

CES

CENTRUM EKONOMICKÝCH STUDIÍ VŠEM

24

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

vydání 24 / ročník 2006 / 31. 12. 2006

Bulletin CES VŠEM

V TOMTO VYDÁNÍ

Vývoj české ekonomiky a příprava na euro

Příspěvek bilancuje výsledky a uvádí předpovědi vývoje české ekonomiky v nejbližších letech. Poukazuje na aktuální problémy, spojené s přijetím eura, a to nejen z hlediska plnění konvergenčních kritérií, ale zejména z hlediska zajištění plynulého průběhu reálné konvergence.

R. Vintrová (strana 1)

Kvalita byrokracie a její vztah ke kvalitě regulace

Stať se zabývá vztahem kvality byrokracie a regulace. Nejprve shrnuje základní teoretická východiska a poté hodnotí kvalitu regulace a byrokracie v České ekonomice, přičemž poukazuje na jejich silnou závislost.

M. Žák, L. Gregorová (strana 4)

Kvalita podnikové informatiky v kontextu informační společnosti

Příspěvek je zaměřen na problematiku kvality podnikové informatiky a jejích dopadů na konkurenceschopnost podniku. Dále se věnuje zvyšování úrovně řízení informatiky s důrazem na analýzu a plánování komplexně pojatých cílových efektů. Příspěvek obsahuje některé výsledky analýzy pilotních podnikových šetření realizovaných v české praxi v průběhu roku 2006.

J. Bašl, J. Pour (strana 6)

Vývoj české ekonomiky a příprava na euro

Bilancování výsledků a odhady perspektiv dalšího vývoje české ekonomiky na přelomu roku vyvolávají řadu otázek a kladou různé výzvy pro hospodářskou politiku: „Jak dlouho se udrží vysoká tempa růstu?“ „V čem spočívají hlavní slabiny dlouhodobé růstové strategie?“ Pro domácí i mezinárodní veřejnost je vysoce aktuální stanovení termínu přijetí eura v ČR. V následujícím textu jsou nadhozeny některé výchozí poznatky do další diskuse.

1. Předpovědi ekonomického růstu

Česká ekonomika rozvinula svůj růstový potenciál a po překonání transformačních obtíží 90. let začala růst rychlými tempy. V letech 2005 a 2006 růst HDP v reálném vyjádření akceleroval až k vysoce nadprůměrným tempům kolem 6 %. Předstih před tempy růstu v EU-25 se zvýšil na 3 až 4 p.b., takže dohánění ekonomické úrovně vyspělých zemí se výrazně zrychlilo.

Existující prognózy domácích i mezinárodních institucí (Ekonomická komise, OECD, MMF) očekávají **udržení nadprůměrných temp růstu HDP mezi 4,5 až 5 %** i v nejbližších letech. Ve střednědobém časovém horizontu lze tyto odhady považovat za dosažitelné a realistické. Je však nutno přihlídnout ke zkušenosti, že v období zlomu bývají předpovědi zatíženy určitou setrvačností.

V předcházejících letech, kdy růst HDP dosahoval kolem 4 % (2003-2004), očekávaly domácí instituce, utvářející měnovou a fiskální politiku (MF i ČNB), pokračování stejného růstu i v letech následujících. Skutečnost však byla o celé 2 p.b. vyšší.¹ Podobného podcenění se dopouštěly i autoritativní mezinárodní instituce.² Někteří domácí ekonomové byli vykazovanými robustními tempy natolik zaskočení, že je dokonce označovali za pouhou „statistickou fikci.“³ Silně vychýlené předpovědi ukazují, jak **obtížné je v dynamicky se vyvíjejících ekonomikách, které procházejí fundamentální restrukturalizací, prognózovat růst.** Osvědčené metody, přebírané ze stabilizovaných vyspělých ekonomik, se v takovéto situaci mívají účinkem, neboť neberou v úvahu mimořádné faktory a nedokáží odhadnout bod obratu.

Určitou korekci předpovědi, tentokrát však opačným směrem, nelze vyloučit ani pro roky následující. Nasvědčovalo by tomu složení přírůstků HDP, ke kterým přispěly některé neopakovatelné okolnosti, jako v roce 2005 zahraniční obchod, ovlivněný náběhem kumulovaných nových kapacit, zejména v automobilovém průmyslu a v roce 2006 pak poměrně velký přírůstek zásob. Po vyloučení těchto vlivů se růst HDP snižuje na hodnotu kolem 4 %. Nicméně, i takovéto tempo výrazně přesahuje průměr EU, kde by očekávané široce založené oživení mělo zvednout růst HDP na

¹ V Makroekonomické predikci z ledna 2005 předpokládalo Ministerstvo financí ČR růst HDP pro běžný rok ve výši 3,8 %, v červnu 2005 zvýšilo svůj předpoklad na 4,0 % pro roky 2005 i 2006. Podobně ČNB ve Zprávě o inflaci z ledna 2005 očekávala růst HDP v letech 2005 i 2006 jen kolem 4 %.

² Ve studii OECD „Going for Growth“ z února 2006 se uvádí, že „...Růst HDP na obyvatele nebyl v posledních letech v České republice dostatečně vysoký, aby umožnil významné dohánění v úrovni důchodu ...“ (s. 26). Přitom úroveň HDP na obyvatele v PPS se v relaci k EU-25 zvýšila z 65 % v roce 2000 na 74 % v roce 2005, což byl největší přírůstek ze všech zemí EU-5.

³ Viz Kohout, P.: Český hospodářský zázrak je jen statistická fikce. MF Dnes, 9. 5. 2006.

rozmezí 2 až 3 %. Lze tedy oprávněně očekávat další zužování mezery v ekonomické úrovni ČR vůči zemím Unie.

2. Zlepšení mezinárodní pozice ČR

Výkyvy a divergence z 90. let byly v současné dekádě překonány a ekonomická úroveň ČR se rychle přibližuje k vyspělým zemím EU. V roce 2006 dosáhl HDP na obyvatele v paritě kupního standardu (PPS, purchasing power standard,) zhruba **76 % průměrné úrovně EU-25** a v roce 2008 by se tento ukazatel podle předpovědi Ekonomické komise mohl zvýšit až na 80 %.

Ekonomická úroveň ČR se nachází **výrazně nad ostatními postkomunistickými členskými zeměmi** s výjimkou Slovinska. Na Slovensku a v Maďarsku dosáhl HDP na obyvatele v PPS v roce 2006 jen 59, resp. 64 % průměru EU-25. Ještě podstatně nižší pozici zaujímá Polsko, kde byla v daném roce zaznamenána nejnižší ekonomická úroveň ze všech nových členských zemí (zhruba 51 %), takže jej předstihly i země Pobaltí. Země, které přistupují k EU od 1. 1. 2007 – Bulharsko a Rumunsko – mají ekonomickou úroveň v relaci k průměru současné Unie pouze třetinovou (viz tabulka 1).

