

PŘÍMÉ ZAHRANIČNÍ INVESTICE A OMEZENÍ JEJICH TOKŮ

DAVID MÜLLER

Právnická fakulta Univerzity Karlovy

Abstract in original language

Příspěvek "Přímé zahraniční investice a omezení jejich toků " je zaměřen na jeden z nejzajímavějších trendů v mezinárodním ekonomickém právu a zvláště v oblasti práva zahraničních investic. Přehledově budou představeny hlavní současné nástroje omezování a kontroly volných toků investic a jejich zdroje. Jsou zvažovány hlavní důvody zavádění kontroly a omezení zahraničních investic. Následně je na příkladech nastíněna jejich povaha.

Key words in original language

Přímé zahraniční investice; omezení; diskriminace; právní nástroje.

Abstract

Report on the project "Foreign Direct Investment Restrictions" targets some of the most striking contemporary trends in the international economic law and particularly in the law of foreign investments. The aim of the report is to introduce main instruments for the restriction and control of the investment flows and their sources. Discussion considers main reasons for implementing the measures limiting investment flows. Afterwards, some examples provides outline of their nature.

Key words

Foreign direct investment; restrictions; discrimination, legal measures.

Cílem tohoto referátu¹ je představit základní otázky a problémy spojené s právními aspekty regulace přímých zahraničních investic, které směřují k omezení jejich toků.

Jde o téma, jež přitahuje v posledních letech čím dál více zájmu. Role přímých zahraničních investic (Foreign Direct Investment – FDI) pro globální ekonomiku i jednotlivé národní ekonomiky je velmi důležitá. FDI představují jeden z nejvýznamnějších způsobů, jakým dochází k alokaci soukromého kapitálu v mezinárodním hospodářství. FDI jsou díky tomu považovány za jeden z hlavních motorů růstu a globalizace světové

¹ Tento příspěvek byl zpracován jako součást projektu podpořeného Grantovou agenturou Univerzity Karlovy, číslo 1129010.

ekonomiky. Pro státy také představují jeden z nejdůležitějších způsobů, jak přitáhnout do země finanční zdroje.

Jejich role má nicméně i svou druhou stránku. Objem investovaného kapitálu a vliv investorů prakticky trvale od konce 2. světové války velmi dynamicky roste², což vede k úvahám o omezení suverenity států, do kterých investice míří. Proč? Možnost států kontrolovat toky kapitálu a společnosti, které finanční prostředky ovládají, je velmi omezená. Střetává se tak zájem států přitáhnout co největší objem kapitálu, spojený s liberálními zájmy na uvolňování toků kapitálu a posilování liberalizace světové ekonomiky, se zájmem států udržet si kontrolu nad pohybem financí. Ze střetu těchto úvah vycházejí snahy o větší regulaci kapitálových prostředků v podobě přímých zahraničních investic. Ty jsou pro účel tohoto referátu chápány jako investice prostředků subjektu z jedné ekonomiky do majetku či věci v jiné ekonomice za účelem vytváření a následného čerpání zisku, spojené se získáním kontroly nad tímto majetkem³.

Faktory, které vedou k tomu, že se problematika kontroly a možnosti omezení toku investic objevuje jako stále významnější politická agenda i otázka výzkumu jsou v podstatě dva úzce provázané důvody. Zaprvé můžeme sledovat rostoucí snahu států o ochranu vlastních strategických odvětví před tím, aby byly převzaty zahraničním investorem. V tomto hrají roli bezpečnostní rizika, které státy vnímají, zvláště u odvětví, které jsou dlouhodobě vnímána jako hospodářsky či politicky citlivá. Zadruhé hraje bezesporu roli obrovský vzestup kapitálu, kterým disponují tzv. suverénní investiční fondy (Sovereign Wealth Funds – SWF), a především obavy vyspělých států z toho, že by jednání suverénních fondů mohlo být motivováno jinak než ziskem.

