

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI

Filozofická fakulta

Katedra politologie a evropských studií

Jakub Lysek

**Sociální kapitál, stranická soutěž a výkon krajských
vlád v ČR**

Diplomová práce

Vedoucí práce: Mgr. Karel Kouba M.A., Ph.D.

OLOMOUC 2013

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Sociální kapitál, stranická soutěž a výkon krajských vlád v ČR“ — vypracoval samostatně a na základě použitých pramenů a literatury.

V Prostějově dne 6. prosince 2013

Podpis

Velice rád bych zde poděkoval panu doktoru Karlu Koubovi za jeho cenné rady a připomínky a především za představení pokročilých statistických metod a jejich využití v politologii. Děkuji své přítelkyni za její shovívavost, trpělivost a ochotu pomoci se sběrem a zpracováním tak obrovského množství dat. Rovněž bych rád poděkoval těm krajským úřadům, které byly velice ochotny poskytnout mi žádané informace a odpovědi na moje otázky. V neposlední řadě bych rád poděkoval i doktoru Tomáši Kosteckému, který mi poskytl původní datový soubor k výzkumu krajských vlád.

Obsah

ÚVOD.....	5
1. KONCEPTUALIZACE POJMU VLÁDNUTÍ, VÝKON VLÁD	12
2. CO OVLIVŇUJE KVALITU VLÁDNUTÍ? DOSAVADNÍ TEORIE	17
2.1. Stranická soutěž v demokratickém systému	18
2.2. Sociální kapitál a výkon demokratických institucí	24
2.3. Sociální kapitál a silná soutěž politických stran, interakční efekt?.....	29
2.4. Alternativní hypotézy	31
3. METODOLOGIE	34
3.1. Indikátory výkonu institucí	34
3.1.1. Vlastní index výkonu vlád	35
3.1.2. Analýza fungování krajů neziskovým sektorem.....	52
3.1.3. Index kvality regionálních vlád Evropské unie 2012	53
3.2. Indikátory stranické soutěže.....	55
3.3. Indikátory sociálního kapitálu.....	60
3.4. Indikátory kontrolních proměnných.....	68
4. ANALÝZA VÝSLEDKŮ	69
4.1. Sociální kapitál, stranická soutěž a nákladnost výkonu krajské vlády.....	77
ZÁVĚR	84
PRAMENY A LITERATURA	88
Prameny.....	88
Literatura	92
SEZNAM PŘÍLOH.....	101
Tabulky a mapy	102
SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK.....	109
ABSTRAKT	110

ÚVOD

„Kdo vládne? A jak dobře?“ To jsou dvě základní otázky politických věd. Pro občany každého státu je rovněž důležité „kdo dostane co, kdy a jak?“¹ (Putnam 1993: 63). Prerozdělování veřejných statků je proto jednou ze základních funkcí státu. Ne vždy však státní instituce naplňují své poslání tak, jak to od nich občané očekávají. Prvního, čeho si vždy pozorovatel či návštěvník všimne, jsou „do očí bijící rozdíly“ v podmínkách života mezi jednotlivými zeměmi (Kostecký et al. 2007: 911). Výkonnost vlád² je proto předmětem bádání společenských věd již od nepaměti. Mezi hlavní podmínky kvalitního vládnutí můžeme zvažovat geografii (Acemoglu et al. 2004), politický systém (Dahl 1989), ekonomický rozvoj (Lipset 1959), či kulturní předpoklady (Almond a Verba 1965).

V případě postkomunistických zemí se ukázalo, že důležitou determinantou úspěšné transformace je soutěž politických stran (O'Dwyer 2006; Grzymala-Busse 2007). Čím je soutěž politických stran silnější, tím je pravděpodobnější, že politické strany nebudou zneužívat byrokratický aparát ve svůj prospěch, zamezí se politizaci státní správy a zneužívání státních zdrojů. To nepřímou implikuje i vyšší kvalitu státní správy, neboli její profesionalizaci v pojetí Maxe Webera (1978: 989), což by mělo mít za následek obecně vyšší výkon ve všech oblastech vládnutí. Orgány státu však nikdy nefungují izolovaně od dané společnosti zcela a pouze závislé na kvalitě svých politických představitelů. Z tohoto důvodu je dalším možným vysvětlením sociální kontext, ve kterém státní úřady operují. Pokud se občané sdružují do zájmových spolků, zajímají se o veřejné dění, mají vyšší vzájemnou důvěru a jsou ochotni aktivně participovat, potom nejenže je daná společnost sama o sobě bohatá na tzv. sociální kapitál, ale i státní úřady budou fungovat lépe a efektivněji (Putnam 1993).

Cílem diplomové práce je ověřit dvě výše zmíněné teorie na příkladech českých regionů, tedy krajů. Krajská samospráva má v rámci České republiky důležité

¹ [„Who governs?“ and „How well?“ are the two basic questions of political science. The former raises issues of distribution and redistributions: „Who gets what, when and how?“] (Putnam 1993: 63).

² Výkonnost vlád je velmi široký pojem, do kterého lze zahrnout i normativní otázky jako „co je to dobrá vláda“, vnímavost k názorům občanů, ekonomický rozvoj, vláda práva, svoboda slova atd. V diplomové práci je použit přístup, který definuje kvalitu vládnutí ve smyslu procedurálního výkonu (viz první kapitola).

postavení. Kraje přerozdělují značnou část veřejných zdrojů, jsou odpovědné za regionální rozvoj a čerpání evropských dotací prostřednictvím regionálních operačních programů (ROP). Politické strany upravily v době vzniku krajů svoji vnitřní strukturu podle nového administrativního členění, což má dnes dalekosáhlé důsledky i pro celostátní politiku. Z krajských lídrů se rovněž rekrutují politické elity, které mají velký vliv na chod stran. V neposlední řadě se efektivita a výkon krajských vlád bezprostředně dotýkají praktického života nás občanů.

Přestože jsou kraje v České republice dosti nesourodé, stále má srovnání nižších územních celků metodologické výhody nad komparací malého počtu (*small-N*) států (King et al. 1994: 219-223; Snyder 2001). Podobně jako v případě italských regionů, které zkoumal Robert Putnam (1993), kraje v České republice vznikly současně v jeden okamžik a mají stejnou institucionální strukturu. Výhodou je tak eliminace celé řady proměnných (právní systém, kulturní rozdíly atd.), které komplikují srovnání států. Z hlediska vyšší porovnatelnosti bylo z analýzy vyloučeno hlavní město Praha, které se svými charakteristikami výrazně odlišuje. Celkem tak bylo zkoumáno třináct krajů ve třinácti oblastech procedurálního výkonu krajských úřadů, tedy politik, které kraj má ve své kompetenci, a které svým aktivním působením může ovlivnit.

Data byla shromážděna v případě indikátorů výkonu krajských vlád³ (závisle proměnná) a indikátorů sociálního kapitálu (nezávisle proměnná) za jednotlivé roky. V případě indikátorů soutěže politických stran (nezávisle proměnná) byla data shromážděna za čtyřleté volební periody. Z dat byly vytvořeny příslušné indexy. Protože se jedná o panelově strukturovaná data za období dvanácti let (*time-series*) u třinácti krajů (*cross-section*), je nutné zvážit vhodnou techniku pro statistickou analýzu. Proměnné mají variaci jak v čase mezi jednotlivými periodami, tak i mezi jednotkami (kraji) v rámci jedné periody. Pro analýzu byla zvolena metoda panelové regrese korigovaných směrodatných chyb⁴ (Beck, Katz 1995). Jako kontrola měření slouží korelační analýza mezi indexem výkonu regionálních vlád sestaveným Evropskou unií a vlastním indexem soutěživosti stranického systému a sociálního kapitálu za rok 2012.

³ Krajskou vládou je myšlen soubor krajských orgánů: rada, zastupitelstvo a hejtman kraje, krajský úřad a zvláštní orgány kraje (blíže Kostecký et al. 2007: 969).

⁴ The ordinary least squares with panel-corrected standard errors (PCSE).

Porovnán je vlastní index výkonu krajů s hodnocením transparentnosti krajů, které provedl v České republice neziskový sektor.

Práce přispívá k dosavadní literatuře výkonu vlád svým teoretickým přístupem založeným na tom, že jak stranická soutěž, tak i sociální kapitál ovlivňuje fungování státu a jeho institucí.⁵ Na rozdíl od monokauzálních teorií, které nedokážou vždy věrně postihnout složitou sociální realitu, umožňuje tento přístup komplexnější náhled. Kvalitní a odpovědná politika se pravděpodobně nebude prosazovat v nesoutěživých legislativních tělesech, ale spíše tam, kde opozice monitoruje vládu a představuje pro ni reálného soupeře. Avšak ani silná politická soutěž v regionech s nízkým sociálním kapitálem sama o sobě nezajistí přísun kvalitních politiků, ani samotná vysoká míra sociálního kapitálu nemusí nutně vždy zlepšit fungování institucí, pokud politický systém není vnímavý (*responsive*) ke svým občanům.

Tento přístup se objevuje pouze minimálně. Buď je hodnocena zvlášť stranická soutěž, nebo sociální kapitál. Výjimkou je pouze Bjørnskov (2010: 335), který zvažuje roli soutěživosti systému a její interakci se sociálním kapitálem, bohužel bez propracované teorie a metodologie měření soutěže politických stran, kdy se spokojil s tvrzením, že vyšší koncentrace stran (měřeno jako Herfindahl-Hirschmanův index) znamená pro voliče menší výběr a pro politické strany velkou pravděpodobnost znovuzvolení, což snižuje tlak na politickou reprezentaci, aby zajistila kvalitní vládu. Ve skutečnosti tedy nejde o dvě rozdílné struktury působící samostatně. Proto je nutné vždy zvažovat jak charakter instituce⁶ (stranická soutěž), tak i reálné fungování společnosti (sociální kapitál), abychom dokázali vysvětlit rozdíly ve fungování vlád, ať již na centrální či regionální úrovni.

Soutěživostí stranického systému a jeho důsledků pro výkon institucí se až do publikací Conora O'Dwyera (2006) a Anny Grzymaly-Busse (2007) politologové

⁵ Zatímco první přístup je institucionální, tedy to, že formální a neformální instituce (charakter stranické soutěže) ovlivňují kvalitu vládnutí, druhý Putnamův přístup je zaměřen na společnost (*society centered*), avšak zanedbává to, jakým způsobem jsou úřady ovládány (politická ideologie, systém fungování stran (Lowndes, Wilson: 631). Například Sidney Tarrow (1996: 394) kritizuje Putnama za to, že nebere v úvahu systém fungování stran v Itálii zvaný *trasformismo*, který měl vliv na soutěživost stranického systému.

⁶ Institucemi můžeme rozumět jak orgány státu, tak i normy, systém, ústavu, soutěž stran atd. V práci je používán pojem instituce ve více významech, záleží vždy na daném kontextu.

zajímali spíše okrajově, tedy jako vedlejší výstup při typologizaci stranických systémů. Jak Sartori (1976), tak i Lijphart (1999) vycházeli především ze zkušeností svých domovských zemí. Polarizovaný pluralismus způsobuje neakceschopné a slabé vlády (Sartori 1976: 120), tím celkově negativně ovlivňuje výkon politických institucí. Naopak podle Lijpharta i fragmentované stranické systémy mohou produkovat kvalitní a výkonné vlády v případech, kdy jsou v demokraciích zachovány konsociační prvky. S postupnou demokratizací různých světových regionů také došlo k jakési nové vlně zkoumání stranických systémů. Ukázalo se, že pro stabilitu nových demokracií je důležité, aby byl stranický systém institucionalizovaný (Mainwaring, Scully 1995: 4; Mair 1997: 206). Soutěživost systému je tím vyšší, čím více je stranický systém institucionalizovaný (O'Dwyer 2006: 40). Některé empirické výzkumy prokázaly, že fragmentovaný stranický systém stojí za méně efektivním výkonem českých (Šťastná, Gregor 2010: 28) a norských (Borge et al. 2008: 487) municipalit, nebo že fragmentovaný systém vede ke slabé vládě (*weak government hypothesis*), která produkuje vyšší deficity a zadlužení z důvodů více aktérů práva veta, což snižuje flexibilitu vlády reagovat na výkyvy v ekonomice státu (Roubini, Sachs 1989; Volkerink, De Haan 2001; Ashworth et. al. 2005). V případě postkomunistických zemí vede nekonsolidovaný a nesoutěživý stranický systém k vyšší korupci, patronáži (O'Dwyer 2006), politizaci státní správy a zneužívání státních zdrojů (Grzymala-Busse 2007), což implikuje neefektivitu státních institucí.

Prvotní literatura výkonu vlád se zaměřovala spíše na konceptualizaci samotného pojmu, popřípadě vhodným způsobem měření. Putnamova práce (1993) byla z tohoto pohledu opravdu přelomová, protože v ní dokázal za pomoci své teorie o působení sociálního kapitálu vysvětlit rozdíl mezi výkonem italských regionálních vlád na severu a nízkou efektivitou těchto vlád na jihu. Jeho teorie je však v některých oblastech problematická. Podle Putnama sociální sítě (členství ve formálních organizacích) produkují ve společnosti generalizovanou důvěru. Aktivní spolkový život funguje jako „škola demokracie“. Lidé jsou tolerantnější k jiným názorům, mají vyšší důvěru v ostatní lidi i politické instituce. Většina empirických prací však přinesla smíšené výsledky (Knack 2002: 783; Fu 2004; Lin, Erickson 2010; Vilhelmsdóttir 2012: 8; Sedláčková 2012: 144), kdy nebyla prokázána vysoká korelace mezi členstvím

v sítích a vyšší důvěrou ve společnosti. Putnamovy dimenze sociálního kapitálu v některých studiích spolu nekorelují (Knack 2002), proto je vždy nutné zvážit, zdali při zkoumání vztahu výkonu vlád a sociálního kapitálu posuzovat jednotlivé dimenze zvlášť, nebo použít kompozitní index.

Shrnutí dosavadních výsledků nejdůležitějších empirických studií zpracoval Rhys Andrews (2011), kdy se ukázalo, že nejsilnější korelaci s výkonem vlád má dimenze sociálního kapitálu „generalizovaná důvěra“. Ovšem zde je třeba pečlivě hodnotit konkrétní empirické studie. Příkladem za všechny je nedávný výzkum výkonu Islandských vlád Sjöfnem Vilhelmsdóttirem (2012: 5). Nelze totiž zvolit indikátory výkonu vlád takové, které vycházejí ze subjektivního hodnocení fungování vlády občany vládou spravovaného území, ten je pouze jedním z přístupů k měření vlád (viz dále). Otázky použité v baterii při dotazníkovém šetření jsou velice podobné těm, které měří sociální kapitál a jeho složku důvěry. Vysoká korelace, která není v sociálních vědách běžná, je tak způsobena spíše tím, že měříme prakticky totožný fenomén.

Tím se dostáváme k tomu největšímu problému, kterému současná literatura sociálního kapitálu čelí. Přispívá sociální kapitál k lepšímu výkonu vlád, nebo má kauzalita obrácený směr? Respektive jak odlišit příčiny a následky. Je vyšší důvěra ve společnosti díky kvalitní vládě, nebo je vláda kvalitní, protože je společnost bohatá na sociální kapitál? Většina studií je tzv. *cross sectional*, tedy mezi jednotlivými jednotky v jeden časový okamžik. Pouze dvě studie použily při svém výzkumu longitudinální data, a to Coffe a Geys (2005) a John (2005). Ukazuje se, že i nastavení institucí může mít vliv na míru sociálního kapitálu (Andrews 2011: 61). Roli *welfare state* zkoumal Lars Torpe (2003) na příkladu Dánska, institucionální nastavení lokálních vlád při decentralizaci uskutečněné labouristickou vládou Tonyho Blaira pak Lowndes a Wilson (2001). Jejich práce mají ten význam, že zatímco Putnam nahlížel na tvorbu sociálního kapitálu skrze optiku *path-dependency*, Lowndes a Wilson (2001: 631) tvrdí, že je možné přetnout „začarovaný kruh“ a vhodnou vládní politikou zvýšit míru sociálního kapitálu ve společnosti.