Tabulka 1: HDP na obyvatele v PPS v EU-8 a v Bulharsku a Rumunsku v letech 2005-2008 (EU-25 = 100)¹⁾

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|-----------------|------|------|------|------|
| Česká republika | 73,7 | 76,1 | 78,1 | 80,0 |
| Maďarsko | 62,5 | 63,6 | 63,8 | 64,2 |
| Polsko | 49,8 | 51,1 | 52,4 | 53,8 |
| Slovensko | 57,1 | 59,4 | 62,2 | 64,3 |
| Slovinsko | 81,9 | 83,6 | 85,0 | 86,8 |
| Estonsko | 59,8 | 65,0 | 69,8 | 74,3 |
| Litva | 52,1 | 55,0 | 57,7 | 60,1 |
| Lotyšsko | 48,0 | 52,3 | 55,9 | 59,4 |
| Bulharsko | 33,0 | 34,2 | 35,5 | 37,0 |
| Rumunsko | 34,1 | 35,8 | 37,0 | 38,4 |

¹⁾ Rok 2005 skutečnost, roky 2006-2008 předpověď.

Pramen: EUROSTAT, Structural Indicators, cit. 22. 12. 2006.

Přibližování ekonomické úrovně probíhá v ČR rychleji, než by odpovídalo vykazovanému předstihu v tempech růstu HDP ve stálých cenách, a to vzhledem k řadě příznivých kvalitativních faktorů, které zmíněný ukazatel nezachycuje. Jde především o vývoj směnných relací (T/T, terms of trade) v zahraničním obchodě, kde se v delším časovém horizontu projevuje příznivější vývoj cen vývozu než dovozu v důsledku zlepšování kvalitativních faktorů (včetně podmínek prodeje). Tento vliv je při konstrukci HDP ve stálých cenách vylučován. I když se v letech 2005-2006 pod vlivem prudkého zvýšení cen ropy a plynu projevily krátkodobé ztráty v reálném hrubém domácím důchodu v důsledku jednorázového zhoršení T/T, v delším časovém horizontu zůstává jejich vliv v ČR příznivý. Ve srovnání s rokem 2000 vzrostly T/T v roce 2006 v ČR o 3,0 %, zatímco např. v Německu a v Rakousku stagnovaly (změna o 0,2 %) a v Maďarsku a na Slovensku se zhoršily (změna o -1,7, resp. -1,1 %).

3. Vliv zhodnocování kurzu CZK

Na přibližování k EU kladně působí zpevnování kurzu CZK, při kterém se daří udržet příznivou obchodní bilanci. V letech 2005 a 2006 se i při pokračující apreciaci kurzu CZK vůči USD i EUR výrazně ztěžující podmínky vývoz-

cům, podařil obrát a obchodní i výkonová bilance přešly z pasiva do aktiva. Kladné saldo bilance zboží a služeb v roce 2005 činilo 57 mld. Kč, tj. 1,9 % HDP a za 1. až 3. čtvrtletí 2006 dosáhlo 50 mld. Kč., tj. 2,1 % HDP. V tomto ohledu je situace v ČR specifická, neboť všechny ostatní nové členské země EU mají v obchodní bilanci deficity.

CZK se zhodnocuje nejrychleji z měn nových členských zemí. Od roku 2000 do roku 2005 činila apreceiace k euru v ročním průměru 3,6 % (v letech 2001-2006 dosáhne zhruba 3,7 % ročně). Ve Slovinsku a v Litvě docházelo naopak v posledním pětiletí ke znehodnocení měnového kurzu. V reálném vyjádření (při deflování indexem jednotkových pracovních nákladů) docházelo k nejvýraznějšímu zhodnocování v ČR a v Maďarsku, zatímco reálné znehodnocení se vyskytlo v Lotyšsku a Polsku (viz tabulka 2).

Tabulka 2: Nominální a reálný kurz keuru 2001-2005 (zhodnocení (+), znehodnocení (-), roční průměry v %)

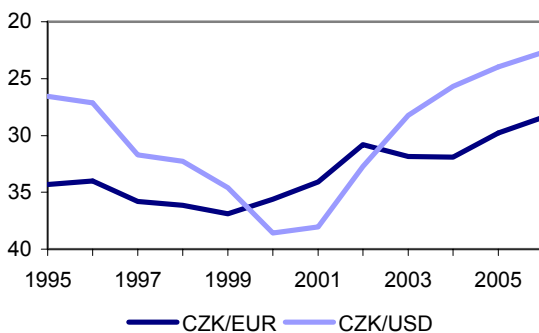
| | Nominální kurz | REER ¹⁾ |
|------------------------|----------------|--------------------|
| Česká republika | 3,6 | 6,4 |
| Maďarsko | 0,9 | 7,5 |
| Polsko | -0,1 | -0,6 |
| Slovinsko | 2,0 | 3,8 |
| Slovinsko | -2,9 | 1,0 |
| Estonsko ²⁾ | 0,0 | 2,8 |
| Litva ²⁾ | 1,4 | 1,4 |
| Lotyšsko | -4,3 | -2,3 |

¹⁾ Reálný efektivní směnný kurz, deflovaný jednotkovými pracovními náklady (ULC) v celé ekonomice, váhy 34 vyspělých zemí;
²⁾ Měnový výbor.

Pramen: EUROSTAT 2006; ECFIN 2006; vlastní výpočty.

Zhodnocování CZK, které probíhá od přelomu dekády, je výraznější vůči dolaru, za který jsou převážně nakupovány suroviny (ropa a plyn) než vůči euru, za které probíhá většina vývozních operací (viz obrázek 1).

Obrázek 1: Vývoj kurzu CZK vůči USD a EUR



Pramen: MF ČR, Makroekonomická predikce ČR, říjen 2006.

Tendence ke zhodnocování nominálního kurzu CZK má střednědobý až dlouhodobý charakter. Určitý základ byl založen již v počáteční transformaci, kdy byl výchozí kurz koruny při přechodu ke konvertibilitě silně podhodnocen. Cílem bylo, aby tzv. měnový polštář pomohl zvýšit cenovou konkurenceschopnost při přesunu vývozu z trhů východních na trhy západní. Rozdíl mezi tržním kurzem a paritou kupní síly byl ve výchozím období podstatně větší než v jiných transformujících se zemích.⁴ V průběhu transformace se sice postupně zmenšoval, avšak nepřiměřeně velká odchylka nebyla do dneška překonána.

⁴ Koeficient ERDI v bývalé ČSFR činil ve vztahu k Rakousku v roce 1990 celkem 3,5, zatímco v Maďarsku jen 2,6. Poslední devalvace CSK proběhla v prosinci 1990, takže se v ročním průměru plně neodrazila; v dalších letech dosáhl ERDI v relaci k vyspělým zemím hodnoty 4 až 4,5.

Koeficient ERDI (exchange rate deviation index), který odchylku tržního kurzu od parity poměřuje, činil v roce 2005 v relaci k zemím EU-25 zhruba 1,8. Tak vysoký ERDI je ve středně ekonomicky vyspělých zemích neobvyklý. V Maďarsku, které má nižší ekonomickou úroveň, činil pouze 1,6 a ve Slovinsku s poněkud vyšší ekonomickou úrovní jen 1,4. Regresní analýza, která empiricky poměřuje závislost cenové úrovně (tj. reciproké hodnoty koeficientu ERDI) na ekonomické úrovni ukazuje, že v ČR je cenová hladina silně vychýlena směrem dolů od regresní křivky (viz Vintrová, Bulletin CES 14/2006, s. 2).

V hospodářské praxi se zhodnocení či znehodnocení měnového kurzu odvíjí především od salda platební bilance a působí na něj různé mimořádné vlivy finančního trhu, jako například zvýšená poptávka po domácí měně, spojená s přílivem kapitálu v souvislosti s privatizací, nárazové splácení vládních dluhopisů, ale i panika na finančních trzích apod. **Parita je pouze „dlouhodobou vlastností“ kurzu** a v praxi se k ní kurz nemusí regulérně přibližovat.