Hlavní zdroje motivace k zavádění omezení volných toků investic jsou tedy prakticky dva – interní a externí. Na domácí úrovni jsou státy motivovány politickou poptávkou, která je určena především tlakem veřejnosti a může odrážet dvě roviny zájmu. Rovinu politickou, kdy investice nemá větší hospodářský dopad, ale je vnímána např. jako bezpečnostní riziko (investice do výrobců vojenských technologií, komunikací), a rovinu hospodářskou, kdy se pod kontrolu zahraničního investora může dostat velký hospodářský subjekt, jenž může mít potenciálně relativně vyšší vliv na hospodářství země (např. investice v oblasti energetiky). Externím zdrojem motivací může být chování investorů samotných, tedy subjektů ze třetích zemí, které v recipientských státech vyvolávají takové obavy, že tyto reagují zpřísněnou

2 UNCTAD: FDI Statistics
(<http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=4979&lang=1>).

3 Srovnej OECD Benchmark Definition of Foreign Direct Investment
(<http://www.oecd.org/dataoecd/10/16/2090148.pdf>).

regulací podmínek. Typický rys poslední dekády představuje vzestup SWF, které jsou vlastněny či řízeny jinou zemí, třetím státem. Zdroje SWF se typicky vytváří z přebytků obchodu a jsou typické pro silné zbožově exportní země (Čína, Singapur) nebo země vyvážející ropu (Spojené arabské emiráty, Katar, Saudská Arábie, Norsko). Není možné přesně určit, jakou částkou tyto fondy aktuálně disponují, ale odhaduje se suma kolem 4 biliónů dolarů⁵.

Regulaci přímých zahraničních investic se věnují různá mezinárodní fóra, včetně UNCTAD, IMF, WB, nicméně nejhluběji se touto otázkou zabývá OECD a její Investiční výbor. V rámci Investičního výboru existuje od roku 2006 speciální dialog Svoboda investic: kulatý stůl⁶, který zkoumá hlavní důvody nové regulace, její limity a nedostatky a připravuje politická a praktická doporučení, jenž mají zajistit, že přijímaná restriktivní opatření budou v souladu s pravidly OECD⁷.

A to v souladu a akceptovatelná z pohledu mezinárodní regulace prostřednictvím soft law OECD, které představuje, i přes své limity vyplývající z jeho povahy, nejefektivnější mezinárodní nástroj liberalizace investičních toků. Jeho základem je soubor pravidel, označovaný jako investiční *acquis* OECD, které je založeno na dvou dokumentech – Kodexu liberalizace kapitálových pohybů z roku 1961 a Deklarace OECD o mezinárodních investicích a nadnárodních podnicích z roku 1976. Tyto dokumenty zavádějí základní principy jako transparentnost, nediskriminace, progresivní a jednostranná liberalizace⁸.

Pravidla OECD umožňují za určitých podmínek přijmout opatření kvůli zajištění národní bezpečnosti. Vymezením těchto podmínek se blíže zabývá i kulatý stůl Svoboda investic, který zdůrazňuje několik klíčových principů. Zaprvé je to transparentnost a předpověditelnost opatření, zadruhé jeho proporcionalita, která musí odpovídat povaze chráněného veřejného zájmu a zatřetí princip odpovědnosti a dohledu, který bude zajišťovat, že tato opatření nebudou snadno zneužitelná. Dotčení investoři by zároveň měli být

4 Johnson, S.: The Rise of Sovereign Wealth Funds. In: Finance and Development, International Monetary Fund. Vol. 44, No. 3, 2007 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2007/09/straight.htm>).

5 SWF Institute: Rankings (<http://www.swfinstitute.org/fund-rankings/>).

6 Freedom of Investment Roundtable – FOI.

7 OECD – Freedom of Investment Roundtable (http://www.oecd.org/document/7/0,3343,en_2649_34887_37363207_1_1_1_34529562,00.html).

