

CES

CENTRUM EKONOMICKÝCH STUDIÍ VŠEM

17

ISSN 1801-1578 (elektronická verze)
ISSN 1801-6871 (tištěná verze)

vydání 17/ ročník 2006 /19.9. 2006

Bulletin CES VŠEM

V TOMTO VYDÁNÍ

Nové členské země Evropské unie a příprava na přijetí společné měny

Příspěvek se zabývá problémy přijetí eura a jeho vlivu na proces dohánění ekonomické úrovně v nových členských zemích EU. Hlavní důraz je kladen na vazby reálné a nominální konvergence.

R. Vintrová, V. Žďárek (strana 1)

Veřejné zakázky a efektivita výdajů – srovnání ČR a SR

Příspěvek analyzuje dva nové zákony o veřejných zakázkách v České a Slovenské republice. Hodnotí, jak si nové zákony vedou z pohledu základních principů nulové diskriminace, rovnosti uchazečů a transparentnosti a do jaké míry zužují prostor pro možnou korupci.

L. Gregorová, V. Šmejkal (strana 4)

Veřejné elektronické služby – pokrok v roce 2005

Text vychází z publikace společnosti Capgemini *On-line Availability of Public Services: How Is Europe Progressing?* z června 2006 a hodnotí pokrok v budování informační společnosti v EU v oblasti e-Governmentu, resp. v oblasti poskytování veřejných elektronických služeb.

P. Doucek (strana 7)

Světový počítačový kongres IFIP poprvé v Latinské Americe

Mezinárodní organizace IFIP (International Federation of Information Processing) poprvé ve své historii zasedala na jihoamerickém kontinentu. Její kongres WWC 2006 (19th World Computer Congress) a paralelně probíhající konference přinesly mnoho zajímavých poznatků.

J. Basl, J. Pour (strana 10)

Nové členské země EU a příprava na přijetí společné měny

1. Úvod

V souladu s přístupovými dohodami se nové členské země připravují na vstup do měnové oblasti v Evropě (eurozóny), který prohloubí jejich ekonomickou integraci. Je nutno určit, kdy k tomuto kroku dozrají podmínky, aby nebyla poškozena ani stabilita společné měny, ani plynulý vývoj přistupujících zemí. Záštitu stability eura představují maastrichtská kritéria, která jednotlivé země musí splnit před vstupem do eurozóny. Vládní instituce jednotlivých zemí určují vhodný termín přijetí společné měny a po dohodě s ostatními členy eurozóny i konverzní kurz domácí měny ve vztahu k euru. Jde o zásadní ekonomické rozhodnutí s dalekosáhlými důsledky, které lze na základě teoretických předpokladů a praktických zkušeností z fungování společné měny do určité míry předvídat. Analýzy vládních i unijních institucí se obvykle soustřeďují na schopnost jednotlivých zemí splnit maastrichtská konvergenční kritéria. Řada zemí své původně ambiciózní plány přehodnocuje a obtíže s plněním kritérií (zejména vysoké deficity veřejných rozpočtů a vyšší míra inflace) vedou k odsouvání původně avizovaných termínů, obsažených v konvergenčních programech. Pozornost však zasluhuje i druhá stránka problému – posouzení, jak přijetí společné měny při odlišných makroekonomických parametrech může ovlivnit proces dohánění ekonomické úrovně ve sledovaných zemích.

Při rozhodování o přijetí eura v jednotlivých zemích se setkáváme s tím, že v argumentaci převládají spíše politické důvody, jakoby šlo o záležitost prestiže, která z nových členských zemí přijme euro dříve. Z ekonomického hlediska se posuzuje převážně jen schopnost splnit včas maastrichtská kritéria. Skutečná „ekonomická zralost“ ve vztahu k dopadům na reálnou konvergenci důkladněji zvažována není. Automaticky se předpokládá, že zřejmé výhody, ke kterým lze přičíst hlavně odstranění kurzových rizik a snížení transakčních nákladů, převáží nad nevýhodami, spočívajícími ve ztrátě samostatné měnové politiky a přizpůsobovacího kurzového mechanismu. Následující příspěvek se pokouší přispět k probíhající diskusi na základě zkoumání vztahu reálné a nominální konvergence a očekávaných přínosů a rizik. Soustřeďuje se na postkomunistické země střední a východní Evropy (dále EU-8).

2. Vazby reálné a nominální konvergence

Nové členské země EU mají při zavádění eura některé společné problémy, dané jejich statusem dohánějících ekonomik. Jde o země méně ekonomicky vyvinuté, jejichž prioritou je robustní ekonomický růst. Jednotná měnová politika eurozóny vyžaduje plnění maastrichtských kritérií, která vycházejí z podmínek vyspělých, stabilizovaných zemí, tvořících jádro eurozóny. Dohánějící, dynamicky se rozvíjející ekonomiky mají „rozvolněnější“ makroekonomické parametry. Musejí doplňovat své vlastní zdroje větší mírou zahraničních úspor, a proto často zaznamenávají vyšší deficity běžného účtu platební bilance. Velké veřejné investice do zanedbané infrastruktury vedou k vyšším deficitům veřejných rozpočtů. Mají zpravidla vyšší míru inflace (ČR a Litva jsou v tomto ohledu výjimkou), která mimo jiné usnadňuje rychlejší přelévání pracovních sil a kapitálových toků v souladu s tržními kritérii. Nadměrně přísné makroekonomické politiky mohou v těchto podmínkách bránit robustnímu eko-

nomickému růstu.¹ Přijetí společné měny vyžaduje harmonizaci míry inflace. Pro méně vyspělé ekonomiky, procházející prudkými strukturálními změnami, by to mohlo znamenat dlouhodobé zakonzervování jejich výchozí nízké cenové úrovně na pozici „low cost economies“, konkurujících pouze nízkými mzdami a nízkými náklady. Jde o to, aby za této situace nebyly potlačeny stimuly k přechodu na kvalitativně založené konkurenční výhody.

Po překonání transformační krize od poloviny 90. let se ekonomická úroveň zemí EU-8 přibližovala k průměrné úrovni zemí EU-25 poměrně rychle, podobně jako úroveň „kohezních“ zemí Španělska a Řecka (opačným příkladem je Portugalsko). Nejrychlejší byl postup reálné konvergence ve státech Pobaltí, které ovšem byly na počátku transformace postiženy hlubší krizí a vycházejí z velmi nízké ekonomické úrovně (viz tabulka 1).

Tabulka 1: HDP na obyvatele v PPS ve vybraných zemích EU v letech 1995 – 2005 (EU-25 = 100)

	1995 ¹⁾	2000	2005	Rozdíl v p. b.		
				1995 2005	1995 2000	2000 2005
CZ	68,4	64,7	72,8	4,4	-3,7	8,1
HU	48,4	52,7	60,9 ²⁾	12,5 ²⁾	4,3	8,2 ²⁾
PL	40,6	46,8	49,8	9,2	6,2	3,0
SK	43,9	47,3	54,9	11,0	3,4	7,6
SI	67,7	72,6	79,6	11,9	4,9	7,0
EE	33,5	40,8	57,0	23,5	7,3	16,2
LT	33,5	38,3	51,9	18,4	4,8	13,6
LV	29,0	35,3	46,8	17,8	6,3	11,5
PT	74,8	80,6	71,1	-3,7	5,8	-9,5
GR	70,3	72,6	81,7	11,4	2,3	9,1
ES	87,1	92,5	98,3	11,2	5,4	5,8

Poznámka: ¹⁾ Odhad EUROSTATu; ²⁾ Údaje za Maďarsko nejsou zcela srovnatelné, neboť metodická změna (nový způsob zahrnování tzv. FISIM) je v nich obsažena až od roku 2002. Rozdíl k roku 2005 může být zkreslen směrem nahoru zhruba o 2 p. b.

Pramen: EUROSTAT (2006), cit. 22. 8. 2006; vlastní výpočty.

Nominální konvergencí rozumí většina autorů jen jiné označení pro plnění maastrichtských kritérií.² Tato konvergenční kritéria, stanovená za účelem udržení stability společné měny,³ měla původně působit mezi ekonomi-

¹ Příliš nízká míra inflace, tj. de facto situace požadovaná maastrichtským kritériem, by mohla v tranzitivní ekonomice vést k „podvázání“ ekonomického růstu. Při prudkých strukturálních změnách vzniká totiž problém s měřením inflace, neboť část kvalitativních změn je fiktivně zachycena jako změna cenová. Zároveň platí, že „zlomení“ inflačních očekávání, která mají v mechanismu svého utváření ekonomickými subjekty velmi často výrazně zastoupenou adaptivní složku, je pro měnové autority obdobně závažným problémem. Proto by tedy měnová autorita měla pracovat s odhadovaným růstem produktivity práce, uvažovaným zkrácením při výpočtu míry inflace a požadovaným kritériem. Kombinací všech těchto hledisek by měl vzniknout kompromis, který nebude mít vliv ani na tempo reálné, ani nominální konvergence.