Hlavním přínosem práce je, že díky struktuře dat, která jsou panelová, můžeme sledovat vývoj v čase. Teoretický koncept, kdy je výkon institucí ovlivněn jak soutěží

politických stran, tak i mírou sociálního kapitálu, nám dokáže vysvětlit variaci u více případů. Srovnání výkonnosti krajů v České republice provedl tým Tomáše Kosteleckého⁷ v roce 2006, kdy nebyl prokázán vztah mezi výkonností a sociálním kapitálem. Je však otázkou, za jak dlouho se projeví působení sociálního kapitálu, jehož úroveň se mezi kraji liší. Kraje však tehdy fungovaly pouze 5 let. Navíc až od roku 2008 dochází k výraznější obměně krajských vlád, kdy vítězem voleb je ČSSD. Ta v některých krajích vládla s tichou podporou KSČM, což by podle Grzymaly-Busse (2007: 61) mělo zvýšit soutěživost stranického systému.

Diplomová práce je rozdělena na čtyři hlavní kapitoly. V první kapitole jsou uvedeny teorie vládnutí, z nichž výzkumníci odvozují samotný koncept vládnutí neboli mezinárodně užívaný termín *governance*. Je zde odpovězeno na otázku, jak by kvalitní vláda měla fungovat a co by občanům měla zajišťovat. Představeny jsou i moderní pojetí vládnutí jako *multilevel governance*. Na základě těchto teoretických úvah je zvolen přístup k hodnocení krajských vlád. Ve druhé kapitole jsou představeny teorie, které podle dosavadní odborné literatury nejvíce přispívají k vysvětlení variace úspěšnosti vlád. Z těchto teorií bylo vytvořeno několik testovatelných hypotéz:

Hypotéza H1: Výkon veřejných institucí se zvyšuje s robustností soutěže politických stran.

Hypotéza H2: Čím vyšší úroveň sociálního kapitálu, tím vyšší efektivita institucí.

Hypotéza H3: Efekt sociálního kapitálu na výkon institucí bude tím vyšší, čím vyšší bude i soutěživost stranického systému. Avšak v případě nesoutěživého stranického systému bude mít vysoká hladina sociálního kapitálu omezený efekt.

Je argumentováno, že soutěživost stranického systému a sociální kapitál jsou primárními faktory determinující výkon krajských vlád v České republice. Hypotéza H3 pak představuje interakční efekt mezi dvěma nezávisle proměnnými. V kapitole jsou rovněž uvedeny alternativní hypotézy a kontrolní proměnné jako ekonomický rozvoj, populační velikost kraje a volatilita exekutivy kraje. V metodologické části práce (třetí

⁷ Kostelecký, Tomáš, Patočková, Věra, Vobecká, Jana. 2007. „Kraje v české republice – existují souvislosti mezi ekonomickým rozvojem, sociálním kapitálem a výkonem krajských vlád?“ *Sociologický časopis / Czech Sociological Review* 43 (5): 911–943.

kapitola) je vysvětlena technika měření a sběru dat. Konstruován je index výkonu krajských vlád a sociálního kapitálu. Proměnné indikující stranickou soutěž pak vstupují do modelů jednotlivě. Samotná analýza, kde jsou představeny jednotlivé regresní modely, je obsažena v kapitole čtvrté. Závěrečná kapitola sumarizuje poznatky, na jejichž základě jsou dána doporučení pro zlepšení výkonu krajských vlád.

1. KONCEPTUALIZACE POJMU VLÁDNUTÍ, VÝKON VLÁD

Ani nad zdánlivě jasným pojmem jako je výkon institucí, kvalita vládnutí či kvalita demokracie neexistuje shoda. Na Západě jsou lidé přesvědčeni, že pouze demokratický způsob vládnutí s sebou přináší blahobyt a prosperitu, která je nezbytná pro udržení demokratického režimu. Pro některé kultury kvalitní vláda nutně nemusí znamenat vládu demokratickou. Čínský model, kdy je legitimita vládnoucí strany založena na poskytování služeb občanům, na zajištění ekonomického růstu a naplnění tzv. čínského snu, je dosud největší výzvou autoritářského/totalitního režimu liberálním demokraciím. Z této diskuze pak vyplývá základní problém, kterému musíme čelit, pokud se chceme zabývat hodnocením kvality vládnutí. Musíme si ujasnit, k čemu vlády jsou a jaké by měly být. Prvním problémem je tak problém filozofický.⁸ Pro empirickou studii jsou filozofické úvahy přínosné, nicméně daleko podstatnější je konceptualizace a definice „fungování vlády“ a teoretické odůvodnění přístupů k řešení metodologických problémů spojených s měřením jejich výkonu.

Anglický pojem „*governance*“ můžeme obecně přeložit jako vládnutí, řízení či správa. Podle Keefera (2004: 3) termín „*governance*“ znamená „*schopnost reagovat na požadavky občanů a schopnost dostat základním službám jako je zajištění vlády práva a práva svobodně nakládat se svým majetkem; a do jaké míry instituce a procesy motivují vládní představitele být vnímavý (responsive) ke svým občanům.*“ Podobně definuje vládnutí Daniel Kaufmann (2003: 2) jako (1) proces, ve kterém je vláda vybrána, monitorována a případně nahrazena, (2) kapacita efektivně formulovat a implementovat řádnou politiku, (3) respekt občanů a státu k institucím, které určují ekonomickou a sociální interakci. Zatímco tato teoretická východiska byla promyšlena pro analýzu státu, Evropská unie v rámci své regionální politiky nedávno zveřejnila studii *Regional Governance Matters 2012*⁹ zabývající se výkonem vlády evropských regionů. Podle studie je na koncept kvality vlády (*Quality of Government*) nahlíženo nikoliv optikou toho, jaké politiky vlády prosazují (velikost vlády či kvantitu politik), nýbrž jak kvalitně

⁸ Ten lze demonstrovat na sporu mezi normativním vymezením dobré vlády Platónem, oproti Aristotelově praktické úvaze nad tím, jaká „ústava přinese blahobyt co nejvíce lidem“.

⁹ Charron, Nicholas, Victor, Lapuente, Lewis, Dijkstra. 2012. „Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU.“ European Commission. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2012_02_governance.pdf>

tyto politiky svým občanům přináší, tedy efektivně, nestranně a bez korupce (Rothstein a Teorell 2008; Knack and Keefer 1997).¹⁰

Dnešním největším problémem pro vytvoření koherentní teorie vládnutí je komplexnost sociální reality. V globalizovaném světě dnes neurčují politiku pouze národní vlády, ale i nadnárodní organizace, zejména v Evropském kontextu. O módu *governance* (neboli *governance approach*) se mluví v souvislosti s omezením role státu a státních intervencích ve společnosti a současně se zapojením nestátních aktérů do rozhodovacího procesu a do procesu utváření či formulování politik. To vedlo k definování pojmu *governance* jako více kooperativní mód vládnutí společnosti (Kooiman 2003: 5) nebo jako nehierarchický model vládnutí se zapojením mnoha nestátních organizací (Rhodes 1997).

Fenoménem posledních dvaceti let je také teorie víceúrovňového vládnutí *multilevel governance* (Marks, Hooghe 2003: 233). Základní ideou je, že zde existuje mnoho vzájemně na sebe působících autorit a to na globální, státní a regionální úrovni. Moderní vláda by tak měla být rozptýlena mezi více těchto autorit, což je daleko efektivnější mód vládnutí než monopol centrální vlády (Marks, Hooghe 2004: 3). Teorie *multilevel governance* řeší takové otázky, jako jakým způsobem uspořádat správní celky a jurisdikce tak, aby vláda byla co nejvíce efektivní a flexibilně reagovala na zájmy svých občanů. Prosazují se principy a hodnoty „dobré vlády“ (*good governance*) jako je otevřenost, občanská participace, odpovědnost aktérů, efektivita a koherence politik.

Výše zmíněné teorie a konceptualizace vládnutí slouží k základnímu vymezení a ujasnění si pojmů. Na základě nich pak můžeme zvažovat další postup. V sociálních vědách existuje několik základních přístupů k hodnocení kvality vládnutí – socioekonomický rozvoj spravovaných území, měření subjektivního hodnocení fungování vlády samotnými občany nebo odborníky specializovaných na konkrétní aspekty fungování vlád, měření procedurální a institucionální efektivnosti a kvality. Tyto způsoby měření pak lze různými způsoby kombinovat vytvořením agregátního indexu, který bude v sobě zahrnovat všechny dimenze vládnutí. Tuto filozofii zvolili

¹⁰ „It emphasises the importance of how a government delivers its policies, instead of what a government delivers – that is, the size or ‘quantity’ of government. And, in particular, the focus is on the extent to which a government delivers its policies – irrespective of their nature and degree or provision – in an effective and impartial way and without corruption.“ Tamtéž.

například autoři indexu kvality vlád pro Světovou banku Daniel Kaufmann, Aart Kraay a Massimo Mastruzzi (2009).

Základním způsobem hodnocení kvality vlád je socioekonomický rozvoj regionu. Zkoumá se vztah mezi institucionálním nastavením a ekonomickým rozvojem (Lijphart 1999), či mezi rozvojem a implikacemi pro stabilitu institucí (Lipset 1959). Problémem tohoto přístupu je to, že v současnosti při propojení světových trhů národní vláda, natož regionální, může ekonomiku dané země ovlivnit velice omezeně. Stále platí, že růst ekonomiky (měřeno jako růst HDP) je vyšší v zemích s dobrou kvalitou regulací, vymahatelnosti práva a s minimální korupcí (Acemoglu et al. 2004; Knack, Keefer 1997). Jedná se tak o základní inferenci, že jsme schopni pomoci měřítek socioekonomického rozvoje určit kvalitu vládnutí, protože logicky těžko můžeme pozorovat situaci, kdy nekvalitní vláda vede k ekonomickému růstu. Zpětně tak dovozujeme výkon institucí.

Hodnocení vlád podle socioekonomických ukazatelů má ale svoji jednu nespornou výhodu. Socioekonomické ukazatele nám nejlépe ukážou, jak si daný region stojí v porovnání s regiony jinými. Pro občany státu jsou socioekonomické ukazatele daleko směrodatnější, protože se jich přímo dotýkají v reálném životě. Indikátory jako průměrná mzda, nezaměstnanost, růst HDP, délka dožití atd. jsou lépe představitelné, než například procedurální indikátory (viz dále). Zhodnocení fungování vlád na základě ekonomických ukazatelů se často zveřejňuje v tisku, což má samozřejmě vliv i na samotné vnímání vlády občany. To se týká i regionálních vlád, v českém případě krajů. Například nedávná studie společnosti Master Card *Česká centra rozvoje 2013* hodnotila socioekonomický výkon krajů od jejich vzniku až do roku 2011.¹¹

Často pak výsledky hodnocení podle socioekonomických ukazatelů korelují s druhým způsobem měření výkonu vlád a to podle míry spokojenosti obyvatelstva. Ten je založen na podobném principu, kdy podle spokojenosti lidí s úrovní vládnutí můžeme zpětně dovozovat efektivitu úřadů. Tento typ indikátorů odpovídá konceptuálnímu vymezení *governance* jako schopnost vlády naslouchat svým občanům. Obrovským problémem tohoto způsobu měření je otázka, zdali jsou lidé opravdu schopni objektivně

¹¹ „Česká centra rozvoje 2013,” Master Card. Dostupné z: http://www.centrazvoje.cz/dokument/v2013/Brozura_Vysledky%20studie%20CCoC%202013.pdf (3. 11. 2013)

posoudit výkon institucí. Obvykle výsledky z dotazníkového šetření korelují s životní úrovní respondenta (Kostecký, Patočková 2006: 920; Kostecký 2005). Druhým způsobem je výběr panelu expertů, kteří následně hodnotí zvolenou oblast vládnutí. Takto je možno postupovat, pokud je obtížná operacionalizace.

Nevýhodou dosavadně představených způsobů měření výkonu vlád je, že se výkon dovozuje zpětně. Dobrý socioekonomický rozvoj a spokojenost občanů implikuje, že by vláda měla být dobrá. Nastává tak otázka, zdali spíše nehodnotit to, co opravdu daná vláda má ve své kompetenci a co objektivně může a nemůže ovlivnit. Za výstupy (outputs) je považováno všechno to, co je přímo ovlivnitelné politikou, za výsledky (outcomes) je označována samotná situace (případně její změny), která zpravidla je (mimo jiné) ovlivněna politikou vlády (Kostecký, Patočková 2006: 922). V praxi ale efektivní činnost vlády nemusí nutně vést ke zlepšení výsledků. Je plno oblastí lidské činnosti, které vláda může ovlivnit spíše nepřímo.

Přístupy hodnocení procedurální výkonnosti vycházejí ze soukromé sféry a uplatnili se v přístupu *new public management*. Zatímco se předchozí modely vládnutí v době evropského sociálního modelu soustředily na „efektivitu“ dosahování stanovených cílů, s nástupem neoliberalismu se začaly prosazovat principy efektivity vynaložených prostředků. To vedlo k privatizaci služeb veřejného sektoru a vytváření různých agentur (Loughlin 2007: 392). V soukromém sektoru je velice jednoduché porovnat efektivitu práce. To firma pozná jednoduše tím, že má zisk. Ve veřejném sektoru, který z principu zisk netvoří, nelze jednoduchým způsobem zjistit opravdovou efektivitu nákladů. Proto se ve veřejné správě zavedl tzv. *benchmarking*. Jedná se o srovnávání výkonnosti s ostatními úřady. To dává příležitost ke sdílení nejlepších praktických postupů a učení se od druhých.¹² Bohužel ne všechny krajské a obecní úřady jsou do projektu zapojeny. Výstupy analýz jsou většinou neveřejné a slouží pro interní potřeby daného úřadu. Podobně je to i s projektem CAF (Common Evaluation Framework – společný hodnotící rámec), do nějž jsou zapojena jen některá města a

¹²*Benchmarking Česká republika*. Dostupné z: http://www.benchmarking.vcvscr.cz/index.php?p_menu=obench&hl_sloupec=obench&filtr=1 (7. 11. 2013)

kraje. Projekt funguje na principu sebehodnocení a na základě předem stanovených kritérií, která jsou jednotná v rámci EU.¹³

Na jednotlivých přístupech jsme si ukázali, že lze spatřit jak výhody, tak i nevýhody, se kterými se při jejich volbě výzkumník potýká. Jediným možným technickým řešením, jak alespoň částečně eliminovat jejich negativa, je agregovat jednotlivé indikátory různých způsobů měření do jednoho indexu. Tímto postupem měřil výkon italských vlád Robert Putnam (1993: 65). Ideálně by výsledný index měl být všeobecný a měl by postihovat všechny oblasti činnosti vlády. Vnitřně konzistentní, to znamená, že výkony jednotlivých dimenzí vládnutí by spolu měly souviset, či alespoň ukazovat jedním směrem. Výsledná hodnota indexu by měla korespondovat i s názory občanů. Tedy pokud změříme například procedurální výkon vlády, měla by být ve skutečnosti i lépe hodnocena samotnými obyvateli. Tyto všechny premisy Putnamovi samozřejmě vyšly, a to z důvodu velkých a přetrvávajících rozdílů. Otázkou je, jestli takto vnitřně konzistentní mohou být indikátory v regionech, které nejsou tak vzájemně odlišné.