Zhodnocování CZK se bude pravděpodobně zpomalovat a lze předpokládat určité výkyvy nahoru i dolů. Předpovědět konkrétní výši kurzu v nastávajících letech nelze, avšak založená dlouhodobá tendence je zřetelná. CZK potřebuje ještě určitý čas k tomu, aby se její kurz tržním způsobem dostal na úroveň, odpovídající ekonomické vyspělosti země. **Rozdíl ve fundamentálních veličinách** naznačují, že **potenciál ke zhodnocování koruny nebyl dosud ani zdaleka vyčerpán**. Tento poznatek, který má své závažné důsledky i při rozhodování o termínu přijetí eura, není dosud v běžných analýzách brán v úvahu.

4. Proč euro vyžaduje odklad

Termín přijetí eura se běžně posuzuje podle schopnosti země splnit maastrichtská konvergenční kritéria, která zajišťují stabilitu společné měny. Otázka, nakolik je vstup do eurozóny v dané době pro konkrétní zemi výhodný, zůstává při rozhodování stranou. Předpokládá se, že výhody, spočívající v odstranění kurzových rizik a snížení transakčních nákladů, převáží nad nevýhodami, ke kterým patří hlavně ztráta samostatné měnové politiky a kurzového adaptačního mechanismu. Analýza konkrétních podmínek a specifik však ukazuje na **význam vlastních kritérií**.

Ve Strategii přistoupení k eurozóně z roku 2003 byl uvažován termín přijetí eura v roce 2009 nebo 2010. Tento termín byl v současnosti odložen vzhledem k problémům s deficitem veřejných rozpočtů, které se po uvolnění rozpočtové disciplíny v předvolebním období již zřejmě nepodaří snížit pod 3 % do roku 2008, jak bylo původně předpokládáno. V dokumentu vlády „Vyhodnocení plnění maastrichtských konvergenčních kritérií a stupně ekonomické sladění s eurozónou“ z listopadu 2006 se předpokládá překročení kritériálního deficitu nejen v roce 2007, ale i v roce 2008, kdy měl deficit již klesnout těsně pod 3 % (viz tabulka 3).

Tabulka 3: Vládní deficit v % HDP (podle ESA 95)

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|-----------|------|------|------|------|------|--------------------|
| Kritérium | -3,0 | -3,0 | -3,0 | -3,0 | -3,0 | -3,0 |
| ČR | -6,6 | -2,9 | -3,6 | -3,5 | -4,0 | -3,5 ¹⁾ |

¹⁾ Za rok 2008 uveden předpoklad minimálního snížení o 0,5 p.b. při nadměrném deficitu, který není zajištěn konkrétními opatřeními. Pramen: Vyhodnocení plnění maastrichtských konvergenčních kritérií a stupně ekonomické sladění s eurozónou. Vláda ČR, 2006.

Ostatní maastrichtská kritéria jsou v ČR plněna. Kritéria úrokové míry a míry inflace byla v minulém období dokonce „přeplňována“ (u míry inflace s výjimkou roku 2005, viz tabulky 4 a 5).

Tabulka 4: 10leté sazby vládních dluhopisů v %

| | 2002 | 2003 | 2005 | 2005 | 8/2006 |
|-----------------------------|------|------|------|------|--------|
| Průměr 3 zemí ¹⁾ | 4,90 | 4,12 | 4,28 | 3,37 | 4,06 |
| Kritérium | 6,90 | 6,12 | 6,28 | 5,37 | 6,06 |
| ČR | 4,94 | 4,12 | 4,75 | 3,51 | 3,68 |

¹⁾ Úrokové míry ve 3 zemích s nejnižší inflací.

Pramen: Viz tabulka 3.

Tabulka 5: Míra inflace podle HICP v % (roční průměr)

| | 2002 | 2003 | 2005 | 2006 | 2002-2005 |
|-----------------------------|------|------|------|------|-----------|
| Průměr 3 zemí ¹⁾ | 1,4 | 1,2 | 0,7 | 1,0 | 1,1 |
| Kritérium | 2,9 | 2,7 | 2,2 | 2,5 | 2,6 |
| ČR | 1,4 | -0,1 | 2,6 | 1,6 | 1,4 |

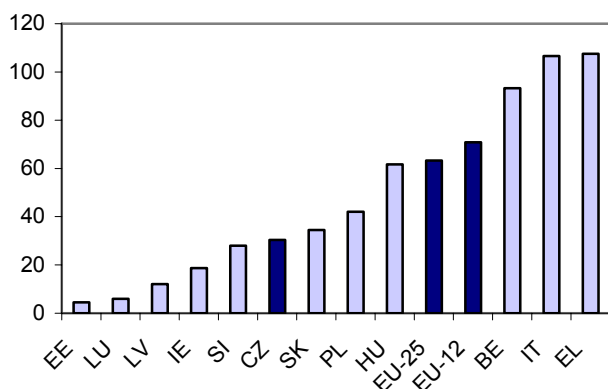
¹⁾ Průměr ve 3 zemích s nejnižší inflací.

Pramen: Viz tabulka 3.

Jak však ukazuje zkušenost Litvy, ani plnění inflačního kritéria není v zemích s nízkou inflací bez rizika, pokud nejsou před vyhodnocovacím obdobím v rámci ERM 2 dořešeny deregulace a přizpůsobování nepřímých daní.

K rozpočtovým kritériím patří též míra veřejného (vládního) dluhu. V tomto směru má ČR velké rezervy, neboť kritériální hodnoty 60 % HDP dosahuje pouze z poloviny. V roce 2005 činil vládní dluh v metodice ESA 1995 jen 30,4 % a v roce 2006 se míra téměř nezměnila – v citovaném vládním dokumentu je odhadována na 30,6 %. Přehnaný akcent na údajně katastrofální zadluženost české ekonomiky je v rozporu s fakty. Nižší míra zadluženosti je pouze v malých zemích – v Lucembursku, Irsku, ve Slovinsku a v zemích Pobaltí. Z toho vyplývá, že pouze 3 % obyvatelstva EU-25 je zadluženo méně, naopak 95 % je zadluženo více než v ČR (viz obrázek 2).

Obrázek 2: Míra vládního dluhu v % HDP ve vybraných zemích EU, rok 2005



Pramen: Statistical Annex of European Economy, Autumn 2006, pp. 180, 181.

Nejnáléhavějším úkolem současné hospodářské politiky je **snížení vládního deficitu pod 3 % HDP**. Jeho splnění vyžaduje jak speciální krátkodobá cílená opatření, tak i zahájení prací na dlouhodobějších reformách (penzijní systém). Vyloučí se tak hrozba sankcí Paktu stability a růstu, která platí i pro země mimo eurozónu, a uvolní se vyjednávací pozice pro přijímání eura (viz Švédsko, odhalující připojení k euru podle vlastních potřeb). Pokles míry deficitu by měl být vyřešen **ve střednědobém horizontu nejdéle do roku 2010**, aby bylo možno včas oznámit věrohodnou korekci původní strategie přistoupení k eurozóně. Tím se však úvahy o vhodném termínu přistoupení k euru nevyčerpávají.

Zvážit je nutno **vlastní kritéria** a specifika ČR:

- **V ČR jsou nižší úrokové míry než v eurozóně.** Společná měnová politika by znamenala **zdražení posky-**

tovaných úvěrů. To je opakem toho, co očekávají od eura ostatní nové členské země, kterým se vstupem do prostředí s nižší inflací sníží náklady na půjčování peněz s důsledky na zvýšení investic a hospodářského růstu. V ČR by tento stimul odpadl a vliv na hospodářský růst by byl spíše brzdící.

