015) vychází z mikroekonomických základů všeobecné rovnováhy, které agreguje do podoby třísektorové ekonomiky (domácnosti, firmy a veřejný sektor) s řadou předpokladů. Dynamika modelu bere v úvahu výskyt šoků na straně poptávky i nabídky. Model je přirozeně rozšířen také o prostorovou dimenzi, ovšem nikoli tradičně o čtvrtý sektor "zahraničí", nýbrž optikou vycházející z Krugmanovy nové ekonomické geografie (Krugman, 1991), tj. zahrnuje lokalizační faktory ekonomické aktivity mezi regiony.

Kvalitativní metody hodnocení efektivity veřejné podpory lze považovat za doplněk k metodám dopadové analýzy a ekonometrickým modelům, pro plné pochopení finálních efektů jsou však neméně důležité. Tvorba a schvalování programů, výběr projektů a distribuce veřejné podpory – to jsou hlavní oblasti, ve kterých kromě plánovaného naplnění identifikovaných socioekonomických potřeb hraje roli také lidský faktor a politizace nebo preference některých témat či přímo podpořených subjektů. Díky kvalitativním metodám hodnocení lze odhalit motivy účastníků, díky kterým se rozhodli (ne)využít veřejnou podporu, zaměřit se na výzkum dílčího problému a především získat cennou zpětnou vazbu, která může ukázat tvůrcům hospodářské politiky odhalit dosud neviděné překážky a příležitosti. Dále lze na jednotlivých příkladech programů či projektů podrobněji analyzovat jejich skutečnou potřebnost (ex ante i ex post) a hospodárnost vynaložených veřejných prostředků (ex post). Mezi hlavní kvalitativní metody lze zařadit metody založené na interakci s účastníky (např. Rozhovory, dotazníková šetření), pozorování, expertní hodnocení a panely a v neposlední řadě komplexní případové studie.

Výhodou výzkumů prováděných v oblasti veřejné podpory je dobrá dostupnost dat. V členských státech Evropské unie jsou nejméně od roku 2007 zveřejňovány všechny projekty podpořené z evropských prostředků, v mnoha případech i z národních zdrojů. Na základě unifikovaných datových výstupů a kritické revize intervenční logiky programů je možné hledat odpověď na otázky, zda veřejná podpora přispívá k řešení tržních selhání.

Závěr

Príspevok priblížil základní východiska zkoumání veřejné podpory cestovního ruchu. Je patrné, že v tomto dynamicky se rozvíjejícím odvětví, které má v kontextu ekonomik EU značné dopady na vývoj makroekonomických ukazatelů i na veřejné rozpočty, existuje řada tržních selhání a bariér rozvoje. Mezi nejdůležitější patří intenzivní využívání veřejných statků, lokalizace do periferních regionů a vznik pozitivních a negativních externalit ve značném rozsahu. Tyto bariéry mohou být řešeny například veřejnou podporou. Můžeme také říci, že veřejná podpora cestovního ruchu není (resp. neměla by být) samoučelná, ale měla by reagovat na přesně definovaný problém trhu. Tuto logickou vazbu je nutné ověřit před zavedením programu podpory, během implementace i po jeho skončení.

Na základě dat o podpořených projektech z oblasti cestovního ruchu je v dalším aplikovaném výzkumu možné vybrat jeden či více těchto problémů, u kterých ověříme, zda veřejná podpora přispěla k jejich řešení. Předběžná rešerše, která byla popsána v tomto příspěvku, ukazuje, že efekty veřejné podpory je potřeba sledovat dlouhodobě; investice do regionální infrastruktury či konkrétní opatření na zmírnění regionálních disparit se do změny konkrétních ukazatelů může projevit až mnoho let po jejich realizaci.

Tento článok odporúčal na publikovanie vo vedeckom časopise Mladá veda: Ing. Lukáš Polanecký

Studie vznikla v rámci vědecké činnosti na Vysoké škole technické a ekonomické v Českých Budějovicích.