² Explicitně se takto vyslovuje například Dědek, O. (2006): Rizika a výzvy měnové strategie k převzetí eura. Politická ekonomie, 54, 2006, č. 1. Podobně definují tento pojem jiní autoři (viz Dobrinsky, R., 2006): Nominal versus Real Convergence: The Balancing Act for New EU Entrants. [WIIW Spring Seminar Wider Europe: Opportunities and Future Challenges. Mimeo.] Vienna, březen 2006.

³ Jde o míru inflace, úrokovou míru, přípustnou míru deficitu veřejných rozpočtů a míru veřejného dluhu, přičemž v období dvouletého povinného

kami zhruba stejné ekonomické úrovně, rostoucími víceméně shodnými tempy. Otázka možného rozporu s reálnou konvergencí nepřipadala v dané souvislosti v úvahu. V ekonomice nově přistoupivších, méně vyvinutých zemí EU však mohou mezi postupem reálné a nominální konvergence vznikat rozpory. Výchozí cenové úrovně v nových členských zemích se výrazně liší (viz tabulka 2). Maastrichtská konvergenční kritéria vycházejí z přírůstkových veličin. Berou v úvahu vývoj cen, charakterizovaný mírou inflace, nikoliv však výchozí relativní cenovou hladinu (comparative price level, CPL). Při výrazně odlišné výchozí cenové úrovni a "harmonizovaných" cenových přírůstcích by teoreticky k vyrovnání cenových úrovní nikdy nemohlo dojít. To je v rozporu s působením tržních sil v rámci společného trhu.

Tabulka 2: Vývoj relativních cenových úrovní ve vybraných zemích EU v letech 1995 – 2005 (EU-25 = 100)

	EU – 25 = 100			Rozdíl v p. b.			ČR = 100 (2005)
	1995	2000	2005	1995 – 2005	1995 – 2000	2000 – 2005	
CZ	38,6	45,9	56,3	17,7	7,3	10,4	100,0
HU	43,8	47,0	61,1	17,3	3,2	14,1	108,5
PL	44,0	51,6	54,6	10,6	7,6	3,0	97,0
SK	40,8	42,9	54,9	14,1	2,1	12,0	97,5
SI	74,4	71,4	73,1	-1,3	-3,0	1,7	129,8
EE	38,4	52,5	58,2	19,8	14,1	5,7	103,3
LT	25,9	46,2	49,5	23,5	20,3	3,2	87,8
LV	33,2	50,3	50,4	17,3	17,2	0,1	89,6
PT	74,5	73,9	83,5	9,0	-0,6	9,6	148,3
GR	77,5	78,7	84,9	7,4	1,2	6,2	150,8
ES	86,1	84,3	90,2	4,1	-1,8	5,9	160,2

Pramen: EUROSTAT (2006b), cit. 12. 9. 2006; vlastní výpočty.

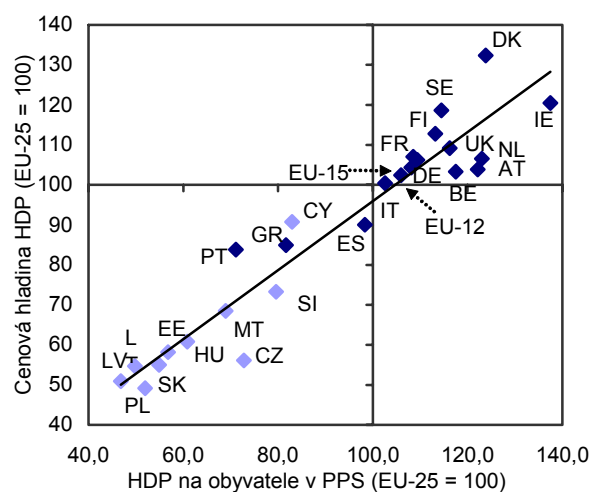
Mezi ekonomickou, cenovou a mzdovou úrovní existuje v praxi těsná závislost. Země s nízkou ekonomickou úrovní mají též nízkou cenovou úroveň ve srovnání se zeměmi ekonomicky vyspělejšími a ještě nižší je jejich relativní mzdová úroveň. S růstem ekonomické úrovně stoupá i relativní cenová úroveň, dochází k reálnému zhodnocování měny a zvyšuje se i relativní úroveň mezd ve vztahu k vyspělejší zemím. V seskupení zemí EU-25 je korelace mezi ekonomickou úrovní (vyjádřenou HDP per capita v PPS) a cenovou úrovní celkového HDP velice silná (viz obrázek 1).⁴

V některých zemích však existují výjimky a relace jejich cenové úrovně ve vztahu k EU-25 neodpovídá relaci v ekonomické úrovni. V rámci zemí EU-8 je cenová úroveň české ekonomiky vzdálena od průměru zemí EU-25 směrem dolů daleko více, než by odpovídalo rozdílu v ekonomické úrovni. Cenová úroveň ostatních ekonomik leží buď přesně na regresní přímce, vyjadřující závislost mezi ekonomickou a cenovou úrovní, nebo v její těsné blízkosti.

pobytu v mechanismu směnných kurzů (ERM 2) je nutno udržet kolísání měnového kurzu v určeném rozmezí.

⁴ Sklon regresní přímky (0.86) je poměrně blízko jedné. Jak teoreticky ukázali Čihák, M., Holub, T. (2001): Cenová konvergence k EU – pár nezodpovězených otázek. Finance a úvěr, 51, 2001, č. 6, jednotkový sklon přímky není podmínkou, protože jeho hodnota je ovlivněna podílem neobchodovatelných statků na HDP a podílem kapitálu použitého na produkci neobchodovatelných statků. Vysvětlující schopnost této jednoduché regrese je velmi vysoká (91 %).

Obrázek 1: Vztah ekonomické a cenové úrovně (EU-25 = 100, rok 2005)



Pozn.: Lucembursko z analýzy vypuštěno. Regresní rovnice má tvar $CPL = 0,977 + 0,860 \cdot HDP$, koeficient korelace $R^2 = 0,91$.
 Pramen: EUROSTAT (2006), cit. 22. 8. 2006; vlastní výpočet.

Při pružném měnovém kurzu probíhá vyrovnávání cenových hladin dvěma kanály – zpevňováním nominálního kurzu a inflačním kanálem. Po přijetí eura kurzový kanál odpadá. V zemích s nízkou inflací, kde proces reálného zhodnocování probíhal převážně kurzovým kanálem, je logicky nutno očekávat silné inflační tlaky. Ke zrychlení cenového růstu po vstupu do eurozóny skutečně docházelo v řadě zemí. Míra inflace v Irsku se zvýšila o 2 body z 1,8 % (průměrná úroveň 2 roky před přijetím eura) na 3,8 % (roční průměr 1999-2004), v Portugalsku došlo ke zvýšení za stejné období z 2,3 % na 3,1 %, ve Španělsku z 2,4 % na 3,0 %. Pod vlivem koordinovaných politik se v posledních letech míra inflace v uváděných zemích snížila při současném snížení temp ekonomického růstu.

Tabulka 3: Měnový a cenový vývoj v zemích EU-8

	Nominální kurz k euru		HICP ¹⁾		REER ²⁾	
	Prům. roč. změna (%) 2001-2005 ³⁾	2005 (%) ³⁾	Prům. roč. růst (%) 2001-2005	2005 (%)	Index 2005/2000	Prům. roč. změna (%) 2001-2005 ³⁾
CZ	3,6	7,1	2,0	1,6	1,366	6,4
HU	-0,9	1,5	5,8	3,5	1,436	7,5
PL	-0,1	12,7	2,7	2,2	0,970	-0,6
SK	2,0	3,7	5,9	2,8	1,205	3,8
SI	-2,9	-0,2	5,6	2,5	1,050	1,0
EE ⁴⁾	0,0	0,0	3,5	4,1	1,150	2,8
LT ⁴⁾	1,4	0,0	0,9	2,7	1,073	1,4
LV	-4,3	-4,5	4,1	6,9	0,891	-2,3

Poznámka: ¹⁾HICP (harmonized index of consumer prices) = harmonizovaný index spotřebitelských cen; průměrný roční růst v letech 2001-2005 činil 2,2 % v EU-25, 2,0 % v EU-15, 2,2 % v eurozóně; ²⁾REER (real effective exchange rate), reálný efektivní měnový kurz, deflováno ULC za celou ekonomiku, váhy za 34 vyspělých zemí; ³⁾Zhodnocení (+), znehodnocení (-); ⁴⁾měnový výbor.

Pramen: EUROSTAT, Structural Indicators, National Accounts, cit. 12.9. 2006, ECFIN, Statistical Annex of European Economy (Spring 2006), vlastní výpočty.