- **Předčasné zafixování kurzu CZK**, jehož zhodnocování se stalo v současnosti při nízké míře inflace jediným kanálem konvergence cenové úrovně, může vyvolat **nežádoucí tlaky na zvýšení inflace**. Tento jev se vyskytl i v dynamicky se rozvíjejících ekonomikách současných členů eurozóny.⁵ Přitom cenová hladina ČR je vzdálena od úrovně ve vyspělých zemích více, než by odpovídalo ekonomické úrovni (2005 cenová úroveň 56 %, HDP na obyvatele v PPS 74 % k EU-25). Zakonzervování nízké cenové hladiny je v rozporu s působením tržních sil na propojených trzích.
- Ukotvení kurzu CZK na současné nízké úrovni by vedlo k **podhodnocení domácích finančních aktiv** (úspor obyvatelstva i „korunového“ volného kapitálu podniků), tj. ke zbytečnému „**zchudnutí**“. Je nutno vyčkat minimálně ještě 3-4 roky, aby se kurz tržním způsobem dostal na odpovídající úroveň.
- ČR má jako jediná z nových členských zemí **aktivní obchodní bilanci**. Nepotřebujeme tedy **eurový dešťník** z důvodů velkých deficitů běžného účtu jako státy Pobaltí nebo Maďarsko (částečně i Slovensko).
- **Jednostranné zaměření na nákladovou/cenovou konkurenceschopnost**, vyplývající z nízké cenové a mzdové hladiny v ČR⁶ podvazuje motivace k přechodu na kvalitativně založené výhody, ke kterým má česká ekonomika předpoklady. Pokud cenová úroveň nedosáhne alespoň tří čtvrtin v relaci k EU-25 (jako ve Slovinsku), mělo by být umožněno její kurzové vyrovnávání.

Kombinace vnějších i vnitřních kritérií navozuje odklad vstupu do ERM 2 na počátek roku 2010 a **přijetí eura** po 2 letech pobytu a vyhodnocovacím procesu **v průběhu roku 2013**.

5. Závěry

Hodnoceno prizmatem londýnské City je česká ekonomika v současnosti „nejúspěšnější a nejvyváženější ve střední Evropě.“⁷ Tento pohled však neukazuje **slabiny a rizika**, hrozící v delší perspektivě. Mezinárodní instituce zdůrazňují hlavně „**nedostatek strukturálních reforem, potřebných pro udržitelné snížení vládního deficitu**“.⁸ Tento úkol je nesporný, avšak nevystihuje další stránky a slabiny, které brání udržení příznivého vývoje v delší perspektivě.

V ČR **není** dostatečně rozvíjena **základna pro růst, založená na inovacích**. Pokračuje převažující zaměření na výrobu energeticky a materiálově náročnou a na využívání zahraničních investic, vyhledávajících levnou práci. Výrazné zvýšení vzdělanosti a využívání vysoce kvalifikované práce, s nimiž uspělo ve své strategii Irsko, nenabýly v hospodářské strategii priority. Historické předpoklady technické zdatnosti a inženýrské dovednosti obyvatelstva nejsou využívány. Na tuto rozhodující slabinu bude nutno zaměřit pozornost při koncipování hospodářské strategie.

⁵ V Irsku, Portugalsku, Španělsku a Řecku se inflace v prvních letech po přijetí eura zvýšila na 3 až 4 %. Později byla sice utlumena, avšak současně se zpomalil růst HDP.

⁶ V roce 2005 činila v relaci k EU-25 cenová úroveň 56 %, pracovní náklady na osobu 32 % a jednotkové pracovní náklady 49 %.

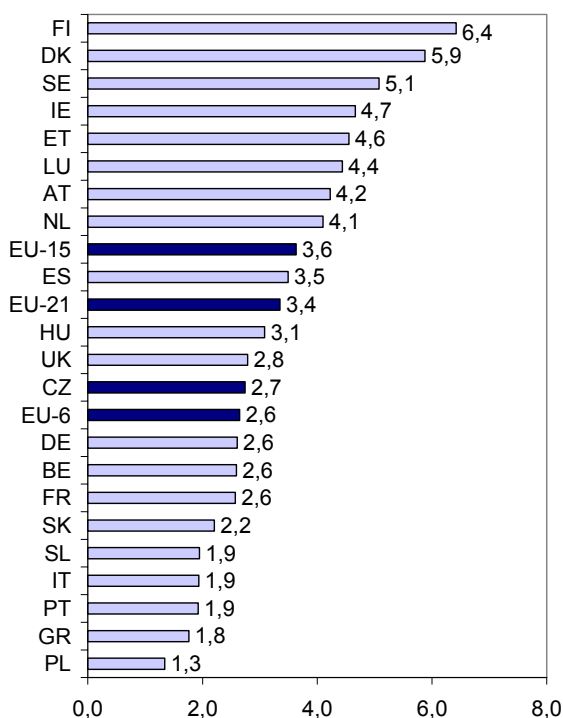
⁷ Viz CH. Robertson, hlavní ekonom ING pro novou Evropu. Ekonom, 2006, č. 48, s. 77.

⁸ Viz OECD Economic Outlook, prosinec 2006, s. 125.

Kvalita byrokracie a její vztah ke kvalitě regulace

Výzkum CES v oblasti stavu institucionální kvality členských zemí Evropské unie byl doposud zaměřen na analýzu jednotlivých složek této kvality: stav demokracie, politickou stabilitu, efektivnost vládnutí, regulační kvalitu, kvalitu právního řádu a kontrolu korupce. Při hodnocení institucionální kvality ve všech těchto oblastech se ukazuje významný vliv byrokratické zátěže, chápané ve smyslu překážek, kterými byrokratický aparát brání plynulosti spontánního vývoje. Následující obrázek hodnotí kvalitu byrokracie ve vztahu k rozvoji podnikání v souboru zemí EU-21 (bez Malty, Kypru, Litvy a Lotyšska).

Obrázek 1: Kvalita byrokracie



Poznámka: 0 = byrokracie brání rozvoji podnikání, 10 = byrokracie nebrání rozvoji podnikání. Hodnoty jsou průměry za roky 2001-2006.

Pramen: IMD, 2001 až 2006.

Existují nejméně dva důvody proč se byrokracií zabývat. Tím prvním je skutečnost, že v byrokratických strukturách moderních vyspělých společností je zaměstnáno poměrně vysoké procento obyvatel¹, druhým je množství prostředků přerozdělovaných prostřednictvím státního rozpočtu, kde byrokracie hraje dominantní roli. Byrokratické řízení na určitém stupni vývoje společnosti buď nahrazuje roli trhu a volné soutěže nebo je na základě společenského konsenzu vhodně doplňuje. Teoretický pohled na byrokracii přesahuje čistě ekonomická kritéria – za zakladatele teorie byrokracie je považován Max Weber, k jehož odkazu se hlásí spíše sociologie než ekonomie. Ekonomická teorie nabízí pohledem teorie veřejné volby chápání byrokracie nejvýstižněji v podobě definování

úřadů W. A. Niskanenem. Podle něj jsou moderní úřady² definovány dvěma charakteristikami:³

- zaměstnanci úřadu nemohou žádnou část rozdílu mezi příjmy a náklady použít jako vlastní důchod,
- velkou část svých příjmů získává úřad jiným způsobem než prodejem jednotek svého výstupu za cenu této jednotky.