8 OECD investment instruments (www.oecd.org/daf/investment/instruments).

o změnách informování a měli by mít možnost se státní sférou veškeré problémy konzultovat.

Je zřejmé, že každý stát má právo si určit, co je nutné a efektivní k ochraně vlastní bezpečnosti v oblasti investic. Veškerá opatření by však měla být na základě zdůvodněných rozhodnutí a úzce zaměřena, a zároveň by měla být posledním možným nástrojem. Státy musí brát v potaz také to, že omezováním toků investic mohou odrazovat další investory, zhoršovat příliv kapitálu do země a omezovat svou konkurenceschopnost.

Na závěr se podívejme na několik příkladů zemí, které opatření za účelem regulace FDI přijaly. Za zmínku stojí např. ruský Federální zákon č. 57 z roku 2008 „O zahraničních investicích ve společnostech majících strategický význam pro zabezpečení obrany země a bezpečnosti státu“. Zákon stanoví několik desítek strategických činností, v nichž zahraniční subjekty nemohou bez souhlasu ruských orgánů získat většinu ve společnosti (jaderná energetika, zbraně, kosmická činnost, telekomunikace)⁹. Jeden z hlavních proponentů liberalizace, Spojené státy americké, zřídily už v roce 1975 zvláštní Výbor pro zahraniční investice ve Spojených státech, který má za úkol přezkoumávat vliv zahraničních investic na bezpečnost USA¹⁰. Zvláštní zákon v době nedávné přijala i Spolková republika Německo. Na základě tohoto zákona má německá vláda možnost zablockovat za určitých okolností získání významného podílu v německé společnosti zahraničním investorem mimo země EU. Podobné aktivity můžeme pozorovat i u dalších zemí, například Číny, která v rámci ochrany národní ekonomické bezpečnosti předepisuje přezkumnou proceduru tam, kde to může potenciálně národní bezpečnost ohrozit.

Při celkovém pohledu lze vidět, že aktivity usilující o znovuposílení kontroly státu nad investičními toky směřují především do určitých odvětví. V rozvinutých zemích jde o obecně citlivá odvětví (zbraně, telekomunikace, energetika) a infrastrukturu, zatímco v rozvojových zemích jde o citlivá odvětví a zdroje surovin. Regulace nabývá nejrůznějších podob od sledování investic a screeningu k notifikaci a schvalování investic předem. Je zřejmé, že zájem států o zvýšenou regulaci roste adekvátně jejich pocitu ohrožení a rostoucímu objemu volných kapitálových prostředků v mezinárodním finančním systému. Klíčové pro další úpravu zajištění liberalizace toků investic bude najít efektivně fungující průsečík mezi volným pohybem kapitálu a udržení práva státu jej omezit za účelem oprávněné a zdůvodněné ochrany vlastní bezpečnosti.

9 WIPO resources: Foreign Investment Law
(http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=188843&tab=2).

10 Unites States Department of Treasury: Office of Investment Security
(<http://www.treas.gov/offices/international-affairs/cfius/>).

Literature:

Johnson, S.: The Rise of Sovereign Wealth Funds. In: Finance and Development, International Monetary Fund. Vol. 44, No. 3, 2007 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2007/09/straight.htm>).

OECD Benchmark Definition of Foreign Direct Investment (<http://www.oecd.org/dataoecd/10/16/2090148.pdf>).

OECD – Freedom of Investment Roundtable (http://www.oecd.org/document/7/0,3343,en_2649_34887_37363207_1_1_1_34529562,00.html).

OECD investment instruments (www.oecd.org/daf/investment/instruments).

SWF Institute: Rankings (<http://www.swfinstitute.org/fund-rankings/>).

UNCTAD: FDI Statistics (<http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=4979&lang=1>).

United States Department of Treasury: Office of Investment Security (<http://www.treas.gov/offices/international-affairs/cfius/>).

WIPO resources: Foreign Investment Law (http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=188843&tab=2).

Contact – email

davidmuller@davidmuller.cz