V této práci však budou krajské vlády hodnoceny na základě procedurálního přístupu, tedy objektivního způsobu měření výkonnosti na základě předem stanovených kritérií. Tedy to, co krajské vlády mohou ovlivnit. Kontrolou či srovnáním bude pak hodnocení provedené Evropskou unií a neziskovým sektorem, která reflektují jiný přístup. Na ekonomický výkon kraje bude nahlíženo spíše jako na kontrolní proměnnou, protože krajské vlády mohou ovlivnit ekonomický výkon pouze omezeně (viz příslušná metodologická kapitola měření výkonu vlád).

¹³ Do projektu je zapojeno například město Prostějov. „Městský úřad v Prostějově je zapojen do projektu řízení kvality CAF.“ Radniční listy, 2004. Dostupné z: http://www.prostejov.eu/files/Urad/Radn_listy/2004_07/05.pdf (7. 11. 2013)

2. CO OVLIVŇUJE KVALITU VLÁDNUTÍ? DOSAVADNÍ TEORIE

Výkon institucí ovlivňuje mnoho faktorů. Zvažovat můžeme způsob organizace a fungování ekonomiky, nebo naopak kulturní a náboženské rozdíly. Lipset (1959) a Dahl (1989) pak dospěli ke zjištění, že formy vlády jsou v různých systémech primárně ovlivněny mírou jejich socioekonomického rozvoje. Jiným způsobem vysvětlují výkon vlád Almond a Verba (1965), a to za pomoci sociokulturních odlišností. Pád komunistických režimů pak umožnil testovat nové hypotézy. Postkomunistické země totiž mají podobnou historii, relativně stejné výchozí startovací podmínky při transformaci ekonomik a neexistují mezi nimi ani výrazné kulturní odlišnosti. Byť rozdíl v úspěchu transformace se třeba pokusil vysvětlit Herbert Kitschelt (Kitschelt et al. 1999: 74) na základě odlišných předchozích typů komunistických režimů. U komparace sub-národních celků, v našem případě českých krajských vlád, výše zmíněné hypotézy můžeme zamítnout (King et al. 1994: 219-223; Snyder 2001).

Vysvětlení musíme hledat v soutěži politických stran, které jsou odpovědné za správu věcí veřejných, ale i v aktivní roli občanské společnosti, která je jednou z dimenzí sociálního kapitálu (viz dále). Jedině tyto dva faktory jsou totiž schopny omezit negativní jevy, které provázejí proces demokratizace a budování institucí v postkomunistických zemích. Ty jsou známé svou vysokou mírou korupce, patronáže, nekontrolovatelným růstem byrokracie a politizací státní správy (O'Dwyer 2006; Kopecký 2006; Grzymala-Busse 2007; Haughton 2008; Meyer-Sahling 2012; Kopecký, Mair 2012). Důvodem jsou nejen slabé instituce, které nemají dlouholetou tradici, ale především způsob vzniku stran, následné soutěžení o moc a především slabá občanská společnost. Proto lze legitimně očekávat, že případná neefektivita krajských úřadů je primárně způsobena „kolonizací státu“ a pasivitou občanské společnosti. Podle Císaře (2013: 1) se jedná o dva hlavní problémy české demokracie. Prvotní příčinou je způsob vzniku a fungování politických stran, které se neopírají o masovou členskou základnu. Strany vznikají obecně „shora“ nebo institucionálně, kdy stranu založí členové parlamentu (Biezen 2003: 33). Tímto se strany stávají závislé na patronáži (Haughton 2012: 14) a státních zdrojů (Grzymala-Busse 2007: 182).

Následující podkapitoly přinášejí vysvětlení toho, proč silná soutěž politických stran a vysoká míra sociálního kapitálu zvyšují efektivitu státních institucí. Nejdříve jsou vždy představeny samotné teoretické koncepty. Na závěr teoretické části jsou prezentovány alternativní hypotézy.

2.1. Stranická soutěž v demokratickém systému

Zásadou demokratického systému je volná soutěž politických stran. Politické strany slouží především k artikulaci zájmů jednotlivců i různých skupin ve společnosti. Pomocí jejich mobilizace se snaží získat podporu pro své zájmy. Politické strany jsou základním aktérem, který ovlivňuje mocenskou sféru a řízení státu. Prvotním předmětem bádání politologů bylo vytvoření typologie stran na základě různých kritérií. Strany můžeme dělit podle původu vzniku (parlamentní shora vs. lidová hnutí zdola), vnitřní struktury (strana elit, masová strana) a především ideologie. Strany se vyvíjely a vyvíjejí v čase. Proto postupně docházelo k přeměnám masových stran na *catch-all* strany s cílem zaujmout co nejvíce fluktuujících voličů. Peter Mair a Richard S. Katz (1995: 18) následně přišli s pojmem kartelová strana. Cílem kartelových stran bylo omezit stranickou soutěž a rozdělením patronáže si zajistit dlouhodobé přežití v politickém systému (Tamtéž: 20).

Nejen vnitřní atributy politických stran tedy do jisté míry předurčují stranickou soutěž, ale především fungování těchto stran v rámci širšího sociálního kontextu. Tím je pak stranický systém, který odráží nálady nejen společnosti, ale reaguje i na její dlouhodobý vývoj. Můžeme také stanovit typologii stranických systémů na základě dvou hlavních proměnných a to kritérium počtu a ideologické vzdálenosti (Sartori 2005: 131). Obě dvě proměnné charakterizují stranický systém a mají přímý vliv na efektivitu vládnutí. Podle Sartoriho jsou nejvýkonnější ty demokracie, jejichž stranický systém je bipartijní, či je multipartismus omezen, zatímco Lijphart (1999) kontruje, že i velice fragmentované systémy dokážou zajistit efektivní fungování státu. Tato debata však není nová. Velice zajímavá je poznámka Lawrence Lowella v jeho knize z roku 1896: „*dolní sněmovna musí obsahovat dvě strany a pouze tyto dvě, aby vláda permanentně produkovala dobré výsledky*“ (Taylor, Herman 1971: 28). Nejen vláda musí být koherentní, ale i opozice. Podle Duvergera (1954) opoziční strany se v multipartismech chovají populisticky a nepředvídatelně, protože neočekávají vládní angažmá, zatímco

jednotné opozice se chovají více odpovědně v očekávání převzetí budoucí vládní odpovědnosti (Taylor, Herman 1971: 32). Tato úvaha pak implikuje neefektivitu vládnutí v takovémto systému.

Od 90. let vznikla řada empirických studií, které se snažily objasnit vztah mezi stranickým systémem a výkonem vlád. V případě vyspělých demokracií bylo předmětem zkoumání vztahu mezi zadlužováním země, deficitní politikou a fragmentací stranického systému (Roubini, Sachs 1989; Ollé Solé 2006; Volkerink, De Haan 2001; Ashworth et. al. 2005). Studie prokázaly přímo úměrný vztah mezi fragmentací a zadlužováním vlád. Podle teorie her platí základní pravidlo, že čím více stran, tím je vláda méně efektivní. Důvodem je více hráčů s právem veta (De Haan et al. 1999: 163). Vláda je tak neschopna aktivně reagovat na socioekonomickou situaci země. Odpovědnost koaličních stran je také snížena, protože voliči nevědí, které konkrétní kroky jaké politické strany vedly ke zhoršení ekonomické situace (Roubini, Sachs 1989). Fragmentace je spojena s vyšší volatilitou a mírou nahrazení (*turnover*) stran, které jsou schopny vytvořit vládu, což snižuje šanci naučit se rozhodovacímu procesu.

Demokratizace střední a východní Evropy pak přinesla nové možnosti zkoumání vlivu stranické soutěže na budování státních institucí. Nekonsolidovaný stranický systém se slabou soutěží politických stran měl za následek nefungování státní správy (O'Dwyer 2006; Grzymala-Busse 2007; Mayer-Sahling, Veen 2012), vysokou korupci a špatně realizovanou privatizaci při přechodu z centrální na tržní ekonomiku (Frye 2010: 4). Fragmentace stranického systému je sice základní proměnnou určující stranickou soutěž, což platí především pro vyspělé západní demokracie, zatímco pro nově demokratizující se regiony je důležitá analýza celkové soutěživosti stranického systému, která závisí i na jiných než početních kritériích. Silná stranická soutěž tak v postkomunistickém prostoru přispěla ke stabilizaci a vyšší kvalitě demokracie (Vachudova 2005; Vachudova, Hooghe 2009: 204).

Teorie efektů stranické soutěže na výkon institucí vycházejí především z dílčích teorií o stranických systémech zmíněných výše. Prvotním záměrem byla jakási typologizace a katalogizace stranických systémů, vedlejším výstupem pak byly

teoretické úvahy o tom, jak stranický systém a soutěž stran v tomto systému ovlivňuje výkonnost vládnutí v různých zemích. Mnoho autorů poukazuje na to, že pouze málo institucionálních faktorů má zásadní vliv na podobu demokracie jako má vývoj stabilního a konsolidovaného stranického systému (Bielasiak 1997, 2002; Kitschelt et al. 1999; Mair 1999; Toka 1995; Tavits 2008). Konkrétní a ucelenou teorii stranické soutěže však představili až autoři zabývající se konsolidací postkomunistických zemí Conor O'Dwyer (2006) a Anna Grzymala-Busse (2007). Aby byly demokratické instituce opravdu funkční a státní úřady efektivní, stranická soutěž musí být silná a robustní (*robust competition*). Robustní stranická soutěž je charakteristická tím, že je zde jasně identifikovatelná a čitelná opozice monitorující vládu. Tato opozice musí být kritická ke špatným vládním krokům a představuje pro voliče reálnou alternativu ke stávajícím vládním stranám.

Jakým způsobem přispívá zdravá (robustní) soutěž politických stran k vyšší efektivitě státních institucí? Pozorujeme celkem tři kauzální mechanismy. Za prvé, vláda, pokud jí čelí silná opozice, se musí vyvarovat potencionálních chyb a nesmí zneužívat svoji moc, protože by v následných volbách utrpěla porážku a byla by vystřídána právě opozicí, což zvyšuje její odpovědnost (*accountability*)¹⁴ před voliči (O'Dwyer 2006; O'Donnell 1998). Za druhé, riziko ztráty úřadu působí jako podnět k tomu, aby vláda zavedla formální instituce a pravidla, jako je například zákon o státní službě, posílení role auditorských orgánů, které by zabránily nové vládě zneužívání svých pravomocí v neprospěch předchozích vládních stran. Posledním mechanismem je vzájemná kontrola stran (*mutual control and exposure*), jež sama o sobě má funkci brzd a protivah v demokratickém systému, a pozitivně tak působí na výkon státních institucí (Grzymala-Busse 2007). Tyto mechanismy stranické soutěže tak můžeme rozdělit na vertikální – odpovědnost před voliči, a horizontální – vzájemná kontrola stran.¹⁵

¹⁴ Pojem “accountability” se může přeložit jako akontabilita, druh sociálního vztahu mezi dvěma aktéry, ve kterém se jeden aktér (jednotlivec či instituce) zodpovídá za své jednání jinému aktérovi, který má právo toto jednání posuzovat, žádat jeho napravení a případně sankcionovat (Veselý 2012: 760)

¹⁵ Zatímco O'Dwyer ve své práci zdůrazňuje vertikální mechanismus stranické soutěže, tedy to, že volič má možnost odstranit neoblíbenou vládu v následujících volbách (“*throw the rascal out*”), Grzymala-Busse upřednostňuje mechanismus horizontální a vyzdvihuje aktivní roli opozičních stran. Oba dva přístupy však nejsou vzájemně protichůdné, logika velí, že ve skutečnosti operují simultánně (Hanley 2008: 1168).

Nejedná se však o striktní dichotomii, spíše naopak, v praxi mohou operovat současně a vzájemně se ovlivňovat.

První mechanismus, odpovědnost vládních stran před voliči *vertical accountability* (O'Donnell 1998: 112-113), závisí v první řadě na schopnosti voličů vystavit účet vládním stranám, což vytváří tlak na to, aby strany zajistily efektivní poskytování služeb ze strany státu. V jakých případech můžeme hovořit o tom, že stranická soutěž donutí vládní strany provádět odpovědnou politiku? Soutěž politických stran závisí na samotné struktuře stranického systému (Mair 1997: 199; Sartori 1976: 43). Ve velmi soutěživém systému je volič schopný potrestat vládní strany za jejich neuspokojivý výkon pouze tehdy, pokud je stranický systém stabilní, existují zde ustálené vzorce chování při budování koalic, a existuje-li v něm systémová, věrohodná a koherentní opozice, která je možnou alternativou pro stávající vládní strany. Takovýto institucionalizovaný stranický systém je charakteristický nízkou fragmentací, nízkou volatilitou a fluktuací stran (Bielasiak 2002; Birch 2003; Toole 2000; Innes 2002).

Jak již bylo řečeno, vytváření stabilních vlád nejvíce záleží na samotném počtu stran v legislativním tělese (Sartori 2005: 106). Proces uspořádání jak vládní koalice, tak opozičního bloku je reflektován faktem, že velký počet stran s nejasnými preferencemi tento proces nesmírně komplikuje. Některé strany jsou navíc organizačně nestabilní a nemají jasné preference při koaličním vyjednávání (O'Dwyer 2006: 25).¹⁶ Přetrvávající nestabilita v legislativním tělese také znamená, že při koaličním vyjednávání jsou často politické strany schopny přehlížet rozdílná programová a ideologická východiska partnerů, pokud zajistí potřebnou většinu (Tamtéž: 42). S problémem utváření povolebních koalic se potýká i Česká republika, byť za pádem poslední Nečasovy vlády stály jiné důvody. Vládní většina 118 hlasů byla nejsilnější většinou v novodobé historii, avšak opírala se o nekonsolidovanou stranu, která byla založena čistě účelově před volbami a podporu získala díky klesající důvěře v samotný politický systém. Na základě této zkušenosti se potvrzuje, že k fungování politického

¹⁶ „The organization of both the government and the opposition blocs in such systems reflects the fact that the party system contains too many parties, which are organizationally unstable and have unfamiliar coalition-building preferences“ (O'Dwyer 2006: 25).

systemu nestačí pouze nízká stranická fragmentace parlamentu, ale celková konsolidace, či institucionalizace stranického systému jako celku.

Důsledkem nekonsolidovaného stranického systému je obecně větší pravděpodobnost toho, že strany nebudou cítit tlak a odpovědnost před voliči. Například v koalici již tří stran se smazává jasná odpovědnost jednotlivých vládních kroků. Občané tak nevědí, za která opatření nesou vinu konkrétní politici konkrétní strany (Roubini, Sachs 1989). „*Voliči musejí mít možnost prostřednictvím voleb potvrdit stávající vládu u moci nebo ji sesadit a nahradit ji vládou jinou. To předpokládá, že rozdíl mezi vládou a opozicí je dostatečně jasný a zřejmý (ale nesmí mezi nimi být přílišná ideologická propast). Opozice je pak koncentrovaná nebo přinejmenším jasně odlišitelná*“ (Novák 2001: 21). Ve velmi fragmentovaném stranickém systému je logicky menší pravděpodobnost vzniku jednotné a koherentní opozice, která by pro voliče znamenala alternativu ke stávajícím stranám. Volič tak čelí velkému počtu stran, některé z nich mohou být nové s neznámými preferencemi a velmi širokým populistickým programem (O'Dwyer 2006: 23). První mechanismus vlivu stranické soutěže na výkon institucí tedy závisí na schopnosti voliče potrestat neuspokojivý výsledek vládnutí koaličních stran (*vertical accountability*).