Niskanen dále říká: „Zjednodušeně – úřady jsou neziskové organizace, které jsou financovány alespoň částečně pravidelnými dotacemi nebo granty.“⁴

V obecné rovině existují čtyři faktory vymezující roli byrokracie ve společnosti: **uspořádání státu** (vlády), **problém zastupování** řešící vztah mezi politiky a byrokraty, vnitřní **organizace úřadů a vztah byrokracie k občanské společnosti**. Z ekonomického pohledu se jeví jako klíčový problém zastupování, který vychází z rozdílnosti zájmů politiků a byrokracie a který pracuje s pojmy jako **informační asymetrie** a **morální hazard**. Výsledkem je skutečnost, že snaha byrokratů o maximalizaci vlastního užitku vede k maximalizaci rozpočtu úřadu a tím i k neoptimálnímu rozdělení. Informační asymetrie umožňuje zneužití informací a nabídka služeb podněcující poptávku vytváří možnost morálního hazardu s konečným důsledkem na možnost vzniku korupčního prostředí. Řešení nabízí institucionální přístup založený na jasných a vymahatelných pravidlech, kompetencích a smlouvách.

Vraťme se k obrázku 1. Hodnocení kvality byrokracie ukazuje, že nejlépe se s těmito problémy vypořádávají země reprezentující skandinávský model kapitalismu⁵ (Finsko, Dánsko, Švédsko). Česká republika je v rámci Evropské unie hodnocena mírně pod průměrem a patří do skupiny zemí se střední úrovní kvality byrokracie spolu s Velkou Británií, Německem, Belgií a Francií.

V této souvislosti se vynořuje otázka o vlivu byrokracie na institucionální kvalitu obecně. Ukazuje se, že existuje úzká závislost mezi kvalitou byrokracie a souhrnným indexem institucionální kvality včetně všech jeho složek. Tento index hodnotící komplexně institucionální kvalitu jsme publikovali dříve.⁶ Vztaheno k byrokracii z toho vyplývá, že kvalita byrokracie významně ovlivňuje celé institucionální prostředí, ovšem působí rozdílně na jeho jednotlivé složky. V tomto textu jsme se zaměřili na vzájemný vztah mezi kvalitou byrokracie a jejím vztahem ke kvalitě regulace.

Regulaci můžeme definovat jako **kontrolu, usměrňování a řízení ekonomických aktivit soukromého sektoru státem** v zájmu ekonomické efektivnosti, spravedlnosti, bezpečnosti a zdraví. Jedná se tedy o aktivitu státu, který v obecné rovině, legislativním procesem, buď zamezuje prosazování určitých nechtěných aktivit nebo povoluje či podporuje určité činnosti. Regulační aktivity státu jsou komplexně vysvětlitelné celou škálou vědních disciplín a teoretických přístupů a to nejen

² Jde o úřady státní správy.

³ Niskanen, W. A.: *Bureaucracy and Public Economics*. New York, Edvard Elgar Publishing, 1994, s. 15.

⁴ Tamtéž.

⁵ Viz Bulletin CES 05/2006.

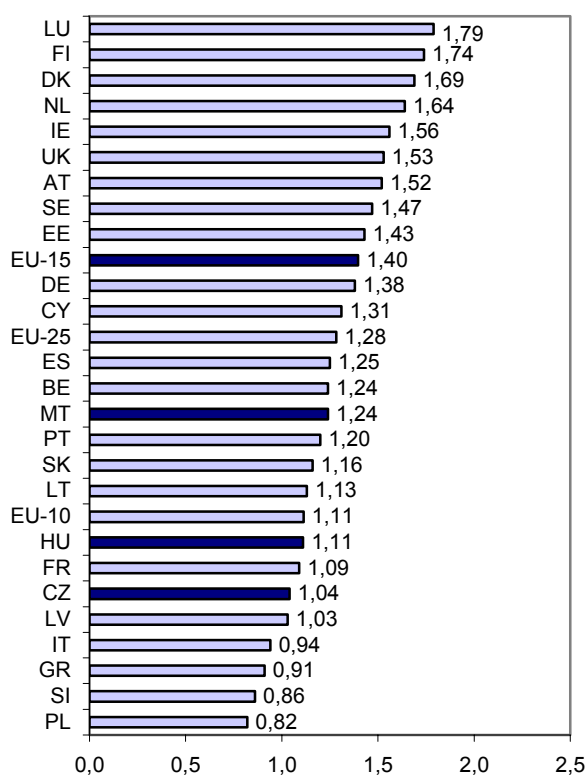
⁶ Viz například Bulletin CES 05/2006.

ekonomie, ale i právních věd, politologie, historie, geografie, sociologie a psychologie – tím se regulace stává multidisciplinární veličinou. Tato šíře pohledů na regulaci umožňuje rozlišit tři významy pro regulaci⁷ srovnané od nejširšího pojetí ke specifickému:

- nejširší pojetí regulace zahrnující veškeré mechanismy kontroly společnosti;
- regulace jako způsob vládnutí (governance), kde státní agentury usilují o kontrolu a řízení ekonomiky;
- regulace jako specifická forma vládnutí, kde pomocí souboru autoritativních pravidel kontrolovaných samostatnými agenturami se dosahuje prosazení shody při řešení ekonomických problémů.

V ekonomické regulaci jde zejména o třetí pojetí regulace. Při jejím hodnocení můžeme použít přístup, který hodnotí regulaci v rámci projektu Světové banky Governance Matters. Toto hodnocení ukazuje obrázek 2.

Obrázek 2 : Kvalita regulace



Pramen: Governance Matters V, 2006.

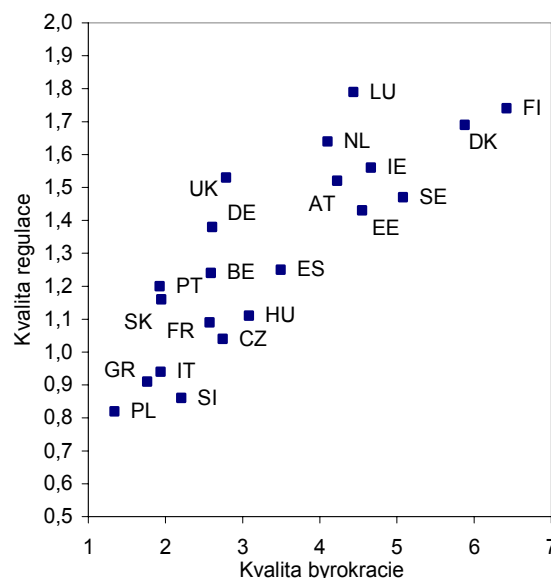
Zde se již ukazuje určité prolínání jednotlivých modelů kapitalismu: na předních místech figurují jak země skandinávského modelu (2. Finsko, 3. Dánsko, 6. Švédsko) a země modelu anglosaského (5. Irsko, 6. Velká Británie), tak i některé země modelu středoevropského (1. Lucembursko, 4. Nizozemsko a 7. Rakousko). Postavení České republiky je třeba vnímat nejen v ratingu všech zemí EU-25, kde zaujímáme 20. místo, před Litvou, Itálií, Řeckem, Slovinskem a Polskem, ale i jako hodnocení procesu transformace, kde jsme pod průměrem EU-10, ale tím i ve spodní polovině hodnocených transformujících se ekonomik. V této souvislosti nám nezbyvá než hodnotit transformační procesy v oblasti kvality regulace jako spíše neúspěšné. Toto hodnocení vypovídá mimo jiné i o širších

⁷ Baldwin, R., Scoot, C., Hood, C. (eds.): A Reader of Regulation. Oxford, Oxford University Press 1998.

souvislostech týkajících se nízké kvality institucionálního prostředí v naší zemi.