Ze zemí EU-8 se v posledním pětiletí nejrychleji zhodnocoval nominální měnový kurz v České republice a na Slovensku, zatímco ve Slovinsku a Lotyšsku došlo ke znehodnocení domácích měn. Reálný efektivní měnový

kurz se nejvíce zvýšil v Maďarsku, v Polsku a v Lotyšsku docházelo ke znehodnocení. Míra inflace byla nejnižší v Litvě a v České republice, kde se pohybovala pod nebo na úrovni eurozóny, nejvyšší (v rozmezí 6 až 7 %) byla na Slovensku, v Maďarsku a ve Slovinsku (viz tabulka 3).

3. Implikace pro zavedení eura v jednotlivých zemích

Přehled vývoje fundamentálních ekonomických veličin zemí EU-8 ukazuje na možné problémy s přizpůsobením k požadavkům, nutným pro přijetí společné měny, i na různost podmínek, které k tomuto kroku motivují z hlediska vnitřní i vnější ekonomické rovnováhy. Hlavní předností přijetí eura je odstranění kurzových rizik a snížení transakčních nákladů. Tyto přínosy mají v různých podmínkách různou váhu. Snížení kurzových rizik je zvlášť důležité pro země, které trpí velkými deficity běžného účtu platební bilance. K nim patří zejména pobaltské země a Maďarsko. Pro tyto země „eurový deštník“ představuje ochranu před měnovou krizí, která by v případě samostatných měn mohla pod náporům finančních spekulací nastat. Zajištění stability měnového kurzu může v konkrétních případech převážit nad jinými nevýhodami. Tento závěr se však netýká České republiky, která má jako jediná ze zemí EU-8 kladnou obchodní bilanci a deficit běžného účtu platební bilance se v posledních letech snížil na udržitelnou výši.

Další významnou výhodou pro ekonomický růst v zemích EU-8 po přijetí společné měny je vstup do prostředí s nízkou inflací a nízkými úrokovými mírami, podporujícími investice a růst. Ve většině zemí EU-8 jsou úrokové míry podstatně vyšší než v eurozóně. Nižší úrokové míry jsou faktorem, který může urychlit reálnou konvergenci. Vzniká však současně nebezpečí přehřátí ekonomiky a následného zpomalení ekonomického růstu, pokud se v dohánějících zemích neprosazuje dostatečný předstih před růstem produktivity práce v zemích vyspělejších a domácí poptávka je kryta neúměrným růstem dovozu při nadměrném čerpání zahraničních úspor (případ Portugalska). Tato výhoda však opět neplatí pro Českou republiku, která má úrokové míry nižší než v eurozóně, a to v současnosti o 0,75 pbs. Zde by se naopak úrokové míry po přijetí eura zvýšily a motivace k investicím snížily.

Na rozdíl od přínosů, které se netýkají všech zemí ve stejné míře, je snížení transakčních nákladů, spojených s převodem domácích měn na euro, neoddiskutovatelným přínosem pro všechny zúčastněné a jeho význam je nezanedbatelný zejména pro exportéry. Bilance přínosů a nákladů se liší v různých zájmových skupinách. Mezi přínosy je nutno zmínit též přímou účast na formování společné měnové politiky zemí eurozóny, která je ovšem podřízena především zájmem stability společné měny. Pro některé země s ohroženou makroekonomickou stabilitou není bez významu ani ukázkující vliv Paktu stability a růstu, který by měl zvýšit jejich finanční disciplínu.

Konkrétní situace v jednotlivých zemích EU-8 se významně odlišuje. Nejméně problematický je přechod na společnou měnu ve Slovinsku, které již dosáhlo relativně vysoké ekonomické úrovně ve vztahu k průměru zemí EU-25 a současně se jeho cenová úroveň blíží třem čtvrtinám v relaci k EU-25. Plnění maastrichtských kritérií zde nepředstavuje zvláštní problém – míru inflace se v roce 2005 podařilo snížit na 2,5 % a deficit veřejných rozpočtů klesl pod 2 %. Tomu odpovídají i úrokové míry a míra veřejného dluhu. Nominální kurz tolaru se od roku 2005 přestal znehodnocovat. Je proto logické, že Slovinsko se stalo prvním adeptem pro vstup do eurozóny.

Na opačném pólu z hlediska dosažené ekonomické úrovně jsou pobaltské státy, jejichž HDP na obyvatele se ve vztahu k EU-25 pohybuje od 47 % v Lotyšsku po 57 % v Estonsku. Z hlediska přijetí eura to však neznamená, že by tyto státy měly být mezi posledními. K plnění maastrichtských kritérií má nejbližší Litva, poněkud větší problémy s mírou inflace jsou v Lotyšsku. Pobaltské státy všeobecně nemají problém s vyrovnaností veřejných rozpočtů. Relativní cenová úroveň v těchto zemích je nízká, avšak tento stav víceméně odpovídá jejich nízké ekonomické úrovni. Přitom jde o státy malého ekonomického rozměru, které ve své historii prakticky téměř neuplatňovaly samostatnou měnovou politiku. (Estonsko a Litva uplatňují kurzový režim „měnového výboru.“) Společně jim jsou velké deficity běžného účtu platební bilance, které mohou představovat problém při existenci vlastní měny. Časný vstup do mechanismu směnných kurzů ERM 2 je v těchto zemích oprávněn jejich specifickou pozicí. Situace v největší polské ekonomice je složitější a vyžadovala by specifický rozbor.

V ČR existuje stále nepřiměřeně velký rozdíl mezi paritou kupní síly koruny a směnným kurzem. Koefficient ERDI (exchange rate deviation index), který tuto odchylku měří, dosahuje výše 1,8, zatímco ve Slovinsku činí jen 1,4. Relativní cenová úroveň, odpovídající ekonomické vyspělosti země, by se podle regresní analýzy měla pohybovat kolem tří čtvrtin, což odpovídá koeficientu ERDI mezi 1,3 a 1,4. Při dosavadním tempu přibližování cenové hladiny, které se pohybuje kolem 4 % ročně, lze těchto veličin dosáhnout za 7 až 8 let, tj. v letech 2012-2013. Dřívější přechod na společnou měnu, spojený se zafixováním kurzu české koruny vůči euru na jeho běžné tržní hodnotě, by vedl k neúměrně nízkému ocenění domácích finančních aktiv (úspor obyvatelstva i podniků). Slabý kurz znamená zchudnutí země v relaci k zahraničí.⁵ Tržní síly potřebují ještě určitý čas k tomu, aby přirozeným způsobem uvedly kurz koruny do souladu s paritou kupní síly a s ekonomickou úrovní země. Česká ekonomika má tedy více důvodů řídit se při přechodu na společnou měnu spíše principy „don't hurry policy“. Vzhledem k tomu, že ani Maďarsko a Polsko nesměřují do eurozóny tak rychle, jak se to dříve jevílo, nezůstala by ČR osamocena, čímž se riziko možných spekulativních nájezdů na měnu snižuje.

4. Závěry

Zvážení předností a rizik vstupu do eurozóny je obtížné, neboť výhody, spočívající především v odstranění nežádoucích kurzových výkyvů a rizik měnových krizí, jakož i ve snížení transakčních nákladů, je nutno souměřit s nevýhodami, především se ztrátou vlastní měnové politiky a adaptačního kurzového mechanismu. Kromě společných rysů mají nové členské země též některé významné odlišnosti v relacích ukazatelů nominální a reálné konvergence. Vhodné načasování přijetí eura v jednotlivých zemích je proto záležitostí velice individuální, pro kterou neexistuje stejný recept. Vládní instituce nových členských zemí stojí před výzvou volby vhodného termínu vstupu do eurozóny i vhodné výše měnového kurzu, aby nepodrazily konkurenceschopnost a růst ekonomiky na straně jedné a nezpůsobily neúměrné „zchudnutí“ v relaci k ostatním zemím na straně druhé.

⁵ Řešením není ani rychlejší jednorázová apreceiace kurzu při konverzi, neboť ta by brzdila export a ekonomický růst (nehledě na to, že ostatní země by s takovýmto nastavením kurzu nemusely souhlasit).

Veřejné zakázky a efektivita výdajů – srovnání ČR a SR

1. Úvod

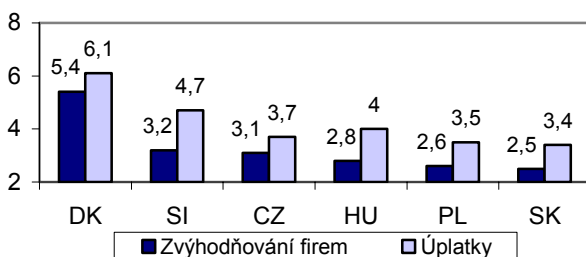
O situaci na trhu vládních zakázek v České republice již informoval příspěvek v bulletinu CES VŠEM č. 13, který se zabýval jak novinkami v legislativě v ČR, tak i novinami na úrovni Evropské unie. Vzhledem k tomu, že ve všech nových členských státech došlo v legislativě veřejných zakázek k rychlému vývoji, nabízí se srovnání České a Slovenské republiky. Od února letošního roku začaly platit nové směrnice Evropské unie a z těchto směrnic vychází dva nové, téměř paralelně připravované a schválené zákony o veřejných zakázkách (resp. o veřejnom obstarávání), tj. český zákon č. 137/2006 Sb. a slovenský č. 25/2006 Zz.. Při zadávání veřejných zakázek dochází ke střetávání zájmů veřejných a soukromých subjektů a tedy k silným korupčním příležitostem, které podlamují efektivitu veřejných výdajů. V následujícím textu se proto pokusíme o srovnání zákonné úpravy zadávání veřejných zakázek v ČR a SR z pohledu korupčních příležitostí. Dobře napsaný a vynucovaný zákon je totiž nejen nezbytným základem, ale i neúčinnějším nástrojem boje proti korupci ve veřejném zadávání.