Jako druhý mechanismus omezující neefektivitu, korupci a patronáž ve státních úřadech slouží obava vládních stran z volební porážky jako podnět k reformě státních institucí (*the possible electoral defeat as an incentive for reform*). Z jakého důvodu ale budou strany ochotny tyto reformy zavést? Pokud si uvědomují možnost následné volební porážky, hlavním důvodem je zabránit budoucím opozičním stranám, aby jednoduše dělaly totéž, což by však bylo v neprospěch stran bývalých. Jedná se především o zamezení čistek na ministerstvech, rozdělování státních zakázek klientelistické síti, která zpětně může financovat stále nákladnější volební kampaně. Podle Grzymala-Busse platí jednoduché pravidlo, že strany se budou snažit zamezit svým protivníkům zneužití státních zdrojů proto, aby nové vládní strany nemohly ztížit opětovný návrat k moci. K tomu slouží přijetí řady opatření od prosazení služebního zákona, zavedení limitů na financování volebních kampaní a posílení auditorských orgánů státní správy, které by zamezily zneužívání veřejných zakázek k financování stran (Grzymala-Busse 2007: 17).

Jaký typ strany bude prosazovat výše popsané reformy? U stabilních a tradičních stran je daleko vyšší pravděpodobnost, že budou usilovat o znovuzvolení, tudíž jejich strategie bude dlouhodobá. Opačná situace je u nových malých stran, které nejsou zakořeněny ve stranickém systému, sloužící jako *ad hoc* hnutí charismatických lídrů využívajících vlny nedůvěry občanů ve stávající vládní garnituru. Tyto strany předpokládají své omezené vládní angažmá. Cílem je obsadit svými lidmi co nejvíce úřadů s úkolem zadat státní zakázky firmám napojených na danou stranu. Opětovně se tak dostáváme k problému konsolidace stranického systému. Většina postkomunistických zemí má to, co Peter Mair (1997: 191) nazývá jako „otevřený stranický systém“, v němž nejsou vzorce stranické soutěže dobře etablovány, protože strany mají nestálou volební podporu.

Empirické důkazy také potvrzují, že volatilita koreluje s fragmentací stranického systému. Ve velmi fragmentovaném systému je ideologická vzdálenost mezi stranami menší, tudíž je vyšší pravděpodobnost přelévání hlasů, v neposlední řadě pak vyšší počet stran znamená více kombinací volby (Pedersen 1979: 14; Birch 2003: 128). Nejistota generovaná volatilními stranickými systémy odrazuje politické strany přijmout opatření, která by zamezovala zneužívání státních institucí k vlastnímu obohacení (*rent seeking strategy*).¹⁷ Právě neetablované strany nemající stabilní elektorát v očekávání následné volební porážky a zániku hnutí, jsou daleko více náchylné ke zneužívání státních zdrojů „po nás potopa“ – *“to take the patronage and run”* (O’Dwyer 2006: 63). Druhou otázkou však je, jaké jsou zdroje této volatility. Dosud se předpokládalo, že v případě postkomunistických zemí za vysokou volatilitu může „přelétavý“ volič a slabá občanská společnost (Elster et al. 1998; Birch 2003), novější výzkumy zaměřené na původ kauzálního směru spíše potvrzují opačnou hypotézu, že volatilita je primárně způsobena působením politických elit (Tavits 2008: 541; Toole 2000), tedy nestabilními stranami.

Třetím kauzálním mechanismem působící na kvalitu veřejné správy souvisí s chováním politických stran a jakousi přirozenou konkurencí mezi nimi. Demokratická

¹⁷ „*The uncertainty of a career in electoral politics increases the allure of a position in the state administration, which provides greater insulation from the vicissitudes of electoral competition*“ (O’Dwyer, 2006: 21).

stranická soutěž je založena především na vzájemné nedůvěře politických stran, které se vzájemně kontrolují a upozorňují na chyby a provinění protivníka. Politické strany musí být ochotny a schopny dohlížet na chování ostatních stran. V případě vážného provinění musí opozice vládní provinění zveřejnit (Grzymala-Busse 2007: 15). Tam, kde silná a koherentní opozice monitoruje a kritizuje špatné vládní kroky, jsou koaliční strany nuceny chovat se více zodpovědně a spíše sami omezí zneužívání státních úřadů ve svůj prospěch kvůli negativní publicitě a ztrátě volební podpory. Tento mechanismus je opět podmíněn strukturou stranického systému, který by měl být v ideálním případě podle Maira uzavřený, to znamená s jasnými vzorci stranické soutěže a nízkou fluktuací stran (Mair 1997: 211). Platí, že čím více je opozice fragmentovaná, tím je její kapacita důkladně monitorovat vládu limitována.

Výsledkem vysoce soutěživého stranického systému tak bude ideologicky koherentní vláda, která bude co nejméně fragmentovaná, tedy i více stabilní, odpovědná svým občanům a ochotná provádět nutné reformy, což bude celkově zvyšovat efektivitu vlády. Přestože byly tyto mechanismy původně představeny ve výzkumech národní politiky, lze očekávat, že budou působit i na nižších úrovních krajů či větších měst. Stranická soutěž, která je determinována podobou stranického systému, přímo ovlivňuje efektivitu a profesionalitu veřejné správy.

Hypotéza H1: Výkon veřejných institucí se zvyšuje s robustností soutěže politických stran.

2.2. Sociální kapitál a výkon demokratických institucí

Problematika sociálních vazeb, solidarity a koheze představuje centrální téma sociologie od jejího zrodu. Na význam neformálních sítí, zejména občanských sdružení pro rozvoj demokracie, poukázal již A. de Tocqueville při své slavné návštěvě Ameriky. Samotný koncept sociálního kapitálu ve svých pracích poprvé představil v 70. letech francouzský sociolog Pierre Bourdieu s Glennem Lourym. Bourdieu chápe sociální kapitál jako soubor momentálních nebo potencionálních zdrojů vycházejících z vlastnictví trvalé sítě vztahů a známostí (Šafir, Sedláčková 2006: 5). Sociální kapitál v jeho pojetí představuje zdroj nerovnosti. Dalším sociologem, který ovlivnil autory zabývající se sociálními strukturami, je James Coleman. Ten představil sociální kapitál

jako aspekt sociální struktury a jako výbavu aktérů v této struktuře. Základní funkcí sociálního kapitálu je usnadnit jednání aktérů v rámci struktury. Podle Colemana jsou zásadním prvkem sociálního kapitálu normy, které vedou k potlačení individuálního sebezájmu a k jednání ve prospěch celku. Pokud člověk prokáže ochotu jinému člověku, vytváří si tak závazek důvěry, pokud si tyto závazky vytvoří u více lidí, můžeme tyto závazky přirovnat k finančnímu kapitálu. „*Pro tuto formu sociálního kapitálu je pak důležitá míra důvěry v sociálním prostředí, tedy to, zda závazky budou v budoucnu splaceny*“ (Coleman 1988: 102).

Zatímco Bourdieuho a Colemanův koncept sociálního kapitálu oslovil omezený okruh sociologů, výzkum amerického sociologa a politologa Roberta D. Putnama vzbudil zájem široké akademické veřejnosti. Můžeme tak tvrdit, že jeho knihy *Making Democracy Work* a *Bowling Alone* odstartovaly samostatnou oblast výzkumu pozitivních účinků sociálního kapitálu na rozličné oblasti společenského a individuálního života. Práce se zabývaly zejména výkonem institucí (Knack 2002; Kostecký et al. 2007; Bjørnskov 2010), kvalitou demokracie (Paxton 2002), ekonomickým rozvojem (Farragina 2012), komunitním životem, vzděláním (John 2005) či kriminalitou (Andrews 2012). Na individuální úrovni zkoumali sociologové dopady současné ekonomické krize a reakci obyvatel v Ústeckém kraji a Vysočině v závislosti na míře individuálního sociálního kapitálu (Vajdová 2011). Podle Putnama základní formou sociálního kapitálu jsou sítě občanské angažovanosti. Sociální kapitál odkazuje k takovým vlastnostem společenské organizace jako je důvěra, společenské normy a sítě, které umožňují a usnadňují koordinované jednání tak, že zvyšují efektivitu společnosti (Putnam 2003: 167). Svým přístupem se tak řadí k neotocquevilliánské škole autorů jako je například Almond a Verba (Sedláčková 2012: 139).

Sociální kapitál můžeme rozlišit na dva základní typy: individuální a kolektivní. Jestliže mluvíme o individuálním sociálním kapitálu, máme tím na mysli sociální kapitál, jež poskytuje zisk jednotlivci, a v případě, kdy se jedná o zisk celé společnosti, mluvíme o kolektivním sociálním kapitálu. Individuální forma je předmětem ekonomické sociologie a sociologie vzdělávání (N. Lin, P. Bourdieu, částečně J. Coleman), naopak kolektivní forma je předmět politologie a ekonomie (teorie demokracie, teorie ekonomického rozvoje, zejména práce R. Putnama).

Sociální kapitál je rovněž mnohorozměrným konceptem a obecně lze definovat jeho dvě základní složky. První složkou (strukturální) jsou osobní vztahy, tedy formální a neformální sociální sítě, které se akumulují při mezilidské interakci v rodinách, na pracovištích, v různých sdruženích. Druhou složkou (sociokulturní) je důvěra, hodnoty, sdílené normy a porozumění. Existují však i další dimenze sociálního kapitálu, jež jsou považovány za podskupiny prvních dvou, jako například občanská angažovanost poukazující na kooperaci a sounáležitost s místem bydliště (Stachová, Bernard, Čermák 2009: 13-14).

To, že členství v dobrovolnických organizacích a skupinách působí vždy blahodárně na celou společnost, bylo záhy kritizováno (Lin, Erickson 2010: 364). Proto Putnam ve své knize *Bowling Alone* přišel s rozlišením na dvě základní formy sociálního kapitálu a to na svazující (*bonding*) a přemostňující (*bridging*).¹⁸ Svazující sociální kapitál představuje úzké kontakty mezi lidmi, silná pouta v rodině, mezi členy etnické komunity a obecně v homogenních skupinách. Slouží k vytváření specifické reciprocity, skupinové loajality a mobilizuje solidaritu. Svazující sociální kapitál umožňuje společnosti vypořádat se s vnějšími negativními vlivy. Avšak příliš silné vazby mohou právě vytvářet antagonismus na venek (Putnam 2000: 24; Torpe 2003: 23). Oproti tomu přemostňující sociální kapitál zahrnuje vzdálenější kontakty se slabšími vazbami, ty pak umožňují překonávat odlišnosti, napomáhají k šíření informací, vytváří širší společnou identitu, reciprocity a přispívá k celospolečenské kohezi (Putnam 2000: 23-24). Tyto slabší vazby jsou v podstatě hodnotnější, protože nás spojují se vzdálenými známostmi, které mají jiný společenský okruh konexí, než svazující sociální kapitál, kde naši blízcí pravděpodobněji pocházejí ze stejné sociální skupiny. Přemostňující sociální kapitál nám může například pomoci při hledání práce, dojednat obchodní zakázku, a vůbec napomáhá k úspěchu. Aby tyto slabé vazby měly propojovací vlastnost, je podle Putnama nutné, aby v dané lokalitě existoval bohatý spolkový život.

¹⁸ V teorii sociálního kapitálu se zavádí ještě jeho třetí složka, spojující sociální kapitál (*linking*), někdy nazývaný hierarchický, který vytváří spojení mezi aktéry různě postavenými ve společenské hierarchii, v institucionální rovině mezi institucemi a občanskou společností či dalšími ekonomickými a sociálními aktéry. Za spojující se tedy považuje takový sociální kapitál, který umožňuje propojování místní či regionální společnosti vertikálními typy vazeb na instituce – politické, administrativní a organizační – na vyšší teritoriální úrovni, zpravidla regionální, národní nebo nadnárodní (Stachová, Bernard, Čermák 2009: 14).

Robert Putnam (2000) rozlišuje celkem pět dimenzí sociálního kapitálu, ve kterých operuje jak svazující, tak přemostující sociální kapitál: (1) komunitní život (*Community organisational life*), (2) občanská participace, (3) komunitní dobrovolnictví, (4) neformální družnost (*informal sociability*) a (5) společenská důvěra. Komunitní život reflektuje formální organizační stránku, například sportovní kluby, bowlingové ligy, kulturní spolky atd. Podle Putnama tyhle spolky působí jako jakási školicí střediska, která stimulují kooperaci a sdílení společných hodnot. Občanská participace,¹⁹ tedy účastnění se voleb, podepsání petice či návštěva veřejných shromáždění, snižuje nespokojenost občanů, učí je také k respektu k jiným názorům. Dobrovolnická činnost a charita sama o sobě přispívá společnosti a účinky této dimenze sociálního kapitálu není třeba dále rozvádět. Podle Putnama lidé nemusejí být nutně organizováni ve formálních spolcích, i neformální návštěva sousedů, posezení v restauraci a sledování sportovního utkání samo o sobě pomáhá k větší socializaci jedinců. Důvěra ve společnosti pak působí jako substance, která umožňuje překonat tzv. problém kolektivní akce.

Přestože je koncept sociálního kapitálu v literatuře velmi dobře popsán, samotný mechanismus jeho působení na výkon institucí byl uceleně představen poměrně nedávno v práci Boixe a Posnera (1998). Ti identifikovali několik mechanismů působení sociálního kapitálu na efektivitu institucí. V prostředí s vysokým sociálním kapitálem jsou voliči dobře informováni, ochotní se zúčastnit voleb a potrestat nevykonné politiky, což zvyšuje celkovou soutěživost politického systému (*Rational Voters and Competitive Elites*). Sociální kapitál také pomáhá rozvíjet občanské ctnosti (*Civic Virtue*), které jsou podle republikánské tradice odkazující na Tocquevillovo dílo *Democracy in America* nezbytnou součástí demokratického vládnutí. Občané spíše budou prosazovat obecné blaho nad partikulárními osobními zájmy. Bude vznikat tlak, aby vláda prosazovala dlouhodobá strategická řešení, která budou benefitem pro co nejširší počet lidí. Posledním efektem, který Boix a Posner zmiňují, je vzájemná dohoda elit (*Elite Accommodation*). V prostředí s vysokou mírou sociálního kapitálu jsou politické elity více ochotné ke kompromisu a spolupráci. To následně usnadňuje tvorbu

¹⁹ Zatímco sociální kapitál je širší koncept, občanská participace je jednou z jeho dimenzí.

politik, kdy se upřednostňují dlouhodobé cíle a patřičné reformy. Tato dimenze například pomáhá udržet konsociační demokracie (Lijphart 1999) funkční.

Každá z Putnamových dimenzí sociálního kapitálu (Putnam 2000) má vliv na fungování státních institucí (Andrews 2012: 62). Participace v dobrovolných spolcích učí občany kooperace, solidaritě a sounáležitosti, čímž tak získávají schopnosti, které jsou důležité pro fungování participační demokracie (Pateman 1976; Putnam 1993: 89). Participace pomáhá překonat problém kolektivní akce ve vztahu k úřadům, což činí státní úřady více odpovědné a vstřícné (*more accountable and responsive*) k požadavkům občanů (Vilhelmsdóttir 2012: 4). Pro fungování demokracie je nesmírně důležitá i občanská participace (Almond, Verba 1965: 3), tedy jít k volbám, podepsat petici nebo se účastnit veřejného shromáždění, což opět zvyšuje tlak na chování politických elit (Knack 2002: 773).