Hodnocení úrovně kvality regulace v České republice nastoluje jednoduchý dílčí závěr: regulace v ČR si vyžaduje reformu. Tuto reformu, jejíž uvedení do života sice představuje úkol pro politickou reprezentaci, ale bude ji provádět byrokratický aparát. Položme si tedy jednoduchou otázku: **Jaký je vztah mezi kvalitou byrokracie a kvalitou regulace?** Obrázek 3 ukazuje na poměrně úzkou vzájemnou závislost.

Obrázek 3: Vztah byrokracie a regulace



Pramen : IMD 2006 Governance Matters V, 2006, vlastní úprava.

V teoretické literatuře existuje shoda o existenci tzv. pěti principů správné regulace (five principles for good regulation)⁸. Jedná se o tyto principy:

- **proporcionalita**, na jehož základě by se mělo regulovat pouze v případě, je-li to výslovně nutné,
- **odpovědnosti**, znamenající, že by regulátoři měli být schopni obhájit svá rozhodnutí a že by měla fungovat veřejná (demokratická) kontrola regulace,
- **konzistence**, kdy by regulace měla být předvídatelná a snižovat nejistotu a nestabilitu pro regulované,
- **transparentnosti**, kdy by regulující subjekty měly působit dostatečně transparentně a udržovat regulaci v jednoduché a pro regulované subjekty přijatelné formě,
- **cilovosti**, kdy se regulace musí soustředit jen na řešení konkrétního problému, s přesně definovaným cílem a vedlejší dopady by měly být minimální.

Závěrem je možno konstatovat nezbytnost zkvalitňování regulace v České republice ve smyslu výše uvedených principů. To je výzva, které se na cestě mezi skutečně vyspělé evropské země asi stěží vyhneme. Z hodnocení kvality regulace vyplývá, že naše regulace je sotva průměrná a subjekt, schopný ji z této průměrnosti vyvést (nebo se alespoň z velké části podílet na procesu jejího zkvalitnění), byrokratický aparát, je hodnocen podprůměrně. V této souvislosti nezbyvá než položit, místo skutečného závěru, jednoduchou, možná trochu provokativní otázku: **Je naše byrokracie na tento úkol připravená ?**

⁸ Viz Berger Regulation Task Force, 1997, s. 7.

Kvalita podnikové informatiky v kontextu inf. společnosti

Možnosti, které nabízí informatika, resp. v jejím rámci současné informační a komunikační technologie (ICT) vytvářejí významný zdroj ekonomických, obchodních a dalších efektů a současně i zdroj konkurenceschopnosti jednotlivých podniků i celých ekonomik. Dosažení takových efektů a reálného pozitivního vlivu na celkovou úspěšnost podniků je však silně závislé na následujících faktorech:

- efekty informatiky jsou jasně deklarovány s orientací na prioritní podnikové cíle, tj. existuje kategorizace plánovaných efektů a jim přiřazený význam pro podnik,
- existuje kvalitní řízení podnikové informatiky, jejich efektů a racionálního využívání poskytovaných informatických služeb a produktů,
- existují disponibilní finanční, personální, technologické a další zdroje pro dosažení požadovaných efektů, případně jsou definovány cesty, jak tyto zdroje zajistit.

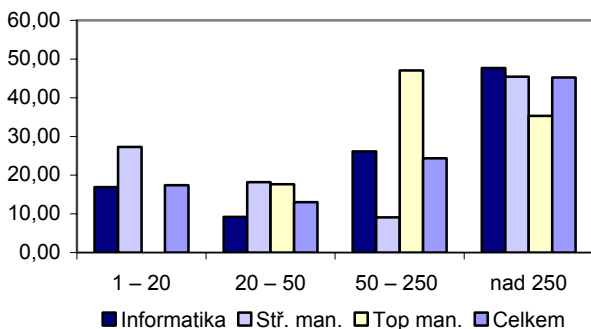
Hlavním předmětem tohoto příspěvku je analyzovat stav a problémy v oblasti plánování, sledování a hodnocení efektů podnikové informatiky. Tento úkol je realizován komplexem podnikových šetření, které v roce 2006 uskutečnili autoři článku a které však dosud mají pilotní charakter. Některé vybrané výsledky těchto šetření jsou obsahem dalšího textu.

1. Okruh a struktura respondentů

Podniková šetření se v daném případě zaměřila na tři hlavní okruhy respondentů. Jednu skupinu (18 respondentů) tvoří top manažeři firem působících na českém trhu, druhou skupinu (33 respondentů) tvoří pracovníci středního managementu a operativní úrovně řízení a třetí skupinou (67 respondentů) jsou manažeři a specialisté působící přímo v oblasti informatiky. Další části textu zahrnují souhrnné výsledky za všechny tři skupiny respondentů.

Významným faktorem, který ovlivňuje pohled na informatiku a dosahované efekty, je velikost firmy. V daném průzkumu převládají firmy velké (48 %) a střední (26 %). Toto rozdělení se mezi jednotlivými skupinami respondentů příliš nelišilo, pouze ve skupině top manažerů převládaly firmy střední velikosti (47 %) oproti firmám největším (35 %). Rozdělení respondentů podle velikosti firem dokumentuje obrázek 1.

Obrázek 1: Rozdělení respondentů podle počtu zaměstnanců firem (v %)



Pramen: Vlastní průzkum, rok 2006.

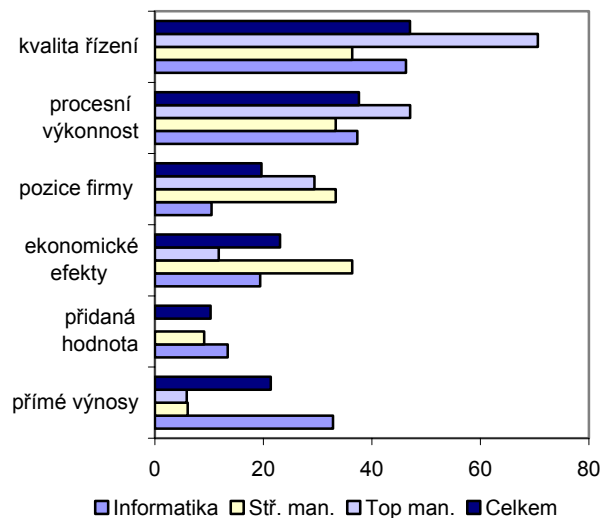
Dalším hlediskem podstatně ovlivňujícím řízení informatiky, včetně jejích efektů, je vlastnictví podniku, resp. organizace. V tomto případě, podle očekávání, převládají podniky vlastněné pouze českými subjekty (54 %), ale relativně významný podíl představují i podniky se zahraniční účastí (24 %). Obdobně je pro podnikovou informatiku podstatná i působnost podniku, resp. jeho aktivit a z tohoto pohledu obdobně převládají podniky působící pouze v ČR (39 %), ale současně je již zajímavý podíl podniků s celoevropskou působností (26 %). Hodnotu evropské působnosti podniků do jisté míry ovlivnila skupina top manažerů (47 %), zatímco ostatní skupiny respondentů se pohybují okolo 20 %.