2. Korupční příležitosti

Co se týče korupce, není současná situace ani v jedné ze zemí nijak příznivá. V červenci 2006 zveřejněná zpráva Světové banky¹ zdůraznila vzestup korupce při veřejném zadávání v ČR, kde uchazeči údajně odvádějí na úplatcích 0,6 % svých tržeb. Slovensko se v průzkumu Světové banky umístilo za ČR v „bratrském závěsu“, což jen potvrdilo shodnou a dostatečně ostudnou pozici (47. příčka) obou zemí v Indexu vnímání korupce.²

Jako další hodnocení netransparentnosti procesu zadávání veřejných zakázek slouží zpráva Světového ekonomického fóra. Obrázek 1 znázorňuje dva aspekty netransparentního jednání v rámci procesu zadávání veřejných zakázek; zvýhodňování firem a úplatky. Uvedená data nabývají hodnot od 1 do 7. Hodnocení 1 znamená, že vládní úředníci při tvorbě vládních smluv obvykle zvýhodňují napojené firmy či jednotlivce, respektive že firmy běžně poskytují úplatky, aby vládní zakázku získaly. Naopak hodnota 7 naznačuje, že úředníci jsou při svém rozhodování neutrální a že se nestává, aby firmy za účelem získání zakázky někoho podplácely.

Obrázek 1: Zvýhodňování firem a úplatky



Pramen: WEF, Global Competitiveness Report 2004-2005. Palgrave McMillan 2005.

¹ World Bank: Anticorruption in Transition 3: Who is succeeding... and Why? Washington: World Bank, 2006. ISBN 0821366920

² Transparency International: TI Corruption Perception Index 2005. Berlin: Transparency International, 2005. (a)

Česká republika i Slovensko dosahují velice podprůměrného hodnocení (nejlepší je v tomto hodnocení Dánsko), přičemž Slovensko si vede v obou oblastech nejhůře ze všech zemí EU-25. Jsou to převážně nové členské země, které v této oblasti zaostávají a při jejich procesu zadávání veřejných zakázek dochází k netransparentnímu jednání. Nové směrnice Evropské unie a nové zákony však představují naději, že se situace bude postupně zlepšovat.

2. Protikorupční nástroje legislativy

Základními principy nové evropské legislativy, které brání korupčním praktikám, jsou **nulová diskriminace** a **respekt k rovnosti dodavatelů** spolu s **transparentností**. Tyto principy by měly vést k větší otevřenosti a tedy konkurenci při zadávání veřejných zakázek, což by následně znamenalo efektivnější alokaci vládních zdrojů, zlepšení kvality veřejných služeb, vyšší ekonomický růst a posílení konkurenceschopnosti.

Tlak **konkurence** mezi firmami podporuje efektivní využití zdrojů, protože se firmy snaží poskytovat tu největší kvalitu za co nejmenší cenu, což následně minimalizuje náklady vlády na realizaci veřejné zakázky. Důvodem větší konkurence je i podpora inovací, prostřednictvím kterých firmy mezi sebou soutěží. Velký počet zájemců o veřejnou zakázku je žádoucí také v případě, jde-li o technicky náročnou zakázku a veřejné subjekty nejsou úplnými experty a neznají veškeré technické předpisy a možnosti zakázky. Potom čím větší počet zájemců, tím více informací lze z jejich projektů získat a tím lépe lze porozumět přínosům různých metod provedení veřejné zakázky.

Přestože má konkurence nepochybně mnoho kladných stránek, existují i rozumné argumenty proti volnému vstupu na trh, které se opírají o důvody jako je pokles administrativních nákladů či podpora domácích firem. Vzhledem k tomu, že se vláda snaží získat nejlepší kombinaci kvality a ceny, hodnotí projekty z mnoha různých pohledů. Ovšem toto hodnocení je nákladné jak z hlediska peněz, tak i času. Přihlásí-li se příliš mnoho zájemců, mohou celkové náklady převážit přínosy konkurence. Další důvod diskriminace spočívá v problému asymetrické informace. Veřejné subjekty se nepouštějí do rizikových smluv se společnostmi, jejichž pověst neznají. Místní firmy jsou proto považovány za důvěryhodnější a vládní subjekty mohou jejich realizaci veřejné zakázky lépe kontrolovat. Evropské i domácí předpisy upravující veřejné zadávání na tuto zakázanou, nicméně „objektivní“ potřebu rozdílného přístupu k lokálním a „přespolním“ dodavatelům reagují zejména možnostmi neoznamovat podlimitní veřejné zakázky v Úředním věstníku EU, dále možnost zadavatele zvolit jazyk zakázky, striktně vyžadovat respektování lokálních pracovních-právních, bezpečnostních, zaměstnaneckých a ekologických standardů a v neposlední řadě i možnosti omezovat počet vyzvaných uchazečů v určitých typech zadávacích řízení.

Transparentnost veřejné zakázky umožňuje provádět jednoznačná a otevřená rozhodnutí, která je možné zpětně ověřit a logicky vysvětlit, a týká se všech etap zadávání zakázky - vyhlášení veřejné soutěže, zveřejnění relevantních podmínek, stanovení kritérií pro rozhodování a časových termínů. Nedostatečná transparentnost může firmám zabránit v účasti ve veřejných zakázkách, přestože neexistuje žádná diskriminace. Vláda může pomocí nejasných postupů zadávání veřejných zakázek systematicky zvýhodňovat určité firmy a vyhnout se tak pravidlu o nulové

diskriminaci. Při nedostatečné transparentnosti se zvyšují výdaje rozpočtu na zakázky a navíc dochází k poklesu počtu zájemců z řad domácích firem, přičemž se jedná především o malé a střední podniky, které nemají dostatek zdrojů na zaplacení úplatků. Zlepšení transparentnosti povede k zpřístupnění veřejných zakázek většímu počtu firem a tedy k celkovému zesílení konkurence. Transparentní procedury jsou sice zdoluhavé a nákladné, tudíž velmi náročné na veřejný rozpočet, avšak vedou k omezení korupce. I zde evropské a domácí předpisy o veřejných zakázkách upravují celou řadu institutů zajišťujících potřebnou úroveň transparentnosti zadávání. Jde zejména o pro zadavatele náročná pravidla uveřejňování, dokumentace a archivace, český i slovenský zákon o veřejných zakázkách navíc obsahují i poměrně detailní kogentní úpravu postupu zadavatele v jednotlivých typech zadávacích řízení.

3. Legislativa ČR a SR z pohledu protikorupčních nástrojů

V této části se zaměříme na srovnání, jak si nové zákony o zadávání veřejných zakázek v České republice a na Slovensku vedou, co se týče základních principů nulové diskriminace a rovnosti uchazečů na straně jedné a transparentnosti na straně druhé, a do jaké míry tím ve výsledku zužují prostor pro možnou korupci.

Nediskriminace a rovnost

Slovenský zákon důsledněji brání **informačnímu zvýhodňování** vybraných uchazečů. Ve prospěch zákona SR hovoří to, že každý účastník přípravy a zhotovení zadávací dokumentace (súťažných podkladov) je povinen zachovávat mlčenlivost o jejich obsahu až do dne, kdy je poskytnuta uchazečům nebo zájemcům. O této skutečnosti písemně poskytne zadavateli prohlášení o nestrannosti a důvěrnosti zpracovávaných informací. Ačkoli je únik informací od osob podílejících se na zpracování zadávací dokumentace údajně jedním z častých nešvarů, český zákon žádné podobné ustanovení neobsahuje. Obdobně je slovenský zákon daleko preciznější v tom, kdo se nesmí stát členem komise pro hodnocení nabídek, protože **propojení osob** je častým problémem při zadávání veřejných zakázek. Nestačí relativně obecně definovaná podjatost v českém zákoně. Na Slovensku je výslovně zakázáno, aby se členem hodnotící komise stala osoba, která je nebo rok před svým jmenováním za člena komise byla uchazečem, resp. členem jeho statutárního orgánu, společníkem nebo tichým společníkem právnické osoby uchazeče, zaměstnancem uchazeče nebo sdružení uchazečů, nebo je osobou blízkou těmto osobám. Na druhé straně je třeba uvést, že do složení hodnotící komise veřejného uchazeče nemá v SR co mluvit vláda nebo resortní ministerstvo, zatímco zákon ČR ustanovení této komise ministrem resp. vládou v závislosti na hodnotě zakázky vyžaduje.