S vyšší mírou sociálního kapitálu panuje ve společnosti vyšší důvěra a reciproční vztahy. To se projevuje tím, že je společnost více ochotna dodržovat jak formální pravidla (zákony, nařízení atd.), ale i neformální pravidla, která si společnost sama stanovila, a která nejsou vynucována státním aparátem. Vyšší míra důvěry a reciprocity snižuje transakční náklady ve vztahu vláda a občan. Jinými slovy jsou sníženy náklady implementace určitého vládního opatření. Například pokud lidé očekávají, že ostatní občané nebudou dodržovat pravidla, je větší pravděpodobnost, že se více lidí zachová tímto způsobem. To se může týkat oblasti placení daní, dodržování environmentálních pravidel či poplatků za komunální odpad. Naopak, pokud lidé věří, že většina pravidla dodržuje, pravděpodobněji se pravidlům dobrovolně podřídí. Logicky pak dojde k vyšší efektivitě implementace různých opatření a celkově sníží náklady na vynucení těchto opatření ze strany státních úřadů.

Míra důvěry a reciprocity ve společnosti přímo ovlivňuje i chování zaměstnanců úřadu. Vyšší sociální kapitál znamená i ochotu aktivně spolupracovat na řešení společných cílů a úkolů. Byrokraté ve společnosti bohaté na sociální kapitál budou schopni uzavírat mezi sebou dohody a kompromisy, společně efektivně pracovat a nezanedbávat své povinnosti delegováním úkolů na své kolegy. Čím bohatší je byrokratický úřad na sociální kapitál, tím méně zaměstnanců je potřeba k vykonávání

svých povinností. Nedostatek sociálního kapitálu nejenže pomáhá vytvářet rigiditu byrokratického procesu, ale také způsobuje růst byrokratických funkcí. Sociální kapitál také pomáhá řešit problém vztahu „principál-agent“ (Tavits 2006: 213). Vedoucí pracovník (principál) odpovídá za své podřízené (agent), kterým svěřuje různé úkoly. Principál však nikdy nedokáže úplně zjistit, jestli agent vykonává práci tak, jak byla zadána. Tradičním způsobem snížení monitorovacích nákladů je zavedení formálních institucí (plat navázaný na výkon, přísnější pracovní řád atd.), avšak vysoká úroveň sociálního kapitálu pomáhá vytvořit dodatečné neformální instituce, které dále pomáhají snížit náklady neproduktivní kontrolní činnosti. Ty lze poté investovat do důležitějších úkolů (Boix, Posner 1998: 692). Podobně jako v celé společnosti, vyšší míra důvěry a reciprocity vytváří v dané komunitě pocit sounáležitosti. Pracovníci spíše budou předpokládat, že jak jejich nadřízení, tak jejich kolegové usilovně pracují na společném úkolu (Tavits 2006: 213).

Celkově tak můžeme mechanismy působení sociálního kapitálu sdružit do dvou kategorií: byrokratický efekt a volební efekt (Bjørnskov 2010: 325). Byrokratický efekt spočívá v tom, že vzájemná důvěra a reciproční vztahy mají pozitivní vliv na kvalitu administrativy bez ohledu na volební a politické překážky, jimž administrativa čelí (Bjørnskov 2010: 326). Byrokratický aparát, který je vnitřně propojen sítí vztahů, ale i s vnějším okolím, je více efektivní, než ten, který funguje ve společnosti s nízkou mírou sociálního kapitálu (Evans 1995: 49). Volební efekt je výsledkem působení občanské společnosti jako jedné z dimenze sociálního kapitálu. Aktivní občanská společnost působí přímo na politické představitele jako kontrola výkonu jejich moci. Čím je tato kontrola ze strany občanů intenzivnější, tím je vyšší tlak na politiky a úředníky státního aparátu, aby nezneužívali svého postavení na úkor státu a jeho zdrojů (Knack, Keefer 1997: 1254).

Hypotéza H2: Čím vyšší úroveň sociálního kapitálu, tím vyšší efektivita institucí.

2.3. Sociální kapitál a silná soutěž politických stran, interakční efekt?

Výzkumníci tradičně poukazovali na slabou angažovanost občanů, nízkou volební účast a obvyklý nezájem lidí o politické dění v postkomunistických zemích

(Howard 2003: 57). Kvůli absenci rozvinuté občanské společnosti je podle Grzymaly-Busse (2007: 49) stranická soutěž, zejména její dimenze vzájemné kontroly, jediná schopna zamezit zneužívání státu ze strany politických elit. Nízká úroveň politické participace a zapojení občanské společnosti nechává prostor politickým elitám bez sankcí využívat byrokratického aparátu státu jako hlavního zdroje pro budování stran (O'Dwyer 2006: 20). Důsledkem toho se strany stávají více závislé na získávání pozic ve státní správě, dozorčích radách a na dalších způsobech získávání zdrojů spíše než na masovém členství a budování dobře organizované členské základny (Kopecký 2006: 253). Základním předpokladem tak je, že výsledná politizace státní správy povede k vyšší neefektivitě úřadů.

Výkon úřadů tedy bude ovlivňovat jak stranická soutěž, tak i míra sociálního kapitálu v dané společnosti. V kapitole zabývající se soutěží politických stran byl popsán efekt stranické soutěže jako izolovaný, působící samostatně, aniž bychom více zvažovali roli aktivního občana. Na interakci mezi stranickou soutěží, sociálním kapitálem a výkonem institucí se pokusil nalézt odpověď Christian Bjørnskov (2010). Ten zkoumal dimenzi důvěry sociálního kapitálu a závislost výkonu vlád. Dosud nebylo jasné, zdali vysoká důvěra ve společnosti sama o sobě zvyšuje kvalitu vládnutí tím, že je sama o sobě zdrojem „čestných“ byrokratů a politiků (*supply effect of trust*), nebo mají politici a byrokraté v prostředí vysoké důvěry ve společnosti vyšší schopnost reagovat na požadavky občanů (*demand effect of trust*) (Bjørnskov 2010: 340). Jeho analýza přinesla zajímavé výsledky. Efekt důvěry je silnější v těch zemích, kde je i robustnější politická soutěž, a to v oblastech vládnutí jakými jsou kvalita právního prostředí, svoboda tisku a celkově souhrnný index vládnutí. Naopak při nízkých hodnotách stranické soutěže byl i efekt důvěry nízký. Robustní soutěž politických stran tak může působit na kvalitu vlády spolu se sociálním kapitálem jako interakční efekt.

Hypotéza H3: Efekt sociálního kapitálu na výkon institucí bude tím vyšší, čím vyšší bude i soutěživost stranického systému. Avšak v případě nesoutěživého stranického systému bude mít vysoká hladina sociálního kapitálu omezený efekt.

2.4. Alternativní hypotézy

V mnoha empirických studiích byl prokázán vztah mezi socioekonomickým rozvojem a výkonem institucí (Acemoglu et al. 2004; Knack, Keefer 1995). Proměnné indikující socioekonomický rozvoj jako HDP na obyvatele, průměrná mzda, nezaměstnanost, vzdělanost obyvatelstva se běžně používají jako kontrolní proměnné v mnoha studiích (Knack 2002; Bjørnskov 2010). Samotný socioekonomický rozvoj však rovněž může být i indikátorem výkonnosti vlád, kdy zpětně dovozujeme kvalitu institucí na základě hospodářských výsledků daného správního celku. Vzhledem k tomu, že kraje v České republice mohou ovlivnit ekonomický rozvoj pouze omezeně, protože nemají dostatečné fiskální kapacity (Illner 2010: 522), je vhodnější nahlížet na indikátory ekonomického rozvoje právě jako na kontrolní proměnné.

Vyšší ekonomický výkon kraje bude mít vliv na efektivitu institucí skrze několik kauzálních mechanismů. Především ekonomický růst slouží jako zdroj prostředků pro samotný chod institucí, ale i na investiční politiku kraje. S bohatstvím společnosti korelují další socioekonomické proměnné jako je vzdělanost, průměrný věk dožití atd. Ty všechny přispívají k výkonnosti vlády. Problémem je však určení směru kauzality, protože vztah je obousměrný, kdy i kvalita vlády zvyšuje socioekonomický rozvoj. Podle Putnama (1993: 85) za rozdíly výkonu vlád není zodpovědný ekonomický růst, ale sociální kapitál. Ten zvyšuje jak ekonomický rozvoj, tak výkon vlád.

Kontrolní hypotéza 1: Čím vyšší socioekonomický výkon kraje, tím vyšší efektivita institucí.

Několik empirických studií zkoumalo vztah mezi efektivitou a velikostí populace, avšak s rozdílnými výsledky (Knack, Azfar 1999; Alesina 2003). Zatímco malé skandinávské země se umísťují společně se Singapurem na nejvyšších příčkách různých hodnocení kvality vládnutí, při výzkumu sub-národních správních jednotek dosud nebylo empiricky potvrzeno, že menší regiony skórují lépe než velké (Knack 2002). Na druhou stranu můžeme uvažovat, že efektivnější budou patrně ty státy, regiony či města, která jsou co do počtu obyvatel větší. Například pokud bychom srovnávali počet úředníků státu na počet obyvatel, zjistíme, že obecně větší státy vykazují vyšší „efektivitu“. Je to z toho důvodu, že všechny státy musí pro své občany

zajistit více méně stejné služby. Každý stát musí mít centrální banku, ministerstva a další úřady. Jednoduše poměr stejného počtu centrálních bankéřů na počet obyvatel bude jiný u Německa ve srovnání například se Slovinskem. Jedná se tedy o úsporu z rozsahu (*economies of scale*).

Jedním z ukazatelů výkonnosti krajských samospráv je počet pracovníků krajského úřadu na počet obyvatel a jejich růst. Čím lepší poměr, tím můžeme předpokládat vyšší efektivitu. Vztahem mezi růstem byrokracie a populací se zabýval na příkladu ruských regionů a postkomunistických zemí Gehlbach (2008). Korelace mezi počtem úředníků na tisíc obyvatel a celkovým počtem obyvatel (jako přirozený logaritmus) měla negativní směr (nepřímá úměra). To znamená, že větší regiony byly „efektivnější“, zatímco malé měly daleko více úředníků na tisíc obyvatel. Podle Gehlbacha je důvodem konvergence byrokratického aparátu k velikosti populace (Gehlbach 2008: 1194). Tuto hypotézu však můžeme rozšířit nejen na počet úředníků, ale na oblast celkové nákladnosti výkonu krajské správy.

Kontrolní hypotéza 2: Čím má kraj více obyvatel, tím je jeho nákladnost na výkon veřejné správy nižší. Úspora z rozsahu.

K diskuzi o politizaci státní správy a nefunkčnosti postkomunistických států přispěl svým výzkumem i Meyer-Sahling (Meyer-Sahling 2008; Meyer-Sahling, Veen 2012). Ten odmítá dosud představené hypotézy, že stranická soutěž je schopna zamezit nefunkčnosti státního aparátu. K politizaci úřadů dochází kvůli častému střídání vlád v postkomunistických zemích. Jeho teorie vychází z modelu principál-agent a staví na jeho dilematu. Když v polarizovaných systémech nastoupí nová vláda s výrazně odlišnou ideologií, noví ministři nebudou mít důvěru ke svým podřízeným, kteří museli plnit politické úkoly předchozí vládě (Meyer-Sahling, Veen 2012: 14). Aby si noví ministři zajistili kontrolu nad byrokratickým aparátem státu, stává se tento aparát předmětem politizace. S každou novou vládou dochází k výrazným změnám, většina zaměstnanců je propuštěna a nahrazena „prověřenými“ osobami. Často pak lidmi, kteří jsou spojeni s vládnoucími stranami, či dokonce blízkými známými ministrů. Ačkoliv Meyer-Sahling odděluje fenomén střídání vlád od stranické soutěže, ve skutečnosti ale to, zdali dojde k razantní výměně exekutivy, záleží především na podobě stranického

systemu a jeho vlastností jako polarizace a fragmentace (Casal Bértoa 2011: 5; Casal Bértoa, Mair 2010).²⁰

Ke střídání na vládních postech však může dojít i tehdy, pokud volby znovu vyhraje vládní strana nebo bývalá koalice stran. V případě krajů může být staronový hejtman nespokojený s prací svých radních, nebo může docházet k bojům uvnitř stran. Protože nám měřítko stranického systému nezachytí tyto jevy, je vhodné střídání radních zahrnout jako kontrolní proměnnou zcela oddělenou od stranické soutěže. Zcela nejasný je směr působení časté rotace na exekutivních postech. Nalezneme argumenty jak proto, že časté střídání snižuje efektivitu vládnutí, ale i to, že manažer působící v úřadu po značně dlouhou dobu již nepřináší inovativní řešení. V případě exekutivních pozic je zde větší korupční riziko a úřad se může stát cílem klientelistických sítí. Propracovanější teorii však dosud přinesl Mayer-Sahling, proto bude následována jeho logika při tvorbě následující hypotézy.

Kontrolní hypotéza 3: Čím vyšší střídání krajských radních, tím nižší efektivita úřadů.

²⁰ Navíc střídání vlád je jeden z indikátorů konsolidace stranického systému v práci Petera Maira a Casaly Bértoy (2010).

3. METODOLOGIE

V této kapitole jsou představeny operacionalizace proměnných a techniky sběru dat. Podkapitoly odpovídají členění teoretické části práce, kdy v tomto pořadí jsou představeny indikátory výkonu vlád, stranické soutěže, sociálního kapitálu a indikátory kontrolních proměnných: socioekonomický rozvoj kraje, populační velikost kraje, volatilita radních.

3.1. Indikátory výkonu institucí

Hned v první části práce byly představeny teoretické přístupy k hodnocení vlád a nastíněny možnosti jejich měření. Každý teoretický přístup má svá pozitiva a negativa. Proto je nutné rizika zvážit a vybalancovat tak, aby byl výsledek za daných podmínek co možná nejlepší. Vždy se však může objevit otázka, proč autor nezahrnul do svého indexu „ten či onen“ indikátor kvality vládnutí. Teoreticky je možné vymyslet velmi vhodné indikátory hodnotící kvalitu krajských úřadů, jenže výzkumníci v praxi naráží na řadu překážek. Tou hlavní je dostupnost dat a ochota úřadů tato data poskytnout. Druhou překážkou jsou finanční a časové náklady. Některá data Český statistický úřad nezveřejňuje, jiná jsou shromažďována soukromými společnostmi nebo jsou data ve formátu, který neumožňuje snadné zpracování do elektronické podoby. Výsledek je tak kompromisem mezi odlišnými teoretickými přístupy k měření kvality vlády a dostupností dat. Proto byly zvoleny celkem tři různé způsoby hodnocení kvality fungování krajů.

První je vlastní agregovaný index kvality vládnutí, který vychází ze studie Kosteleckého (2007), jenž nám umožní srovnat výkon krajů v čase. Druhé dva indexy kvality vládnutí jsou pouze kontrolní. První vychází z analýzy fungování krajů provedené Občanským sdružením Oživení, které hodnotilo transparentnost krajů.²¹ Druhým indexem je index výkonu regionálních vlád zkonstruovaný výzkumným týmem pro Evropskou unii *Regional Governance Matters*,²² který je založen na hodnocení samotnými občany. Zásadním rozdílem je tedy odlišná metodologie a to, že poslední

²¹ Sdružení Oživení, Hodnocení krajů. Dostupné z: <<http://www.hodnocenikraju.cz/cz/sets/kraje-2012>>

²² Charron, Nicholas, Victor, Lapuente, Lewis, Dijkstra. 2012. „Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU.“ European Commission. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2012_02_governance.pdf>

dva jmenované indexy byly zkonstruovány na základě dat pouze v jednom roce (2012). Tento způsob kontroly vychází z Putnamovy logiky, kdy by jednotlivé přístupy k měření výkonu institucí spolu měly korelovat: jak procedurální výkon, tak i spokojenost obyvatel s fungováním institucí.