2. Dosahované efekty informatiky a přístup k jejich řízení

Efektem informatiky chápeme jakoukoli změnu dosaženou službami a produkty informatiky, tj. např. změny (pozitivní) v hodnotách ekonomických ukazatelů, postavení firmy na trhu, počty nových zákazníků, zkrácení průběžné doby zakázek apod.

Při posuzování obsahové podstaty dosahovaných efektů v informatice bylo v dotaznících možné uvést více než jeden typ efektu a obrázek 2 představuje procenta odpovědí vzhledem k celkovému počtu respondentů.

Obrázek 2: Rozdělení efektů informatiky podle jejich obsahové podstaty (v % respondentů)



Pramen: Vlastní průzkum, rok 2006.

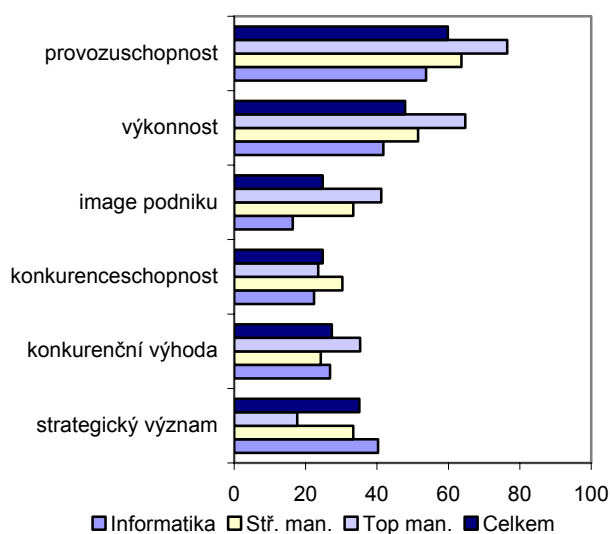
Z uvedeného hlediska převládají efekty spojené se zvyšováním procesní výkonnosti firmy a kvality jejího řízení (38, resp. 47 % odpovědí). Na střední úrovni (kolem 23 %) se pohybují odpovědi, které akcentují ekonomické efekty. Přímé výnosy z informatiky (21 %) jsou však ovlivněny informatickou skupinou respondentů představujících i dodavatele ICT. Na druhé straně se ukazuje jako velmi nízké (10 %) uplatnění informatiky jako přidané hodnoty k základním poskytovaným produktům a službám, tj. např. v podpoře projektových a návrhových prací (např. ve stavebním a nábytkářském průmyslu), konzultačních služeb apod. Dokonce v případě top manažerů se v tomto smyslu neobjevila ani jedna kladná odpověď. Důvod je v tom, že zatím je takové uplatnění informatiky skutečně relativně

nízké, některá odvětví takové možnosti vůbec nenabízejí, např. potravinářský průmysl, a navíc je dosud i všeobecně malá povědomost o možnostech tohoto typu.

Hodnoty spojené se zvyšováním kvality řízení a procesní výkonnosti firmy jsou velmi pozitivní a zejména je třeba zdůraznit vysoké hodnoty ze skupiny top managementu (téměř 50 % pro procesní výkonnost a 70 % pro zvyšování kvality řízení). To potvrzuje i očekávané trendy v narůstající poptávce po projektech zvyšujících kvalitu řízení, zejména business intelligence, řízení pracovních toků, řízení vztahů k zákazníkům a případně další. Předpokladem pro dosažení efektů v procesní výkonnosti podniků je však realizace komplexních reengineeringových projektů podnikových procesů, ale ty zatím narážejí na některá personální a organizační omezení. Tendence k přechodu na procesní řízení je ale zřejmá a je tak možné počítat i s efektivním nasazením odpovídajících technologií, zejména workflow.

Rozlišení významu informatiky pro podnik nebo organizaci je vzhledem k jeho uplatnění na trhu klíčové. Odpovídá na otázku, co informatika pro úspěšnost podniku na trhu znamená. Úzce se váže na výše uvedené typy efektů a i v tomto případě je možné jim přisoudit více než jednu hodnotu. Rozdělení kladných odpovědí v procentech dokumentuje obrázek 3.

Obrázek 3: Rozlišení významu informatiky pro podnik (v % respondentů)



Pramen: Vlastní průzkum, rok 2006.

Z obrázku vyplývá, že převažující procenta odpovědí se váží k základnímu zajištění provozuschopnosti firmy, tj. zajištění účetnictví a finančních operací, běžných obchodních transakcí apod. Tato hodnota je nejvyšší u všech třech skupin respondentů, ve skupině top managementu představuje dokonce téměř 80 % odpovědí. Obdobně je tomu u hodnot zvyšování celkové výkonnosti podniku, tím se myslí jak procesní výkonnost, tak manažerská a analytická. Relativně značné procento odpovědí se váže k posilování image podniku, a to jak ve skupině top managementu (41 %), tak středního managementu (33 %). Oproti tomu ve skupině informatické měl image podniku zanedbatelný podíl (16 %).

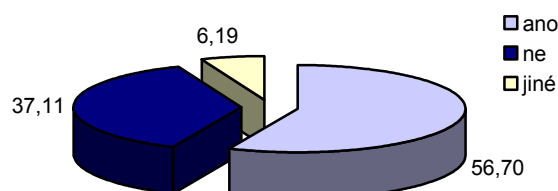
3. Vazba efektů informatiky na podnikové procesy

Smyslem této části průzkumu bylo posoudit, do jaké míry se v podnicích sleduje dopad informatiky do jednotlivých

oblastí řízení, resp. na klíčové podnikové procesy, jakými jsou např. řízení zakázky, řízení údržby apod.

Z odpovědí respondentů vyplynulo, že téměř 57 % podniků skutečně vztahuje efekty k jednotlivým podnikovým procesům. V tomto případě došlo i ke shodě mezi názory manažerských skupin i informatické skupiny, kde počet kladných odpovědí činí 55 – 59 %. Pouze 37 % odpovědí přiznává, že se efekty informatiky k podnikovým procesům nepřipravují. To dokumentuje obrázek 4.

Obrázek 4: Přiřazení efektů informatiky k podnikovým procesům (v %, souhrnně za všechny skupiny)



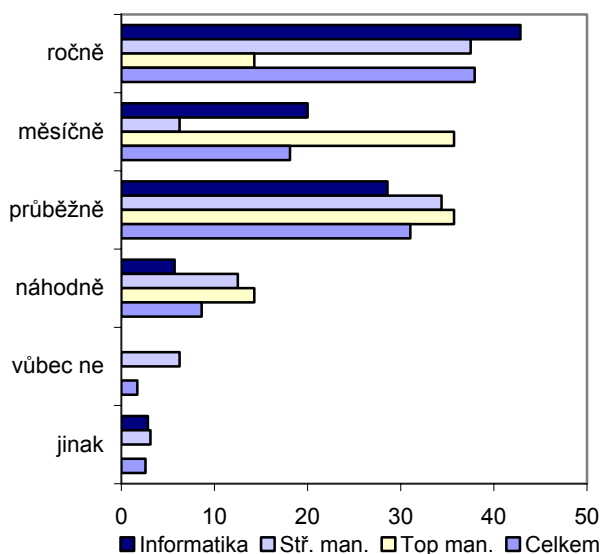
Pramen: Vlastní průzkum, rok 2006.