Dalším markantním příkladem vyšší kvality slovenského zákona je úprava **hodnocení předložených nabídek**. Ve slovenském zákoně zaujme zákaz, aby hodnotícím kritériem byla délka záruky, lhůta výstavby, lhůta poskytnutí služeb, podíl subdodávek a lhůta splatnosti faktur. Jde zjevně o kritéria, jež je možné nabídnout v nesmyslném rozsahu, aniž by byla následně vůči uchazeči, který je nabídl a na základě toho se svou nabídkou zvítězil, vynutitelná. Zákon ČR podobný zákaz neobsahuje a nechává na libovůli zadavatele, jak se vypořádá s nabídkou, která – v případě, že některé z uvedených kritérií požadoval – nabízí plnění v nesmyslném rozsahu, tj. zda je bude či nebude hodnotit a daného uchazeče nechá či nenechá zvítězit. Podle signálů z praxe totiž nelze vyloučit, že uvádění podobných hodnotících kritérií je pro určité zadavatele cestou ke snazší manipulaci s pořadím podaných nabídek.

Třetím příkladem většího příkladu pro diskriminaci v zákoně ČR, který je navíc ukázkou i nižší transparentnosti určitého typu zadávacího řízení v ČR, je česká specialita v podobě tzv. **zjednodušeného podlimitního řízení**. Zjednodušené podlimitní řízení je použitelné pro veškeré nákupy dodávek a služeb spadající hodnotou do podlimitu a pro nákupy stavebních prací v hodnotě do 20 milionů Kč, zadavatel ho oznamuje pouze „vhodným“ způsobem a jinak postupuje „tradiční“ výzvou pěti zájemcům. Zákon přitom nijak neupravuje, zda je zadávací řízení skutečně otevřeno pouze pro pět vyzvaných, nebo zda do něj musí zadavatel vpustit i ty uchazeče, kteří měli to štěstí, že si všimli „vhodného“ oznámení např. na webové stránce zadavatele a podali svou nabídku. Podobnou „úlevu“ pro zadavatele zákon SR vůbec nezná, protože i oznámení zakázky s nízkou hodnotou musí být odesláno Úřadu pre verejné obstarávanie (ÚVO) k uveřejnění ve věstníku a není možné ho pouze jakkoli „vhodně“ oznámit.

Je spravedlivé uvést, že v některých dílčích případech je to naopak zákon ČR, který přísněji než zákon SR brání rovné šance uchazečů o zakázku. Použití **jednacího řízení bez uveřejnění pro dodatečné nákupy** služeb a stavební práce, resp. využití opčního práva zadavatele pro dokoupení dalších plnění, má restriktivnější úpravu v zákoně ČR. Český zadavatel může nakoupit v jednacím řízení bez uveřejnění dodatečné stavební práce nebo služby v hodnotě do 20 % původní veřejné zakázky, zatímco slovenský až v hodnotě 50 %, což znevýhodňuje potenciální zájemce, byla-li by jinak vypsána nová veřejná zakázka. Zákon ČR rovněž neobsahuje zvláštnost zákona SR, kterou je ne zcela srozumitelná výjimka pro bytovou výstavbu. Pro zakázky na vypracování projektové dokumentace a výstavbu nájemních bytů, které jsou složité svým rozsahem a předpokládanou lhůtou výstavby, umožňuje zákon „osobitý postup“ výběru partnerů do týmu složeného z veřejného zadavatele, projektantů a dodavatelů.

Transparentnost

Je-li základem transparentnosti skutečnost, že formální proceduře stanovené zákonem je podřízen maximální rozsah nákupů veřejného sektoru, pak je třeba uvést, že slovenský zákon dopadá na podstatně širší okruh subjektů i jejich zakázek než zákon ČR.

V České republice není upraveno, ani nijak dozorováno **zadávaní veřejných zakázek malého rozsahu** s nižší hodnotou než 2 miliony Kč u dodávek a služeb a 6 milionů Kč u stavebních prací. Na Slovensku je však situace odlišná. Zahájení zadání zakázky s nízkou hodnotou pod 1 milion Sk u dodávek a služeb a 4 miliony Sk u stavebních prací musí zadavatel povinně sdělit ÚVO a jejich dokumentaci pět let archivovat. Režimu zákona a dohledu dozorového orgánu tedy v ČR unikne daleko více veřejných prostředků než v SR. Zajímavé srovnání poskytuje i úprava dotovaného zadavatele. Zatímco v ČR bude příjemce dotace zadávat dle zákona spíše výjimečně, v SR uniknou jeho režimu pouze miniaturní zakázky pořizované s dotací z veřejných zdrojů.

Český zákon je liberálnější i při **vymezení výjimek** tj. případech, kdy není zadavatel zákonem vázán. V ČR není, na rozdíl od SR, veřejnou zakázkou nabytí či nájem podniku nebo výkup biopaliv Státní správou hmotných rezerv. Za pozornost stojí i výjimky z režimu zákona v případě podlimitních zakázek, kterých zákon ČR upravuje devět, zatímco zákon SR pouze čtyři. Jde přitom o zajímavé rozdíly, neboť v podlimitních zakázkách není český zadavatel vázán zákonem např. při zadání výroby, opravy či koupi zbraní, zbraňových systémů, střeliva nebo zabezpečení

dalšího vojenského materiálu pro ozbrojené složky ČR (tedy nejen armádu, ale i pro policii). Zákon SR rovněž explicitně neobsahuje výjimku pro tzv. *in-house* zadávání, které zákon ČR upravuje a umožňuje tím, aby veřejný zadavatel mimo režim zákona nakupoval dodávky, služby nebo stavební práce od osoby, která vykonává převážnou část své činnosti ve prospěch tohoto zadavatele a ve které má tento zadavatel výlučná majetková práva.

Větší možnost zdokumentovat a přezkoumat, tedy v konečném výsledku vyšší transparentnost zajišťuje v SR zákonná povinnost veřejného zadavatele realizovat zadání zakázek na dodávky (zboží), které jsou svou hodnotou podlimitní nebo menší, výhradně formou elektronické komunikace. V praxi jde o povinnost použít elektronické nástroje a prostředky, které snižují prostor pro jakoukoli manipulaci, protože odesílatel, adresát, datum a obsah každé elektronické komunikace by měli být nezměnitelní a tudíž i snadno kontrolovatelní. Zákon ČR sice umožňuje elektronické zadávání, v žádném případě z něj však nečiní povinnost zadavatele. Naopak jeho užití v praxi komplikuje nutností zpoplatněné atestace použitých elektronických nástrojů, tj. technického zařízení a jeho programového vybavení ze strany ministerstva informatiky.

Svébytným garantem transparentnosti je **oznamování zadávacích řízení**. Jestliže český zákon vyžaduje předběžné oznámení pouze od veřejných zadavatelů, kteří chtějí u nadlimitních zakázek zadávaných v daném roce zkrátit lhůty pro podání nabídek, zákon SR zachovává povinnost veřejného zadavatele uveřejnit předběžné oznámení vždy, když hodnota zakázek překročí limity v něm uvedené. Podobně je zákon SR důslednější v tom, že oznámení o zahájení všech veřejných zakázek musí být uveřejněna ve věstníku ÚVO, zatímco zákon ČR trvá na standardním uveřejnění oznámení u zakázek nadlimitních, u zakázek podlimitních pouze těch, kde zadavatel nepoužije zjednodušené podlimitní řízení a žádnou povinnost neukládá u zakázek malého rozsahu. Lze si snadno domyslet, jaký rozdíl z toho vyplývá pro transparentnost postupu zadavatele, potažmo rovné šance dodavatelů.

Naprosto zásadní rozdíl svědčící ve prospěch slovenské právní úpravy spočívá v ustanoveních o **postupu zadavatele při otevírání obálek s nabídkami**. Podle českého zákona sděluje komise otevírající obálky přítomným uchazečům pouze identifikační údaje uchazeče a informaci o tom, zda nabídka je nabídka úplná a zpracovaná v požadovaném jazyce. Nesděluje nabídkové ceny jednotlivých uchazečů a informaci o nich neuvádí ani v protokolu o otevírání obálek. Nelze zde nevidět totální absenci transparentnosti dávající možnost dodatečné úpravy nabídkové ceny ze strany tajně favorizovaného uchazeče. Slovenský zákon takovým praktikám brání ustanovením, podle něhož komise otevírající obálky zveřejní i návrhy uchazečů na plnění těch kritérií, která lze vyjádřit číslicí a tyto údaje posléze uvede do protokolu o otevírání obálek. V SR se tudíž uchazeči přítomní při otevírání obálek dozvědí, kdo nabídl jakou cenu a následná manipulace s čísly je tímto jednoduchým způsobem vyloučena.