3.1.1. Vlastní index výkonu vlád

Index výkonu krajských vlád vychází z teorie procedurálního přístupu k měření efektivity a výkonu vlád. To znamená, že se index snaží postihnout ty oblasti výkonu institucí, které jsou primárně v kompetencích kraje a které tak kraj může svou aktivní politikou spíše ovlivnit.²³ Dříve, než budou představeny jednotlivé proměnné indikující výkonnost krajské vlády, je třeba zmínit základní informace o krajské samosprávě v ČR. Kraje byly vytvořeny na základě ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a změně ústavního zákona č. 1/2003 Sb., Ústava České republiky, a ustanovené jako politické a správní jednotky zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích. §1 (1) Kraj je územním společenstvím občanů, které má právo na samosprávu. Podle zákona č. 129/2000 Sb., o krajích je kraj veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek a vlastní příjmy vymezené zákonem a hospodaří za podmínek stanovených zákonem podle vlastního rozpočtu.²⁴ Kraj je samostatně spravován zastupitelstvem kraje, dalšími orgány kraje jsou rada kraje, hejtman kraje a krajský úřad. Orgánem kraje je též zvláštní orgán zřízený podle zákona (Illner 2010: 513). Kraje pak vykonávají samostatnou působnost a přenesenou působnost, která je delegována státem, respektive je stanovena zákonem (Illner et al. 2007: 969).

Pokud bychom chtěli měřit vnější výkon kraje, tedy socioekonomický rozvoj kraje, na základě zákona by se jednalo o odůvodnitelný postup, protože podle §1 (4) „kraj pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů“.²⁵ Kraj také koordinuje rozvoj svého území, schvaluje programy rozvoje územního obvodu kraje a kontroluje jejich plnění. Jak ale bylo představeno v první kapitole, jedná se o velmi

²³ Vzhledem k dostupnosti dat a pozice „externího pozorovatele“ je jedinou možností jak objektivně měřit výkon institucí právě pomocí procedurálního kritéria. Bylo by vhodnější zabývat se přímo vnitřním výkonem institucí, tedy jestli jsou efektivně vynaložené prostředky na plnění úkolů a cílů. A jestli tyto cíle byly splněny. K těmto informacím však externí pozorovatel nemá přístup.

²⁴ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů; Ústavní zákon o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

²⁵ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

sporný přístup k hodnocení kvality vládnutí, protože kraj může ovlivnit rozvoj ekonomiky jen omezeně. Rovněž je velice obtížné najít způsob měření tak, abychom eliminovali ostatní vlivy působící na ekonomický výkon.

Na základě výzkumu Michala Illnera a kolektivu (Illner et al. 2007: 979) byly vybrány podobné oblasti procedurálního výkonu krajů. Ty vycházejí z jejich působnosti, u kterých je nesporná dominantní role krajské vlády nebo pravděpodobná, nerozředená významnějším spolupůsobením jiných aktérů (Tamtéž: 973). Protože kraje od roku 2006 prošly dalším vývojem, byly stanoveny další oblasti působnosti. Jedná se například o míru zadlužení kraje, které v prvním období krajů bylo prakticky nulové, ale také o oblast Evropských dotací, jež získaly na důležitosti po vytvoření Regionálních operačních programů. V následující tabulce je přehled hodnocených oblastí výkonu krajů, příslušné indikátory a zdroje dat (jsou uvedeny podrobně v pramenech). Samotná data jsou dostupná na vyžádání.²⁶

Tabulka 1: Oblasti výkonů kraje, operacionalizace a indikátory

Oblast výkonu kraje	Indikátory	Zdroj:
I. Investice kraje a podpora podnikatelského a občanského sektoru	Podíl kapitálových výdajů na všech výdajích kraje	Rozpočty krajů
	Podíl kapitálových investic podnikatelskému sektoru	Rozpočty krajů
	Podpora neziskových organizací (Kč na obyvatele)	Rozpočty krajů
	Investice do životního prostředí (Kč na obyvatele)	Rozpočty krajů
II. Nákladnost výkonu krajské vlády	Podíl nákladů na výkon správy (paragraf 6172) k běžným výdajům	Rozpočty krajů
	Počet úředníků na tisíc obyvatel	Dotaz zaslaný krajům
	Platy úředníků na obyvatele	Dotaz zaslaný krajům
	Platy zastupitelů a radních (na jednoho zastupitele)	Dotaz zaslaný krajům

²⁶ jakub.lysek(at)gmail.com

III. Kvalita managementu veřejné správy vykonávané krajem	Cena Ministerstva vnitra za kvalitu a inovaci ve veřejné správě	Ministerstvo vnitra
IV. Legislativní iniciativa kraje	Počet návrhů zákonů podané VÚSC	Poslanecká sněmovna
V. Kvalita správní činnosti v rámci přenesené působnosti kraje	Závady ve výkonu přenesené působnosti kraje	Hodnotící zpráva Ministerstva vnitra
VI. Uplatnění absolventů středních škol	Nezaměstnanost absolventů gymnázií, nezaměstnanost absolventů SOÚ.	Ústav pro informace ve vzdělávání
VII. Vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče	Počet neuspokojených žadatelů o umístění v domovech pro seniory na počet obyvatel nad 65let Místa v sociálních zařízeních na počet obyvatel Podíl sociálních zařízení na počtu obyvatel	Statistická ročenka MPSV ČSÚ ČSÚ, RISY.cz
VIII. Zahraniční aktivity kraje	Forma stálého zastoupení v Bruselu, lobbingsvé aktivity, členství v sítích, počet partnerských regionů	Teschnarová, Martina, 2013. Webové stránky krajů.
IX. Kvalita internetových stránek kraje	Design stránek, a přehlednost. Hodnocení expertů	—
X. Poskytování informací	Doba vypracování a kvalita odpovědi na zasláný dotaz Soutěž: Otevřeno/Zavřeno	— www.otevrete.cz
XI. Zadlužení kraje	Zadlužení krajů v tisících Kč, Ukazatel dluhové služby Udělený rating	Dotaz zasláný krajům
XII. Administrace ROP a čerpání evropských dotací krajským úřadem	„Barometr čerpání krajských úřadů Ministerstva vnitra“ „Úspěšnost využití ROPů“	Ministerstvo vnitra Česká spořitelna
XIII. Administrace veřejných zakázek	Podíl otevřených veřejných zakázek (podle objemu i podle počtu)	http://vsechnyzakazky.cz http://zindex.cz/

Vypracováno autorem, zdroje uvedeny v pramenech.

Poznámka: Údaje z rozpočtů krajů jsou čerpány přímo ze závěrečného účtu. Jedná se o údaje o skutečném plnění rozpočtu k 31. 12. daného roku.

První oblastí měření výkonu krajských vlád jsou investice kraje. Výdaje krajského rozpočtu se dělí na běžné a kapitálové. Běžné výdaje slouží k zajištění činnosti krajů jako je například chod úřadu, platy zaměstnanců a obecně neinvestiční nákupy a transfery. Kapitálové výdaje jsou naopak investiční transfery a nákupy. Podíl kapitálových výdajů na celkových výdajích jednotlivých krajů a jejich vývoj může sloužit jako přibližný indikátor, nakolik se krajům podařilo snížit běžné výdaje a vytvořit tak prostor pro investice.²⁷ Dalším indikátorem je podíl kapitálových investic podnikatelskému sektoru, který vyjadřuje aktivitu krajské vlády ve prospěch rozvoje podnikání. Posledními indikátory je podpora neziskových organizací a investice do životního prostředí (investiční i neinvestiční výdaje). Oba indikátory jsou vyjádřeny k počtu obyvatel kraje, aby byla zajištěna porovnatelnost. Avšak tyto indikátory nám neřeknou, zdali prostředky byly vynaloženy účelně.

Druhou velice významnou oblastí fungování krajských vlád je samotná nákladnost výkonu. Operacionalizace proměnných v této oblasti je poměrně jednoduchá. Základním indikátorem je množství vynaložených prostředků na výkon správy (paragraf 6172 členění výdajů rozpočtu) v poměru ke všem běžným výdajům kraje. Čím vyšší hodnota, tím je nižší efektivita vynaložených prostředků a tím menší objem financí pro investiční výdaje. To, zdali jsou prostředky vynaloženy účelně, kontrolují i indikátory počet a plat úředníků na počet obyvatel. Platy veřejných činitelů jsou velmi citlivě vnímány veřejností. Krajské zastupitelé by měli mít ve všech krajích podobné odměny. Proto posledním indikátorem je průměrná odměna zastupitele. Jedná se o přepočtené celkové odměny na jednoho zastupitele. Do této částky jsou započítány i odměny radních, kteří jsou zároveň zastupiteli (paragraf 6113 položka 5023 v rozpočtu kraje). Pokud platí hypotéza, že populačně silnější kraje mají vyšší efektivitu díky úspoře z rozsahu, indikátory počtu úředníků a platy úředníků na počet obyvatel kraje nemusí věrně odrážet efektivitu vynaložených prostředků. Kontrolou v této oblasti je však právě podíl všech výdajů na činnost správy (paragraf 6172) na běžných výdajích kraje.

²⁷ „Porovnání některých ukazatelů krajů,” Deník veřejné správy, 17. 6. 2005. Dostupné z: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6177829>> (3. 11. 2013)

Třetí oblastí je kvalita managementu kraje. Zde se nejvíce projeví hendikep vnějšího pozorovatele. Ačkoliv se kraje účastní projektů *new public management*, kdy je pomocí moderních metod převzatých z byznysu měřena kvalita managementu, podrobné údaje nejsou většinou veřejnosti dostupné. Jedná se především o metodu CAF (společný hodnotící rámec), do které je zapojena většina krajů. Jediným možným indikátorem je tak hodnocení Ministerstva vnitra v soutěži *Ceny Ministerstva vnitra za kvalitu a inovaci ve veřejné správě*.²⁸ Ta hodnotí úspěšnost zavádění inovací a aplikaci některých moderních nástrojů ve veřejné správě. Vzhledem k tomu, že se v průběhu soutěže měnila metodika bodového hodnocení, indikátor bude udávat pouze počet ocenění. Stinná stránka tohoto ukazatele je, že pokud například kraj nedostal cenu v daném roce, nemusí to nutně znamenat, že je kvalita managementu špatná.²⁹

Kraje (*celé zastupitelstvo*) mají podle zákona o krajích pravomoc navrhovat zákony v Poslanecké sněmovně.³⁰ Nicméně málokdy má předložený návrh dostatečnou podporu. Tato iniciační pravomoc spíše slouží jako vyjádření a proklamace kraje, že je kompetentní v určité problematice, a že se snaží nastalou problematickou situaci řešit. Výraznější medializace se například dostalo návrhu Plzeňského kraje zákona o Národním parku Šumava,³¹ nebo kdy Moravskoslezský kraj připravil vlastní návrh změny zákona o ovzduší.³² Každopádně tento nástroj slouží k nastolování agendy. Při zvažování toho, zdali tuto oblast zahrnout do výkonu krajských vlád nakonec převážila argumentace nastolování agendy nad argumentací, že je tato pravomoc zbytečná, kdy kraje mají minimální šanci zákon prosadit. Návrhy zákonů u jednotlivých volebních období Poslanecké sněmovny byly přiřazeny k volebním obdobím krajů tak, aby byla zajištěna porovnatelnost.

²⁸ „Cena Ministerstva vnitra za kvalitu a inovaci ve veřejné správě.“ Ministerstvo vnitra. Dostupné zde: <http://www.mvcr.cz/clanek/verejna-sprava-podpora-zavadeni-kvality-ve-verejne-sprave.aspx?q=Y2hudW09Mw%3D%3D> (3. 12. 2013)

²⁹ Zejména, pokud kraje zavedly nové metody již v dřívějším období, je menší pravděpodobnost, že získají ocenění v období pozdějším.

³⁰ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

³¹ „Vláda odmítla návrh zákona Plzeňského kraje o Šumavě,“ Ihned. Dostupné z: <http://zpravy.ihned.cz/c1-52720270-vlada-odmitla-navrh-zakona-plzenskeho-kraje-o-sumave-na-podzim-vyda-vlastni> (3. 11. 2013)

³² „Moravskoslezský kraj připravil vlastní návrh změny zákona o ovzduší,“ Třetí Ruka. Dostupné z: <http://www.tretiruka.cz/news/moravskoslezsky-kraj-pripravil-vlastni-navrh-zmeny-zakona-o-ovzduši/> (3. 11. 2013)

Kraje mají působnost nejen v oblasti samosprávy, ale i v oblasti přenesené působnosti. Kraje se tedy přímo podílejí na výkonu státní správy. Kontrolu této činnosti provádí Ministerstvo vnitra. To jednou za dva roky provádí analýzu výkonu přenesené působnosti. V *Hodnotící zprávě Ministerstva vnitra* je uveden počet závad ve výkonu přenesené působnosti za jednotlivé roky. Tento indikátor vyjadřuje formální úroveň správní činnosti krajské vlády (Illner et al. 2007: 988).

V kompetencích krajů je rovněž oblast středního školství. Ukazatelem úspěšnosti krajské vlády v oblasti středního školství je úspěšnost absolventů středních škol. Předpokladem je, že čím nižší hodnota ukazatele, tj. čím nižší je nezaměstnanost absolventů středních odborných učilišť v kraji vzhledem k nezaměstnanosti mladých ve věku 20–24 let v daném kraji, tím lze výkon krajské vlády v oblasti středního školství hodnotit lépe, protože jím spravovaný sektor středního školství je relativně lépe přizpůsoben potřebám pracovního trhu (Tamtéž: 989). Tento indikátor je však ovlivňován i jinými faktory, které jsou zcela mimo kontrolu krajské vlády jako osobní přístup jednotlivce k hledání práce atd.

Další působností krajů je oblast sociální péče. V této oblasti lze měřit kapacity kraje při poskytování sociálních služeb. Indikátory jsou počet neuspokojených žadatelů o umístění v domovech pro seniory v přepočtu na obyvatele ve věkové skupině 65+, místa v sociálních zařízeních na počet obyvatel a podíl sociálních zařízení na počet obyvatel. Ukazatele jsou běžně dostupné v databázi KROK ČSÚ nebo na vyžádání od Ministerstva práce a sociálních věcí (MPSV).

Problematickou oblastí z hlediska operacionalizace se ukázala být zahraniční aktivita kraje. Nelze totiž jednoznačně posoudit efektivitu působení kraje v zahraničních věcech. Kraje mohou podle zákona uzavírat mezinárodní smlouvy, pokud se jedná o samostatnou působnost kraje.³³ Spolupráce krajů se zahraničními regiony lze sice kvantifikovat jako prostý počet partnerských regionů kraje, ale již je obtížné hodnotit konkrétní výsledky spolupráce. Neméně obtížné je i hodnocení zastoupení krajů v Bruselu. V Evropské unii se prosazuje víceúrovňové vládnutí, což nabylo na významu

³³ *Pravomoci Zastupitelstva Jihočeského kraje*, Jihočeský kraj. Dostupné z: <http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par%5Bid_v%5D=140&par%5Blang%5D=CS> (1. 11. 2013)

od přijetí Maastrichtské smlouvy a zřízením Výboru regionů. Silné evropské regiony již měly zastoupení dávno před novým institucionálním uspořádáním Evropské unie v 90. letech. Například velmi bohaté Bádensko-Württembersko.³⁴ V případě českých krajů má nejsilnější zastoupení Praha a Plzeňský kraj.