Použitá literatura

1. AARON, H., 2010. *Economic effects of social security*. Washington: Brookings Institution Press. ISBN 978-80-81570-734-9.
2. BARR, N., 2012. *The economics of the welfare state*. 5th. ed. Oxford: Oxford University Press. ISBN 978-01-99297-81-8.
3. HOLMAN, R., 2016. *Ekonomie*. 6. vyd.. Praha: C.H. Beck. Beckovy ekonomické učebnice. ISBN 978-80-7400-278-6.
4. KARLSSON, C., M. ANDERSSON a T. NORMAN, 2015. *Handbook of research methods and applications in economic geography*. 1. vyd. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. ISBN 978-80-85793-267-9.
5. KRUGMAN, Paul R., 1991. *Geography and trade*. Cambridge, Mass.: MIT Press. ISBN 9780262111591.
6. PIGOU, A. 1932. *The economics of welfare*. London: Macmillan and Co. ISBN 978-14-128-3667-8.
7. URBAN, J. 2003. *Základy teorie národního hospodářství*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství ASPI. ISBN 80-863-957-23.
8. VEBER, J. a J. SRPOVÁ, 2012. *Podnikání malé a střední firmy*. 3. vyd. Praha: Grada. ISBN 978-80-2474-520-6.
9. ZELENKA, J. a M. PÁSKOVÁ, 2012. *Výkladový slovník cestovního ruchu*. 2. vyd. Praha: Linde Praha. ISBN 978-80-7201-880-2.
10. BARCA, F., P. McCANN a A. RODRÍGUEZ-POSE, 2012. The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches. In: *Journal of Regional Science*. Roč. 52, s. 134-152. ISSN 1467-9787.
11. BRANDSMA, A. a kol., 2015. RHOMOLO: A dynamic spatial general equilibrium model for assessing the impact of cohesion policy. In: *Papers in Regional Science*. Roč. 94, s. 197 – 221. doi: 10.1111/pirs.12162.

12. FAROLE, T., A. RODRÍGUEZ-POSE a M. STORPER, 2011. Cohesion policy in the European Union: Growth, geography, institutions. In: *JCMS: Journal of Common Market Studies*. Roč. 49, č. 5, s. 1089-1111. ISSN 1468-5965.
13. FERRI, D., 2015. Subsidizing acceptability. In: *European State Aid Law Quarterly*. Roč. 14, č. 1, s. 51-67. ISSN 1619-5272.
14. GINEVIČIUS, R., V. PODVEZKO a Š. BRUZGE, 2008. Evaluating the effect of state aid to business by multicriteria methods. In: *Journal of Business Economics and Management*. Roč. 9, č. 3, s. 167-180. ISSN 2029-4433.
15. KLINE, P. a E. MORETTI, 2014. People, places and public policy: Some simple welfare economics of local economic development programs. In: *Annual Review of Economics*. Roč. 6, č. 1, s. 629-662. ISSN 1941-1383.
16. MINOIU, C. a S. G. REDDY, 2010. Development aid and economic growth: A positive long-run relation. In: *The Quarterly Review of Economics and Finance*. Roč. 50, č. 1, s. 27-39. ISSN 1062-9769.
17. SAMUELSON, Paul A, 1954. The Pure Theory of Public Expenditure. In: *The Review of Economics and Statistics*. Roč. 36, č. 4, s. 387- 389 [cit. 2017-10-19]. ISSN 00346535.
18. SOJKA, M. 2005. *Asymetrické informace a jejich důsledky pro metodologii ekonomie* [on line]. [cit. 2017-10-19]. Dostupné z: <<http://www.cepin.cz/cze/prednaska.php?ID=241>>
19. EUROSTAT, 2017. *Tourism statistics. 2016 edition*. [online]. [cit. 2017-10-19]. ISBN 978-92-79-52111-9. Dostupné z: <<http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-catalogues/-/KS-02-15-874>>
20. EVROPSKÁ KOMISE, 2013. *Evalsed Sourcebook: Method and Techniques* [online]. [cit. 2017-10-19]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/evaluation_sourcebook.pdf>
21. *Glossary of tourism terms*, 2017 [online]. The World Tourism Organization (UNWTO). [cit. 2017-10-20]. Dostupné z: <http://www2.unwto.org/en>
22. OECD, 2016. *Tourism trends and policies 2016*. [online]. [cit. 2017-10-19]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/industry/tourism/Tourism2016-Highlights_Web_Final.pdf>
23. UNWTO, 2016. *UNWTO Tourism Highlights. 2016 edition*. [online]. [cit. 2017-10-19]. Dostupné z: <<http://mkt.unwto.org/publication/unwto-tourism-highlights-2016-edition>>
24. WORLD TRAVEL & TOURISM COUNCIL (WTTC), 2017. *Travel & Tourism Economic Impact 2016* [online]. [cit. 2017-10-19]. Dostupné z: <<https://www.wttc.org/research/economic-research/economic-impact-analysis/regional-reports>>