4. Dohled a přezkoumání zadávacího řízení

Srovnání právní úpravy námitek a přezkoumání v zákoně ČR a SR má jen nepřímý vztah k případnému korupčnímu jednání. Lze předpokládat, že kvalitní zajištění práv dodavatelů, kteří se cítí protizákonným jednáním zadavatele poškozeni, povede k větší důvěře v zákon a orgány pověřené jeho vynucováním. To by mohlo na straně dodavatelů omezit sklon k posilování svých šancí na úspěch nelegálními cestami.

Na Slovensku jsou – na rozdíl od ČR – veřejné zakázky specifickým resortem státní správy v čele s ÚVO. Tento úřad plní podstatně širší okruh funkcí než v ČR Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, případně Ministerstvo pro místní rozvoj. ÚVO ze zákona udržuje poměrně detailní přehled nad veškerým veřejným zadáváním, což má nepochybně význam zejména při prováděných kontrolách. Organizace veřejného zadávání je na Slovensku svěřena do rukou státem aprobovaných nositelů specifické kvalifikace, zatímco v České republice od zadavatelů není zákonem vyžadována žádná specifická kvalifikace a poradenství ve veřejných zakázkách je ohlašovací živností volnou. Jakkoli je přístup zákona ČR liberální a nebyrokratický, přinejmenším odbornost a profesionalita veřejného zadávání je zákonem SR zajištěna lépe a tudíž i množství nevědomých či nechtěných (a mnohdy ani nezjištěných) porušení zákona ze strany zadavatelů je v SR zřejmě citelně menší.

Co se týče návrhu na přezkoumání, ÚOHS může napadnout všechny nadlimitní i podlimitní veřejné zakázky, zatímco na Slovensku nelze podávat námítky ÚVO proti zadání podprahových zakázek. To znamená, že zatímco v ČR jsou přezkoumatelné veřejné zakázky na dodávky a služby od hodnoty 2 miliony Kč výše a na stavební práce od 6 milionů Kč výše, v SR jsou to u dodávek a služeb rovněž zakázky od 2 milionů Sk výše, ale u stavebních prací až od 12 milionů Sk výše. ÚVO však může i tyto menší zakázky prověřit v rámci vlastní kontrolní činnosti. V něčem shodná a v něčem odlišná je i právní úprava možných zásahů ÚVO a ÚOHS proti zadavateli, který porušil zákon. Dělitkem je v obou případech uzavření smlouvy mezi zadavatelem a vybraným uchazečem, neboť po tomto aktu již nepřicházejí do úvahy opatření spočívající ve zrušení zadávacího řízení nebo jednotlivého úkonu zadavatele. Ovšem zákon SR – na rozdíl od zákona ČR – obsahuje širší škálu správních deliktů, za něž může úřad uložit zadavateli peněžitou pokutu. Za pozornost stojí i návod, jak postupovat v případě smluv o veřejných zakázkách uzavřených v rozporu se zákonem. ÚVO může ve lhůtě jednoho roku od uzavření takové smlouvy navrhnout soudu, aby rozhodl o neplatnosti takové smlouvy. Zákon ČR o právním osudu protizákonně uzavřených smluv mlčí, i když je zřejmé, že jsou podle zásad soukromého práva stiženy absolutní neplatností. To však v naprosté většině případů neznamená, že by v praxi – k pochopitelné zlosti poškozených dodavatelů – nebyly tyto neplatné smlouvy plněny a zakázky podle nich dokončeny.

5. Závěr

Na provedeném srovnání překvapí, že zákon ČR, přestože je svým pojetím kasuistickou „kuchařkou“, postrádá řadu protikorupčních prvků, které v zákoně SR nechybějí. Vzhledem k hodnocení nezávislých organizací je sice současná situace při zadávání veřejných zakázek z pohledu korupce na Slovensku horší než v České republice, nový slovenský zákon však představuje naději na změnu, protože dle uvedeného srovnání snižuje prostor pro korupci mnohem více než zákon český.

Lze namítnout, že liberálnější český zákon, který ponechává více volnosti a tím i odpovědnosti na samotných zadavatelích, správně působí proti přílišné byrokratizaci; ta je však převážně projevem větší transparentnosti. Naopak zákon SR zavádí specifický úřad státního dohledu a specifickou kvalifikaci pro organizaci veřejných zakázek, čímž svazuje všechny zadavatele řadou zákonných povinností. Vyjdeme-li z předpokladu, že zákon ČR neunikne v dohledné době novelizacím, stálo by v každém případě za úvahu posílit na základě inspirace zákonem SR některé jeho protikorupční prvky.

Veřejné elektronické služby – pokrok v roce 2005

1. Úvod

V návaznosti na realizaci Lisabonské strategie Rada Evropy na svém jarním zasedání v roce 2005 označila znalosti a inovace za hlavní motory trvale udržitelného rozvoje naší společnosti a za nejdůležitější cíl ekonomiky Evropy pak vytýčila vybudování informační společnosti založené na co nejširším rozšíření informačních a komunikačních technologií (ICT) do veřejných služeb, malých a středních firem a do domácností¹. ICT představují v současné době významný zdroj růstu ekonomiky, vzdýt kolem jedné čtvrtiny nárůstu HDP celé Evropské Unie a čtyřiceti procent růstu produktivity práce je způsobeno právě nasazením těchto technologií do praxe. Ve své deklaraci rozvoje ICT stanovila Evropská komise celkový strategický záměr, který byl publikován pod názvem i2010. Tato strategie určuje globální politiku rozvoje ICT na léta 2006 – 2010 zejména v oblasti integrovaného přístupu k ICT a k audio-vizuálním médiím. i2010 obsahuje následující tři prioritní oblasti:

- vytvoření jednotného evropského informačního prostoru, který bude představovat na tržní bázi založenou otevřenou platformu pro veřejné informační služby a služby médií,
- posílení inovací v oblasti ICT a investice do výzkumu a rozvoje ICT budou základem pro nárůst počtu pracovních míst,
- vytvoření komplexní evropské informační společnosti, která bude podporovat ekonomický růst Evropy a zvyšování počtu pracovních míst spolu v souladu s tezemi a zásadami trvale udržitelného rozvoje společnosti, kde primárními prioritami budou zejména dostupnost veřejných elektronických služeb a neustále rostoucí kvalita života.

První měření dosažených výsledků v jednotlivých oblastech poprvé uskutečnila v roce 2001 společnost Capgemini². Od té doby proběhlo již celkem pět měření a poslední z nich pochází z dubna tohoto roku. Během června roku 2006 se objevily zprávy o vyhodnocení výsledků, jichž evropské země dosáhly v naplňování strategického plánu i2010.

V tomto textu se budu zabývat zejména zhodnocením vývoje poslední z prioritních oblastí – tedy dostupnosti veřejných elektronických služeb.

2. Metodika

Pro potřeby výzkumu veřejných elektronických služeb byla využita následující metodika.

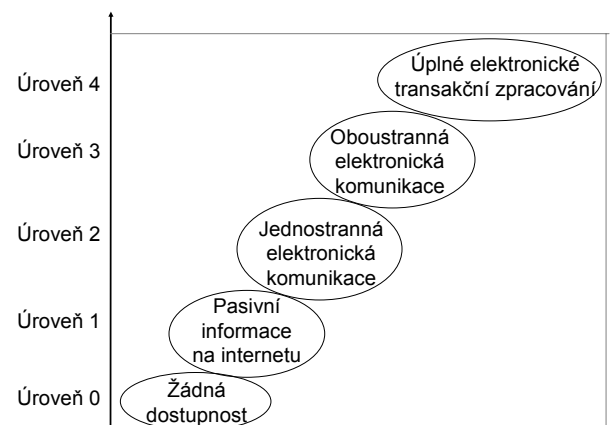
Na listopadovém zasedání v roce 2000 vymezila Evropská komise resp. Generální ředitelství pro informace a média (Directorate General for Information Society and Media) 20 základních veřejných elektronických služeb. Jejich seznam je uveden v tabulce 2 a 3. Dosažená úroveň informatizace společnosti v jednotlivých zemích je pak měřena jako dostupnost těchto vybraných služeb. Od roku 2001 probíhají měření jejich dostupnosti pomocí dvou následujících indexů:

- „solistikovaný“ index dostupnosti služeb;
- index plné dostupnosti služeb,

Do roku 2004 měření probíhalo v 18 zemích. K patnácti původním členskými zemím EU se přidaly Island, Norsko a Švýcarsko (nejsou členy EU) - EU-18; od roku 2004 přibýlo dalších 10 nových zemí - EU-10 a výsledky za celou skupinu všech států jsou označeny identifikátorem EU-28.

Dále bylo stanoveno obecně pět úrovní dosažitelnosti služeb (viz obrázek 1), jejichž specifikace vycházela ze zásad modelu CMM (Capability Maturity Model) tak, jak se běžně využívá v měření a posuzování kvality nebo úrovně dosažení procesů v řízení ICT³.