Tabulka 2: Zahraniční aktivity kraje

Kraj	Profil zastoupení	Vznik	Forma	Lobbyingové aktivity	Zastoupení v sítích	Partnerské regiony
Středočeský kraj	Vlastní zastoupení	2004	Stálé	X	AER	9
Jihočeský kraj	Vlastní zastoupení	2004	Nestálé	NE	NE	8
Plzeňský kraj	Vlastní zastoupení	2006	Stálé	ANO	Eurocities	8
Karlovarský kraj	Vlastní zastoupení	2006	X	X	X	7
Ústecký kraj	Vlastní zastoupení	2007	Stálé	ANO	ECRN, FEDARENE	4
Liberecký kraj	Vlastní zastoupení	2005	Stálé	ANO	NE	13
Královéhradecký kraj	Krajský úřad	2007	Stálé	X	X	7
Pardubický kraj	Zastoupení zrušeno 2013	2007	X	ANO	ESSA	5
Vysočina	Vlastní zastoupení	2007	Nestálé	NE	EUREGHA	4
Jihomoravský kraj	Vlastní zastoupení	2007	Stálé	ANO	PURPLE, ERRIN	17
Olomoucký kraj	Vlastní zastoupení	2006	Stálé	NE	AER	9
Zlínský kraj	Krajský úřad	2004	X	X	X	8
Moravskoslezský kraj	Zprostředkované zastoupení	2010	X	X	X	13

Zdroj: Teschnarová, Martina. 2013. „Regiony v Evropské aréně rozhodování: Případová studie zastoupení krajů České republiky.“ Diplomová práce. Univerzita Palackého. Partnerské regiony zdroj webové stránky jednotlivých krajů (aktuální počet k 9.12.2012).

Nižší aktivitu v Bruselu vyvíjejí zejména menší kraje jako Karlovarský, Zlínský a Pardubický, který svoje zastoupení zrušil v letošním roce. Z velkých krajů nemá zastoupení v Bruselu Moravskoslezský kraj, který si platí služby organizace Access EU! – EEIG.³⁵ Zahraniční aktivity kraje tak byly hodnoceny následovně: sledována je forma zastoupení (stálé/nestálé), datum zřízení, provozování lobbyingových aktivit, zastoupení v evropských sítích, počet partnerských regionů.³⁶

³⁴ Exkurze autora diplomové práce u stálého zastoupení Spolkové země Bádensko-Württembersko v Bruselu dne 6. 5. 2013 v rámci předmětu Multilevel Governance na Univerzitě v Lovani.

³⁵ *Zastoupení Moravskoslezského kraje v Bruselu*, Moravskoslezský kraj. Dostupné z: <<http://verejna-sprava.kr-moravskoslezsky.cz/cz/zastoupeni-moravskoslezskeho-kraje-v-bruselu-25221/>> (3. 11. 2013)

³⁶ Tyto indikátory vycházejí z diplomové práce Martiny Teschnarové. Konzultovány byly i přímo se stážisty stálého zastoupení v Bruselu z řad studentů politologie na KPES FF UP.

Hodnocení kvality internetových stránek je rovněž obtížně proveditelné. Jedinou možností je oslovit experty na webový design a tvorbu stránek. Celkem bylo osloveno pět expertů, kteří pracují jako weboví designéři.³⁷ Ti hodnotili kvalitu provedení, ale i přehlednost stránek na základě stanovených kritérií: dostupnost kontaktů pro dotazy, informace o vedení kraje, kvalita informací pro turisty. Kraje byly poté jednoduše seřazeny podle úspěšnosti. Pořadí byla následně zprůměrována. Kontrolou konzistence hodnocení je hodnota směrodatné odchylky (viz tabulka). Způsob hodnocení má svá úskalí (subjektivnost), proto jsou v tabulce uvedeny adresy webových stránek, aby čtenář mohl výsledné hodnocení jednoduše posoudit. Největším problémem u výsledného pořadí byl kompromis „přehlednost *versus* moderní design“.

Tabulka 3: Kvalita internetových stránek a adresy krajů

Kraj	Pořadí v hodnocení pěti expertů					Průměr	Sm.odch.
Moravskoslezský kraj	8	3	1	1	1	2,8	2,71
Olomoucký kraj	5	1	2	4	6	3,6	1,85
Zlínský kraj	2	2	4	2	10	4	3,10
Pardubický kraj	4	11	3	5	4	5,4	2,87
Jihočeský kraj	10	4	8	3	5	6	2,61
Karlovarský kraj	1	6	6	9	9	6,2	2,93
Liberecký kraj	9	7	5	10	2	6,6	2,87
Jihomoravský kraj	6	5	10	6	8	7	1,79
Plzeňský kraj	7	13	9	12	3	8,8	3,60
Středočeský kraj	3	10	13	13	7	9,2	3,82
Královéhradecký kraj	12	8	7	8	13	9,6	2,42
Kraj Vysočina	11	12	11	7	12	10,6	1,85
Ústecký kraj	13	9	12	11	11	11,2	1,33

Zdroj: vlastní průzkum

Adresy internetových stránek

Středočeský kraj	http://www.kr-stredocesky.cz/portal
Jihočeský kraj	http://www.kraj-jihocesky.cz/
Plzeňský kraj	http://www.plzensky-kraj.cz/index.php?
Karlovarský kraj	http://www.kr-karlovarsky.cz/Stranky/Default.aspx
Ústecký kraj	http://www.kr-ustecky.cz/
Liberecký kraj	http://www.kraj-lbc.cz/
Královéhradecký kraj	http://www.kr-kralovehradecky.cz/
Pardubický kraj	http://www.pardubickykraj.cz/uvodni-strana

³⁷ Marek Řehulka. Web design. Dostupné z: <<http://www.linkedin.com/pub/marek-%C5%99ehulka/33/639/6a3>>

Vysočina	http://www.kr-vysocina.cz/index.asp
Jihomoravský kraj	http://www.kr-jihomoravsky.cz/
Olomoucký kraj	http://www.kr-olomoucky.cz/
Zlínský kraj	http://www.kr-zlinsky.cz/
Moravskoslezský kraj	http://www.kr-moravskoslezsky.cz/

Z příslušné tabulky hodnocení internetových stránek vyplývá, že nejvyšší kvalitu má Moravskoslezský kraj. Jeho internetové stránky mají velice originální design, který však neškodí přehlednosti samotných stránek. Pokud občan bude chtít vyhledat určitou informaci nebo dokument, může využít integrovanou lištu vyhledávače Google, který prohledá web kraje. Velice negativně byl hodnocen Ústecký kraj a to zejména za lištu odkazů, která je vždy uprostřed webové stránky, což snižuje přehlednost webových stránek a kvalitu uživatelského prostředí. Poněkud zastaralý design stránek zvolil Středočeský kraj, to je však vynahrazeno vyšší přehledností a menší náročností na výkonnostní parametry počítače, chytrého telefonu či tabletu. Při samotné práci vyhledávání informací byly zaznamenány problémy pouze výjimečně. U Karlovarského a Jihomoravského kraje není uvedena adresa podatelny na titulní stránce, je nutné se k ní „proklikat“, což zdržuje práci. U Zlínského kraje bylo složité najít partnerské regiony, odkaz na příslušnou stránku byl tak vyhledán samostatně pomocí vyhledávače Google (tvrzení jsou platná k 15. 11. 2013).

Informovanost občanů je pilířem demokracie. Bez otevřenosti státní správy a samosprávy nelze budovat důvěru a pocit sounáležitosti. V českém prostředí se ukázal *zákon č.106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím* tím nejučinnějším nástrojem občanů pro kontrolu výkonu moci. Proto je důležité sledovat kvalitu a rychlost odpovědí krajských úřadů. Celkem byly zaslány tři dotazy.³⁸ První dotaz byl zaslán 22. dubna 2013 s otázkou na počet zaměstnanců krajských úřadů, druhý dotaz byl zaslán 6.

³⁸ Kvalita odpovědi byla různá, jedná se zejména o elektronickou formu odpovědi, kdy soubory typu PDF nejsou strojově čitelné, což komplikuje následnou práci s daty. Nicméně výrazně horší kvalita odpovědi byla zaznamenána jen u tří krajů. Ústecký kraj pouze odkázal na závěrečné účty kraje, ze kterých lze dohledat výši zadlužení. Problémem je, že ne všichni občané dokážou prohledávat několikasetstránkový dokument, zvláště, když ani z nepřehledné tabulky schválených úvěrů (která je každý rok jiná) není zřejmá výše zadlužení. Patrně nejhorší odpověď na třetí otázku podal Jihomoravský kraj. Zatímco ostatní kraje bez výrazných problémů zaslaly požadované informace, Jihomoravský kraj si naučtoval 2 541 Kč za 11 hodin práce tří zaměstnankyň. Potřebné údaje lze však relativně jednoduše získat ze závěrečných účtů, jedná se o paragraf 6172 položka 5011 (do roku 2002 položka 5111) plat úředníků a paragraf 6113 položka 5023 odměny zastupitelů. Všechny dotazy a odpovědi podle zákona jsou zveřejněny na úřední desce krajů.

listopadu 2013 s cílem zjistit zadlužení kraje, ukazatel dluhové služby, rating kraje a důvody, které vedly k zadlužení kraje. Poslední dotaz byl zaslán 8. listopadu a předmětem byly platy úředníků krajského úřadu, výše odměny zastupitelům a radním kraje. Výsledná tabulka je uvedena v příloze 2. Vzhledem k tomu, že se jedná o informace pouze za rok 2013, je nutné do oblasti přístupu k informacím zahrnout i další indikátory. Jedná se o výsledek soutěže Otevřeno/Zavřeno, která uděluje hodnocení úřadům v každém roce za otevřenost občanům.³⁹ Pro rok 2006 byla využita data Kosteleckého (2007), kde byla hodnocena kvalita poskytnutých informací v příslušném roce.⁴⁰

Posledními oblastmi výkonu krajských vlád jsou ty, které dosud nebyly podrobněji v české politologické literatuře hodnoceny. O zadlužení krajů se vedly bouřlivé debaty zejména při předvolební kampani v krajských volbách 2012. Pravice zdůrazňovala, že vlády ČSSD zbytečně zatížily krajské rozpočty.⁴¹ Z dat zasláných krajskými úřady vyplývá, že kraje byly zadluženy jak pravicovými, tak i levicovými vládami zhruba stejně. Pravice zadlužovala kraje v průměru o 2 % ročně, levice o 2,1 % ročně. Proto je nutné podívat se na zadlužení krajů podrobněji, tedy za jednotlivé kraje zvlášť, kde lze již pozorovat vyšší variaci. Nejdříve je nutné zmínit, že ani ohledně tak zdánlivě jasného ukazatele, jako je celkový dluh, neexistuje shoda na jeho operacionalizaci.⁴² Obecně přijatelnou definicí je výše nesplacených úvěrů a závazků kraje. Aby byla data za všechny kraje porovnatelná, byl krajským úřadům zaslán stejný dotaz (podle zákona č.106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím): výše zadlužení kraje v tisících, ukazatel dluhové služby, rating kraje, důvod zadlužení kraje.

Problém u hodnocení zadlužení krajů je zejména účelnost přijatých úvěrů. Proto byl položen doplňující dotaz ohledně důvodu zadlužení kraje. Většina krajů v odpovědích uvedla, že bylo nutné přijmout úvěry z důvodu čerpání evropských dotací.

³⁹ *Soutěž Otevřeno/Zavřeno*, Otevřete.cz. Dostupné z: <<http://www.otevrete.cz/hodnoceni-uradu/soutez-otevreno-zavreno/>>

⁴⁰ Rád bych poděkoval panu doktoru Kosteleckému za poskytnutí datového souboru.

⁴¹ „Premiér Petr Nečas odstartoval počátkem září krajskou volební kampaň obviněním, že hejtmani ČSSD kraje nebývale zadlužili. ČSSD ho za to vzápětí nařkla z další „řecké lži.“ Aktuálně. Dostupné z <<http://aktualne.centrum.cz/ekonomika/grafika/2012/09/19/zadluzeni-kraju-porovnani/?cid=757942>> (3. 11. 2013)

⁴² Telefonický rozhovor s úřednicí Pardubického kraje Alenou Rabasovou. +420 466 026 284, alena.rabasova@pardubickykraj.cz.

Nejzadluženější Olomoucký kraj podal velice kvalitní a rozsáhlou odpověď na to, proč se vedení rozhodlo přijmout tak velké úvěry. Důvodem jsou investiční akce kraje, opravy silnic II. a III. Třídy.⁴³ Úvěry jsou navíc čerpány od Evropské investiční banky. V tomto konkrétním případě je velice složité hodnotit zadlužení kraje jako velice negativní. Úvěry krajů mohou být čerpány jak od soukromých bank, tak i od evropských institucí. To znamená odlišnou míru úroků u jednotlivých typů úvěrů. Samotná výše zadlužení, byť přepočítána na jednoho obyvatele nám ještě nutně nemusí ukazovat, jak nákladné bylo pořízení úvěrů a obecně jak nákladná je správa dluhu. Proto je druhým indikátorem ukazatel dluhové služby.⁴⁴ Kraje však již od roku 2008 nemají povinnost tento ukazatel sledovat, proto byly požádány o výpočet i pro roky 2008-13.⁴⁵ Pro hodnocení zadluženosti krajů byl zvolen konzervativní způsob, kdy výše dluhu přepočtena na jednoho obyvatele je považována za negativní jev. Korekcí tohoto indikátoru je ukazatel dluhové služby, případně rating kraje, pokud si kraj nechal vypracovat hodnocení u ratingové agentury. Účelnost úvěrů nebyla nakonec vyhodnocena, protože přesahuje odbornost autora práce.

Od roku 2004 je Česká republika členem Evropské unie. To mělo zásadní dopad na roli krajských vlád, které se staly jedním z hlavních administrátorů evropských dotací. Zejména u programovacího období 2007-2013, kdy bylo zřízeno sedm Regionálních operačních programů (ROP).⁴⁶ Samotné hodnocení úspěšnosti administrace ROP a čerpání evropských dotací krajskými úřady by vydalo na samostatnou rozsáhlou práci, proto byly využity studie a hodnocení Ministerstva vnitra a České spořitelny.⁴⁷ Ty kombinují dva přístupy. Hodnocení České spořitelny se zabývá administrací přímo Regionálních operačních programů, kritériem je „žádánost

⁴³ Olomoucký kraj má 3 úvěry: 2 úvěry u Evropské investiční banky ve výši 3 900 mil. Kč, a to na Modernizaci silnic II. a III. třídy (900 mil. Kč – schváleno UZ/7/2005 z 12. 12. 2005 – čerpán od roku 2006) a na Evropské programy (3 000 mil. Kč – schváleno UZ/18/4/2007 z 22. 6. 2007 – čerpán od roku 2008) a 1 úvěr u Komerční banky ve výši 700 mil. Kč (schváleno UZ/11/16/2009 z 11. 12. 2009 – čerpán od roku 2010) na financování a spolufinancování investičních akcí Olomouckého kraje. Dotaz vyvěšen na úřední desce zde: <http://urednideska.kr-olomoucky.cz/Gordic/Ginis/App/UDE01/Dokument.aspx?file=KUOL0B0TIL82&pc=0&filepri=one>

⁴⁴ Výpočet: (uhrazené úroky + uhrazené splátky půjčených prostředků) / příjmy kraje po konsolidaci x 100) = % vyjádření).

⁴⁵ Většina krajů však ukazatel dluhové služby zaslala předem.