Tento trend souvisí s důrazem vedení firem na jasné přiřazení zodpovědnosti uživatelů za nejen vynaložené náklady na ICT, ale také za plánované a reálně dosažované efekty. Vedle toho připomeňme vysoké procento názorů na dopady informatiky na procesní výkonnost firem.

4. Náklady na informatiku

Náklady na podnikovou informatiku se všeobecně pohybují kolem 5 % obratu podniku, což ovšem závisí na odvětvové orientaci a dalších charakteristikách společnosti. Stále relativně vysoké náklady vyvolávají zvýšenou pozornost nákladovým analýzám specifickým pro informatiku. To dokumentuje i obrázek 5, z něhož vyplývá, že náklady se analyzují průběžně v 31 % podniků a pravidelně, tj. v ročních nebo měsíčních intervalech v celkem 56 % případů.

Obrázek 5: Intervaly vyhodnocování nákladů na informatiku (v % odpovědí)



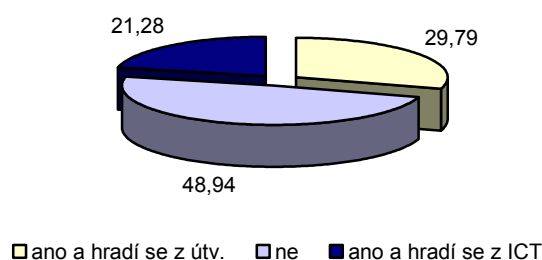
Pramen: Vlastní průzkum, rok 2006.

Velmi pozitivním jevem je, že pouze 2 % respondentů uvedlo, že se náklady v jejich organizacích neanalyzují vůbec. Otázkou pak je, jak detailní tyto analýzy jsou. To

částečně vyjadřuje 73 % kladných odpovědí na otázku, zda jsou náklady analyzovány podle většího počtu hledisek. V této souvislosti však připomeňme, že častým problémem nákladových analýz v informatice je dostupnost potřebných detailních dat z analytického účetnictví a vytvořit takový předpoklad je často velmi pracné.

Pravděpodobně nejzajímavějším zjištěným údajem je 51 % podniků (viz obrázek 6), které alokují své náklady na informatiku na jednotlivé útvary, a to s rozlišením podniků, kde se náklady na informatiku hradí z rozpočtů odborných útvarů (21 %) a podniků, kde se tyto náklady hradí z rozpočtu útvaru informatiky (30 %).

Obrázek 6: Rozlišení významu informatiky pro podnik (v % respondentů)



Pramen: Vlastní průzkum, rok 2006.

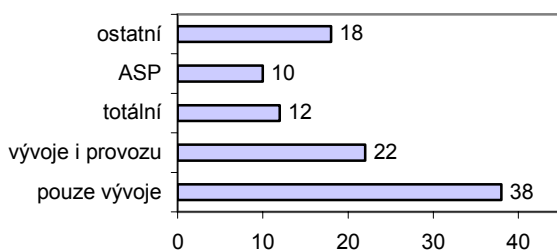
Významnou funkci plní v tomto kontextu i formalizované přístupy k řízení vztahů mezi uživatelskými a informatickými útvary, v současné době založené nejčastěji na principu smluv o poskytované úrovni služeb (SLA, service level agreement). Jejich součástí je nejen poskytovaná a garantovaná funkcionální a disponibilita služeb uživatelským útvarům útvarem informatiky, ale i dohodnuté ceny těchto služeb, včetně různých bonusů a sankcí.

5. Služby v informatice

Zajištění informatiky a jejích služeb je v současné době vázáno především na míru outsourcingu a vedle toho i na přístup k řešení systémové integrace.

Pokud jde o outsourcing, z odpovědí respondentů všech skupin vyplynulo, že podle očekávání je nejsilněji zastoupen outsourcing vývoje, který využívá 38 % dotázaných, zatímco provozní outsourcing (včetně vývoje) je realizován ve 22 % dotázaných podniků (viz obrázek 7). To je zcela v souladu s běžnými zkušenostmi z praxe, neboť nastavení provozního outsourcingu je poměrně komplikovaná záležitost a navíc se vedení firem stále ještě obává rizik spojených s převedením celého provozu na externího poskytovatele.

Obrázek 7: Využití služeb outsourcingu (v % odpovědí celkem)

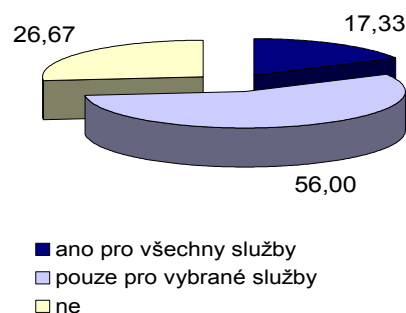


Pramen: Vlastní průzkum, rok 2006.

V informatické skupině oproti manažerské, se rovněž potvrzuje převažující zájem o outsourcing vývoje, ale v tomto případě má silnější zastoupení i kombinace outsourcingu vývoje a provozu. Oproti tomu je využívání vzdálených služeb ASP (application service providing) na úrovni 10 % poměrně nižší než se ve vstupních hypotézách průzkumu očekávalo.

Průzkum rovněž potvrdil stále se zvyšující zájem o využívání smluv o zajištění informatických služeb (SLA), neboť 18 % respondentů uvedlo využití SLA na všechny typy služeb a 56 % dotázaných odpovědělo, že SLA používá na služby informatiky, ale pouze na vybrané z nich, což je ale při jejich širokém spektru logické.

Obrázek 8: Využití smluv o poskytování služeb SLA (v % odpovědí celkem)



Pramen: Vlastní průzkum, rok 2006.

Využívání smluv SLA se dá očekávat v příštích letech, neboť zkušenosti z praxe potvrdily, že jejich uplatnění přináší podstatně větší disciplínu a průhlednost do kooperačních a ekonomických vztahů mezi odbornými útvary a útvary informatiky, případně k externím poskytovatelům informatických produktů a služeb. Z těchto důvodů jsou dnes i SLA jádrem modelů a metodik řízení informatiky.

6. Závěr

Závěrem lze konstatovat, že jedním z klíčových problémů úrovně a efektivnosti využití ICT v podnicích je kvalita řízení informatiky zatížená velmi často neexistencí procesně orientovaného řízení a zejména nedostupností či nevyužíváním jasně definovaného systému ukazatelů pro tuto oblast podnikového řízení. To pak sebou nese špatně nastavené priority v nasazování a uplatňování aplikací, chyby ve specifikaci služeb a jejich zajištění interními nebo externími poskytovateli, resp. chyby v celkové strategii podnikové informatiky. V této souvislosti nelze tvrdit, že by absence ukazatelů pro řízení podnikové informatiky byla absolutní, např. v obchodních vztazích, v řízení provozu informatiky se jich využívá poměrně široké spektrum. Obvyklým omezením je však jejich neexistence nebo nedostupnost a s nimi spojené procesy v oblasti řízení efektů informatiky.

V souvislosti s realizovanými průzkumy můžeme shrnout, že současná podniková praxe stále intenzivněji zdůrazňuje potřebu plánovat a vyhodnocovat efekty podnikové informatiky. Důvodem pro to jsou stále relativně vysoké náklady, které se vynakládají na informační a komunikační technologie a na rozvoj a provoz informačních systémů a současně tlak na stále vyšší kvalitu podpory podnikového řízení informatikou.