Obrázek 1: Úrovně dosažitelnosti služeb



Pramen: On-line Availability of Public Services, 2006, str. 5.

Následně byl proveden sběr dat a jejich celkové vyhodnocení dle schématu uvedeného v tabulce 1.

Tabulka 1: Způsob zjišťování výsledků

Zjišťováno	CO?	JAK?
Modul 1	Data podle jednotlivých zemí	Data poskytnutá příslušnými kontaktními osobami každého státu
Modul 2	Data od providerů služeb a z webových stránek	Strategie vyhledávání služeb v kombinaci s matematickými a statistickými nástroji
Modul 3	Zkoušení dostupnosti služeb na webu	Nástroje pro zkoušení dostupnosti služeb, vestavěné kontroly
Modul 4	Analýza zjištěných hodnot	Ověření výsledků, jejich analýza, sestavení zprávy

Pramen: On-line Availability of Public Services, 2006, str. 81.

¹ European Comision: „i2010 – A European Information Society for Growth and Employment“.

² Capgemini Consulting Technology Outsourcing: On-line Availability of Public Services: How Is Europe Progressing?, Web Based Survey on Electronic Public Services Report of the 6th Measurement, June 2006.

³ Humphrey, W. S.: Managing the Software Process, Addison - Wesley Reading Mass. 1989.

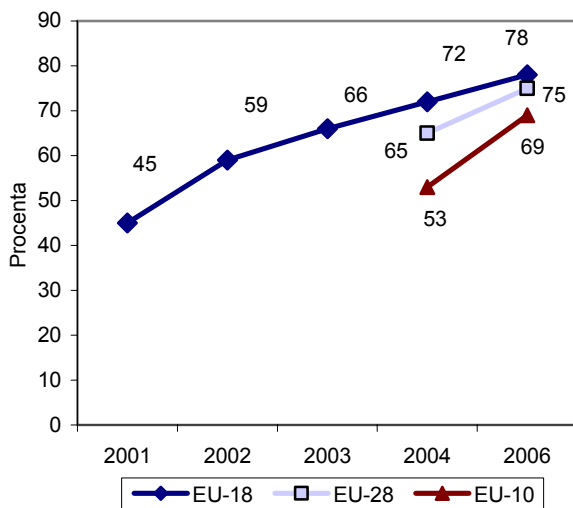
3. Výsledky

Do zpracování byly zahrnuty výsledky z 28 zemí Evropy (25 zemí Evropské unie, Islandu, Norska a Švýcarska).

Evropská unie

Výsledky uvedené na obrázcích 2 a 3 znázorňují vývoj dvou hlavních sledovaných indexů dostupnosti veřejných elektronických služeb za léta 2001 - 2006. V roce 2004 přistoupily k původním účastníkům průzkumu i nové členské země EU, a proto je zde promítnut i vliv zapojení nových zemí v oblasti elektronických služeb.

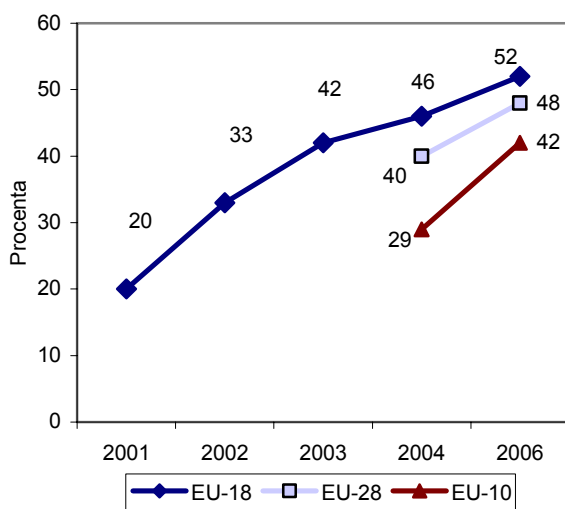
Obrázek 2: „Sofistikovaný“ index dostupnosti služeb



Pramen: On-line Availability of Public Services, 2006, str. 7.

„Sofistikovaný“ index vykazuje trvalý nárůst, který je v posledních třech letech prakticky konstantní u zemí EU-18. Je potěšitelné, že nové členské země mají výrazně vyšší derivaci křivky vývoje (rychlejší vývoj) ukazatele než původní členské země EU a lze proto předpokládat, že mohou v poměrně krátké době dohonit původní členské země.

Obrázek 3: Index plné dostupnosti služeb



Pramen: On-line Availability of Public Services, 2006, str. 8.

Index plné dostupnosti ukazuje, kolik procent všech služeb uvedených v příloze je plně dostupných pomocí internetu v jednotlivých zemích EU. Lze konstatovat, že celkový nárůst je způsoben zejména prudkým nárůstem dostupnosti těchto služeb v nových členských zemích.

Příliš optimistické hodnocení nárůstu křivek mezi roky 2004 a 2006 není na místě, neboť měření bylo provedeno po roce a půl (říjen 2004 a duben 2006), a nikoli po roce vždy v říjnu příslušného roku jako šetření předcházející.

Dalo by se říci, že budování informační společnosti v oblasti veřejných služeb v současnosti v zemích EU stagnuje.

Česká republika

Česká republika se v hodnocení „sofistikovaného“ indexu dostupnosti služeb umístila v roce 2006 na 24. místě, zatímco v říjnu 2004 jí patřilo 22. místo. V hodnocení indexu plné dostupnosti služeb jí v roce 2006 patřilo 22. místo, přičemž v roce 2004 zaujímal v žebříčku zemí 21. místo. Celkově lze hodnotit úspěchy v budování a rozšiřování veřejných informačních služeb prostřednictvím ICT za málo uspokojivé. Ale vzhledem k tomu, že nemáme k dispozici delší časovou řadu není možné z těchto výsledků dělat žádné definitivně negativní závěry. V uplynulém období zavedla Česká republika novou službu – podání celní deklarace prostřednictvím internetu na adrese <http://cs.mfcr.cz>.

4. Závěr

Výsledky výzkumu z počátku roku 2006 potvrdily procentuální nárůst dostupnosti veřejných digitálních služeb poskytovaných prostřednictvím ICT. Své vedoucí postavení v této oblasti v zemích Evropské unie potvrdilo Rakousko, největší skok v umístění zaznamenala Malta (ze 16. místa na druhé) a Estonsko (v loňském šetření 8. místo), které se společně se Švédskem dělí o třetí místo. Hodnoty „sofistikovaného“ indexu dostupnosti služeb vzrostly v případě původních členských zemí o 6 procent, zatímco v nových členských zemích o 10 procent. Za hlavní faktor, který způsobil nárůst hodnoty indexu, můžeme považovat státem řízenou garancí poskytování veřejných služeb pomocí ICT.

Výsledky průzkumu také potvrdily přetrvávající rozdíl mezi úrovní služeb poskytovaných podnikatelské sféře a fyzickým osobám-občanům. Zatímco veřejné elektronické služby poskytované podnikatelské sféře dosahují vyšších úrovní v modelu CMM, mnohé služby pro občany dosahují i úrovně nulté – tj. že nejsou vůbec v elektronické formě poskytovány. Staré členské země vykázaly nárůst o 7 procent u služeb poskytovaných občanům a o 4 procenta u služeb poskytovaných podnikatelské sféře, přičemž u nových členských zemí byl nárůst ještě vyšší, 16 procent (občané) a 17 procent (podnikatelská sféra). Největší pokrok v této oblasti (s výjimkou Malty) zaznamenaly Maďarsko (+9) – postup z 23. pozice na pozici 14. a Slovinsko (+8) – postup z 15. pozice na pozici 7.

Společnost Capgemini předpokládá, že v příštích letech dojde ke změně způsobu měření stavu dostupnosti veřejných služeb. V novém modelu měření budou zohledněny následující aspekty:

- možnost změny vymezení některých služeb nebo ze šetření vyloučit ty služby, jejichž vymezení je již nevhodující,
- skutečné používání těchto služeb v praxi jak fyzickými, tak právníky osobami,
- vliv poskytovaných služeb na změny organizace státní a veřejné správy.

Tabulka 2: Základní veřejné služby vymezené pro fyzické osoby

Služba	Popis služby	Definováno úrovní v CMM modelu
Daň z příjmu fyzických osob	Možnost podat příznání k dani z příjmu pomocí elektronické služby, přiřazení subjektu k operaci	5 úrovní
Hledání pracovního místa	Poskytování možnosti najít si práci prostřednictvím pracovního úřadu	4 úrovně (EU jich více nepřípouští, ale společnost vyzvedla i pátou)
Sociální jistota	Standardní procedury pro získání sociálních dávek	5 úrovní
Vystavení osobních dokumentů	Standardní procedury pro vystavení osobních dokumentů typu cestovního pasu a řidičského průkazu	4 úrovně, pátá nevynechána
Registrace automobilu	Standardní procedury pro registraci nových nebo dovezených automobilů a pro provádění změn v jejich evidenci.	5 úrovní
Stavební povolení	Standardní procedury pro získání stavebního povolení nebo povolení pro přestavbu rodinného domu nebo bytu (nikoli pro podnikatelské účely)	5 úrovní
Oznámení policii	Možnost podat platné oznámení místní policii pro případ krádeže v domě, bytě nebo auta	4 úrovně, pátá nevynechána
Veřejné knihovny	Dostupnost katalogů veřejných knihoven a nástrojů pro hledání v nich	4 úrovně (EU jich více nepřípouští, ale společnost vyzvedla i pátou)
Vystavení potvrzení	Standardní procedury pro vydání potvrzení o narození nebo sňatku (Případně vystavení jednoho dokumentu z národního registru)	4 úrovně, pátá nevynechána
Zápis do vyššího vzdělání	Standardní procedury pro zápis studentů na střední školy nebo univerzity a s tím spojené výstupy (seznamy apod.)	5 úrovní

Změna bydliště	Standardní procedury sloužící k evidenci změny trvalého bydliště pro případ přestěhování soukromé osoby v rámci jedné země	4 úrovně, pátá nevynechána
Služby spojené s ochranou zdraví	Standardní procedury pro objednání se na vyšetření nebo na lůžkovou část nemocnice včetně zpětného potvrzení objednávky	5 úrovní

Tabulka 3: Základní veřejné služby vymezené pro právnické osoby

Služba	Popis služby	Definováno úrovní v CMM modelu
Sociální pojištění	Standardní procedury pro vykazování sociálního pojištění společnostmi ve prospěch státu	5 úrovní
Daň z příjmu právnických osob	Standardní procedury pro podávání příznání k dani z příjmu právnických osob ze standardních činností společností	5 úrovní
Daň z přidané hodnoty	Standardní procedury pro příznání k dani z přidané hodnoty standardních činností společností	5 úrovní
Zřízení nové společnosti	Možnost zpracování základních registračních procesů pro nově vznikající právnické osoby	5 úrovní
Přenos statistických dat	Možnost digitálně předávat statistickému úřadu příslušné země minimálně jeden formulář	4 úrovně, pátá nevynechána
Celní deklarace	Možnost vykazovat standardní celní deklarace pro standardní činnosti společností	5 úrovní
Souhlas s aktivitami ve vztahu k ochraně životního prostředí	Standardní procedury k získání alespoň jednoho povolení pro provozování běžné aktivity společnosti v oblasti ochrany životního prostředí	5 úrovní
Zadávání veřejných zakázek	Standardní procedury pro vypisování a správu výběrových řízení pro veřejné zakázky	5 úrovní

Světový počítačový kongres IFIP poprvé v Latinské Americe

V srpnu tohoto roku se uskutečnilo pravidelné jednou za dva roky konané celosvětové setkání specialistů v oblasti vědy orientované na informační a komunikační technologie (ICT). Hostitelskou zemí 19. ročníku kongresu WCC 2006 (19th World Computer Congress - www.wcc-2006.org) se stalo hlavní město Chile Santiago a místní univerzita Católica. Organizátorem WCC 2006 byla organizace IFIP (International Federation of Information Processing), která byla založena již před 46 lety a za dobu své existence se její kongresy uskutečnily zejména v Evropě (11x), v Severní Americe (4x) a dále v Asii a Austrálii (shodně 3x). Poprvé v historii IFIP se kongres konal v Jižní Americe, což mimo jiné potvrzuje rostoucí význam tohoto kontinentu v tak dynamické oblasti jakou jsou právě ICT.

Kongresu se zúčastnilo více než 2000 delegátů z více než 70 různých zemí, kteří v průběhu týdne diskutovali hlavní otázky a perspektivy spojené s ICT, jakožto jádra budování znalostní a informační společnosti na počátku 21. století.

Na kongresu zazněla zajímavá vystoupení key note řečníků a účastníky zaujal zejména Irving Wladawsky-Berger, Vice President, Technical Strategy and Innovation, IBM Corporation s příspěvkem „Innovation in the 21st Century: Challenges and Opportunities“. Dále pak Sainesh Chutani, Director, External Research and Programs, s referátem „Microsoft Research Information and Communication Technologies in Emerging Economies: The Microsoft Research Experience“.

Obsahovou náplň kongresu určilo již samotné zaměření organizace IFIP. Připomeňme, že IFIP je nezisková organizace, založená pod patronací UNESCO v roce 1960 (tedy pouhé dva roky poté, co byl publikován první článek o možném přínosu počítačů k podpoře ekonomických úloh podniku). V současnosti má IFIP 48 stálých členů, z nichž jedním je i Česká republika, a dále 11 mezinárodních organizací. Jde tak o nejdůležitější mezinárodní organizaci orientovanou na rozvoj vědy a techniky v rámci informačních a komunikačních technologií. Činnost IFIPu probíhá v rámci tzv. Technical Committee, jichž je celkem 13 a věnují se následujícím oblastem:

- TC1 – Foundation of Computer Science
- TC2 – Software: Theory and Practise
- TC3 – Education
- TC4 – Information Processing in Medicine
- TC5 – Computer Application in Technology
- TC6 – Communication Systems
- TC7 – System Modelling and Optimisation
- TC8 – Information Systems
- TC9 – Relationship between Computers and Society
- TC10 – Computer Systems Technology
- TC11 – Security and Protecting
- TC12 – Artificial Intelligence
- TC13 – Human-computer interaction

Autor článku J. Basl se zúčastnil kongresu a zároveň výročního zasedání Technical committee TC8 - Information systems, kde je novým zástupcem České republiky. Technický výbor TC8, založený v roce 1976, je zaměřen na tematiku Informačních systémů. Jeho cílem je podpora a výzkum v oblasti konceptů, metod, technik a dalších témat souvisejících s informačními systémy aplikovanými v organizacích.

V technickém výboru TC8 probíhá hlavní činnost specialistů detailněji, a to v rámci tzv. Working Group (WG), kterých je osm:

- WG 8.1 – Design and Evolution of IS
- WG 8.2 – Interaction of IS and Organisation
- WG 8.3 – Decision Support Systems
- WG 8.4 – e-Business
- WG 8.5 – IS in Public Administration
- WG 8.6 – Transfer and Diffusion of IT
- WG 8.8 – Smart Cards
- WG 8.9 – Enterprise Information Systems

Poslední uvedená skupina (WG 8.9) zaměřená na podnikové informační systémy byla nově ustavena a pro Českou republiku je cenné, že jejím místopředsedou se stal Vladimír Mařík z ČVUT v Praze a aktivně se na ni napojují výzkumné práce na katedře informačních technologií Vysoké školy ekonomické.

Technický výbor TC8 a jeho pracovní skupiny (WG) byly na kongresu jedním z organizátorů konference, kterých pod hlavičkou kongresu WCC 2006 v letošním roce probíhalo paralelně třináct. Konferencím navíc předcházely nedělní specializované workshopy a tutorialy. K nejzajímavějším tutorialům patřily „International Workshop on Informatics Education: Bridging the University/Industry Gap“ a „Emerging Computing Trends: Utility Computing and Digital Publishing“. U workshopů zaujala hlavně témata „Women in the Information Society: Ensuring their Full Participation in Latin America“ a přístupy k „Web mining“.

Vraťme se ale ještě krátce ke konferenci organizované výborem TC8. Její hodnota byla vysoká mj. i proto, že se symbolicky na kongresu oslavovalo i 30 výročí od jeho založení. Proto i název konference „The Past and Future of Information Systems. 1976-2006 and Beyond“ napovídá, že šlo o ucelený velmi cenný přehled uplynulých 30 let. Přesto ale nechyběly ani příspěvky orientované na aktuální tematiky, příkladem je analýza vlivu Open Source řešení na podnikové informační technologienebo podnikové modelování spojené s vyjádřením ekonomických přínosů informačních a komunikačních technologií.

V průběhu konference se však nejvíce diskutovaly přínosy ICT k vědě, postavení ICT jako vědy a to včetně možných epistemologických přístupů, přístupů „tvrdých“ inženýrských a „měkkých“ socio-technických přístupů, v neposlední řadě pak i aplikace a četnost užití kvantitativních a kvalitativních metod ve výzkumu ICT a člancích publikovaných v prestižních časopisech.

Příspěvek „Information Systems as an Academic Discipline: Looking Back, Looking Forward, and Ensuring the Future“, jejímž autorem je nestor oboru Gordon B. Davis z University of Minnesota, USA a dále pak „The never ending story of IT impact on the organization - the case of Ambient Organizations“, který přednesl Niels Bjorn-Andersen z Copenhagen Business School, Denmark patřily k nejzajímavějším.

Celkově se konference zařadila mezi další prestižní setkání, na nichž se v současné době diskutují témata spojená s výzkumem v ICT, včetně role a pozice doktorandů.