⁴⁶ Strukturální fondy. Dostupné zde: <<http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Programy-2007-2013>> (3. 11. 2013)

⁴⁷ Jedlička, Jan. 2010. „Velké srovnání Regionálních operačních programů.“ Česká spořitelna.

programů“, podíl schválených dotací a podíl vyplacených dotací na celkové alokované částce.

Naopak analýza Odboru strukturálních fondů MV ČR srovnává přímo úspěšnost čerpání krajských úřadů. Indikátorem je poměr finančního objemu schválených žádostí na počet obyvatel v daném kraji. To znamená, že nejlepším žadatelem není krajský úřad s největším objemem schválené dotace, ale krajský úřad s nejlepším koeficientem čerpání. Srovnání se týká pouze výzev, u nichž jsou příjemci dotací jednotlivé krajské úřady.⁴⁸ Tento ukazatel má jednu nevýhodu, kdy hendikepuje populačně velké kraje. Nejedná se o dotace pro občany, ale pro krajské úřady. Vhodnějším ukazatelem je přepočítání na velikost krajského úřadu (počet zaměstnanců kraje). Agregátní index úspěšnosti administrace evropských dotací se bude skládat jak s hodnocení administrace ROPů, tak i z hodnocení samotného čerpání dotací krajskými úřady (finanční objem na počet obyvatel, finanční objem na počet úředníků krajského úřadu, absolutní hodnota získaných prostředků z fondů EU jako korekce).

Posledním ukazatelem výkonu krajských vlád je kvalita administrace veřejných zakázek. Veřejné zakázky jsou v českém kontextu velice kontroverzním tématem. Prakticky denně se občan setkává se zprávami, kdy novináři objevili předražený tendr či korupci při zadávání veřejných zakázek. Odhady ekonomů z institutu CERGE-EI se pohybují okolo čtvrtiny deficitu státního rozpočtu.⁴⁹ Způsob administrace zadávání tendrů ovlivňuje celkové náklady kraje, kdy s vyšší efektivitou lze investovat více prostředků. Odborníci se shodují, že aby byla vysoutěžená cena co nejnižší, je nutné zvýšit podíl tzv. otevřených výběrových řízení.⁵⁰ Způsobu hodnocení zadávání veřejných zakázek se věnují ekonomové Jiří Skuhrovec, Petr Jánský a Jana Chvalková, kteří jsou autoři indexu zadávání veřejných zakázek (zIndex). Díky informačním technologiím je dnes dostupné přehledné hodnocení zadaných veřejných

⁴⁸ 08 IOP, 40, 42, 57 a 69 OP LZZ, zdroj: *Barometr čerpání krajských úřadů*, Ministerstvo vnitra. Dostupné z: <<http://www.osf-mvcr.cz/barometr-čerpani-krajskych-uradu-v-cr>> (3. 11. 2013)

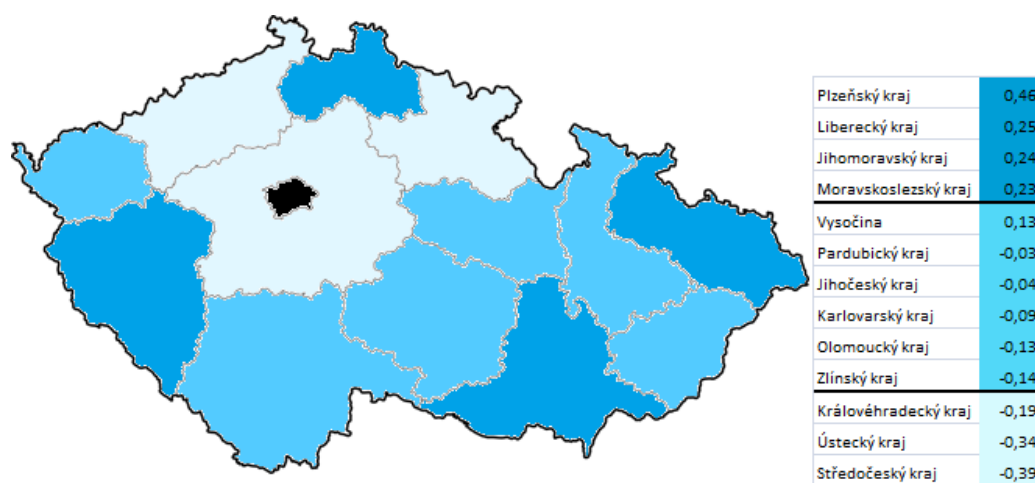
⁴⁹ Švejnar, Jan. 2010. „Jak na státní rozpočet: ekonomický přístup.“ Dostupné z: <<http://blog.aktualne.centrum.cz/blogy/jan-svejnar.php?itemid=10901>>

⁵⁰ Pavla Nikolovová, Jan Palguta, Filip Pertold, Mário Vozár. 2012. „Veřejné zakázky v ČR: Co říkají data o chování zadavatelů?“ Dostupné z: <http://idea.cerge-ei.cz/documents/studie_2012_05.pdf> (3. 11. 2013)

zakázek. Indikátorem kvality administrace veřejných zakázek je podíl otevřených zakázek na celkovém počtu zadaných veřejných zakázek (absolutní počet i poměr k objemu celkových vynaložených peněz).⁵¹

Všechny výše zmíněné proměnné všech stanovených oblastí výkonu krajských vlád byly převedeny v dané periodě na z-skóre a směr upraven tak, aby kladná hodnota ukazovala vyšší výkonnost. Výsledkem je bezrozměrné číslo, jehož kladná hodnota udává nadprůměrný výkon, záporná hodnota nižší než průměrný výkon. Hodnoty blíží se nule značí průměrnou výkonnost. Soubor hodnot má vždy směrodatnou odchylku „,1“ a průměr „,0“. Celkem se jedná o 35 různých proměnných charakterizujících 13 oblastí výkonnosti kraje (každá oblast je tak dílčím agregátním indexem, když je počet indikátorů > 1).

Mapa 1: Výkonnost krajských vlád 2008-2012



Zdroj: vlastní výpočet, tmavá barva udává vyšší výkonnost.

Výsledný „Index výkonu krajských vlád“ (INDEX VK) byl sestaven vždy z průměrných hodnot v dané periodě v konkrétní oblasti výkonu. Ilustrujme si postup na příkladu oblasti „II. Nákladnost výkonu krajské vlády“. Všechny čtyři indikátory⁵² (již transformované na z-skóre) byly zprůměrovány u příslušného kraje v příslušném roce. Výsledná hodnota ukazatele v dané oblasti je pak průměr za volební periodu, tedy

⁵¹ Podíl otevřených veřejných zakázek (podle objemu i podle počtu), Vsechnyzakazky.cz. Dostupné z: <<http://vsechnyzakazky.cz>>, blíže zde: <<http://zindex.cz/>> (3. 11. 2013)

⁵² Podíl nákladů na výkon správy (paragraf 6172) k běžným výdajům; Počet úředníků na tisíc obyvatel; Platy úředníků na obyvatele; Platy zastupitelů a radních (na jednoho zastupitele).

průměr hodnot za roky 2001 až 2004 (respektive 2005–2008, 2009–2012), protože volby se konají vždy na podzim daného roku. Tabulka 4 ukazuje výslednou hodnotu agregátního Indexu výkonu krajských vlád. Jedná se o výsledný průměr hodnot za všechny sledované oblasti v dané periodě.

Přibližně tři čtvrtiny proměnných jsou shromážděny za jednotlivé roky (celkem dvanáct period 2001–2012). V případě kvality internetových stránek, poskytování informací a hodnocení zahraničních aktivit kraje jsou využita data v druhé volební periodě (2004–2008) z výzkumu Tomáše Kosteckého (2007). V první volební periodě tyto oblasti chybí. Dále kvalita administrace veřejných zakázek je dostupná až od roku 2007. Hodnocení čerpání evropských dotací a administrace ROPů je pouze za rok 2012. Úspěšnost v oblasti dotací nicméně platí pro celé programovací období 2007–2013. Výsledky jsou zobrazeny v následujících tabulkách 4 a 5:⁵³

Tabulka 4: Agregátní Index výkonu krajských vlád (INDEX VK)

Kraj	INDEX VK		
	2000-2004	2004-2008	2008-2012
Středočeský kraj	-0,105	0,183	-0,393
Jihočeský kraj	-0,144	0,104	-0,042
Plzeňský kraj	0,307	0,078	0,456
Karlovarský kraj	-0,222	-0,217	-0,090
Ústecký kraj	-0,038	-0,173	-0,344
Liberecký kraj	-0,326	-0,151	0,253
Královéhradecký kraj	0,573	0,160	-0,188
Pardubický kraj	-0,075	-0,221	-0,033
Vysočina	-0,095	0,110	0,133
Jihomoravský kraj	0,327	-0,019	0,238
Olomoucký kraj	-0,282	-0,012	-0,127
Zlínský kraj	0,001	0,132	-0,135
Moravskoslezský kraj	0,059	0,029	0,228

Zdroj: vlastní výpočet

Poznámka: 1 perioda 8 oblastí výkonu vlád, 2 perioda 12 oblastí, 3 perioda všechny oblasti výkonu vlád. Nedostupnost dat v první periodě komplikuje srovnání v čase!

⁵³ Z důvodu rozsahu oblastí a počtu proměnných není technicky možné uvést všechny údaje za všechny roky a zobrazit je v jedné přehledné tabulce. Nejvíce relevantní jsou patrně aktuální výsledky fungování krajských samospráv, proto následná tabulka číslo 5 ukazuje výsledné skóry v jednotlivých oblastech výkonu krajské vlády za volební periodu 2009-2012. Zbylé periody jsou v příloze 10 a 11.

Tabulka 5: Ukazatele výkonu krajských vlád 2008–2012

1.	I.	II.	III.	IV	V	VI
Kraj Perioda 3 (2009-2012)	Investice kraje a podpora podnikatelského a občanského sektoru	Nákladnost výkonu krajské vlády	Kvalita managementu veřejné správy vykonávané krajem	Legislativní iniciativa kraje	Kvalita správní činnosti v rámci přenesené působnosti kraje	Uplatnění absolventů středních škol
Středočeský	-0,014	-0,127	-0,708	0,114	-0,734	0,287
Jihočeský	-0,165	0,067	-0,708	-0,629	0,114	0,224
Plzeňský	-0,211	0,520	1,592	-0,629	0,326	1,261
Karlovarský	-0,104	-1,045	-0,708	0,114	-1,369	-0,708
Ústecký	0,292	-0,304	-0,708	0,858	-0,734	-1,070
Liberecký	-0,080	-0,605	0,442	0,858	1,386	0,267
Královéhradecký	-0,283	0,163	-0,708	-1,373	-1,369	1,222
Pardubický	-0,227	0,601	-0,708	1,602	-0,734	0,456
Vysočina	0,606	0,121	1,592	0,858	-0,098	-1,221
Jihomoravský	0,355	0,241	1,592	0,114	0,326	-0,172
Olomoucký	-0,135	0,060	-0,708	-1,373	0,538	-0,445
Zlínský kraj	0,263	-0,231	0,442	-1,373	0,326	0,184
Moravskoslezský	-0,296	0,538	-0,708	0,858	2,021	-0,285

2.	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	Celkem
Kraj Perioda 3 (2009-2012)	Vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče	Zahraniční aktivity kraje	Kvalita internetových stránek kraje	Poskytování informací	Zadlužení kraje	Administrace ROP a čerpání evropských dotací krajským úřadem	Administrace veřejných zakázek	INDEX VÝKONU KRAJSKÝCH VLÁD
Středočeský	-0,170	-0,406	-0,812	-1,398	-0,045	-0,488	-0,604	-0,393
Jihočeský	0,071	0,026	0,369	0,570	0,478	-0,136	-0,824	-0,042
Plzeňský	0,300	1,067	-0,665	0,317	1,183	0,521	0,341	0,456
Karlovarský	0,984	-0,583	0,295	0,004	0,286	1,309	0,350	-0,090
Ústecký	0,366	0,193	-1,551	-0,202	-0,519	-0,369	-0,728	-0,344
Liberecký	-0,320	0,988	0,148	-0,587	-0,012	1,048	-0,245	0,253
Královéhradecký	0,281	-0,583	-0,960	-0,054	0,778	0,008	0,439	-0,188
Pardubický	0,016	-0,760	0,591	-0,002	-1,612	-0,339	0,684	-0,033
Vysočina	0,101	-0,327	-1,329	0,462	0,229	0,412	0,320	0,133
Jihomoravský	-0,916	1,341	0,000	-0,699	0,603	-0,450	0,759	0,238
Olomoucký	0,298	0,634	1,256	0,017	-0,981	-0,373	-0,445	-0,127
Zlínský kraj	-0,408	-1,015	1,108	-0,377	-0,290	-0,069	-0,319	-0,135
Moravskoslezský	-0,625	-0,574	1,551	0,699	-0,084	-0,410	0,271	0,228

Zdroj: vlastní výpočty; jedná se vždy o výsledné z-skóre, tedy průměr za 2009, 2010, 2011, 2012.

Podle Roberta Putnama (1993) by měl být výsledný agregátní index robustní, to znamená, že by spolu všechny proměnné měly pozitivně korelovat. Pokud je kraj nadprůměrně výkonný v jedné oblasti, měl by být i v ostatních oblastech. Testem tohoto předpokladu je jednoduchá korelační analýza. V příslušné tabulce číslo 6 jsou uvedeny korelace dílčích ukazatelů Indexu výkonu krajských vlád. Kontrolou je korelační analýza všech dostupných dat. Každý ukazatel má v ideálním případě 156 případů ve 12 ročních periodách, u již zmíněných ukazatelů jako například kvalita internetových stránek se jedná pouze o případy v dané periodě.⁵⁴ Z analýzy je patrné, že většina oblastí výkonu kraje spolu nekoreluje. To znamená, že každý kraj může být výkonný v jiných oblastech, to je navíc umocněno změnami způsobených časem.

Velice zajímavá je záporná korelace mezi podílem investic kraje a kvalitou zadávání veřejných zakázek (XIII). Tento vztah lze interpretovat tak, že čím více kraj investuje, tím méně vypisuje otevřených výběrových řízení. Zjištění tak poněkud zpochybňuje první ukazatel výkonnosti vlád, který tak spíše může naznačovat míru klientelismu. Zde je nutné zmínit, že kraj Vysočina, který investuje nejvíce, má také nadprůměrný podíl otevřených řízení, jinak by vztah byl ještě těsnější. Korelace je stále významná i za jednotlivé roky.⁵⁵

Tabulka 6: Testování robustnosti Indexu výkonu krajských vlád

Korelační matice indikátorů výkonnosti krajských vlád - Periody (průměry)

Oblast výkonu	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII
I_Investice	-.124	-.003	-.108	-.118	-.176	.068	-.074	-.103	.066	-.082	-.044	-,419
II_Náklady_admin.	1	.107	.188	,503 ⁵⁵	-.120	.050	-.175	-.049	.138	-.086	-,613	.087
III_Management		1	-.119	.044	.156	-,317	-.075	-.215	.202	.146	.248	,389
IV_Leg_ini.			1	.197	-,394	-.001	.068	-.110	-.275	-.104	.061	-.162
V_Správní_činnost				1	-.212	-.181	-.102	.121	.066	.016	-.078	-.249
VI_Absolventi					1	-.243	.333	.082	-.104	-.013	-.012	.353
VII_Sociální_oblast						1	-.071	-.258	.044	.008	.477	-,412
VIII_Zahraniční_a.							1	.158	-.286	.219	.097	.053
IX_Internet								1	-.036	-,375	-,115	-,013
X_Informace									1	-.002	.131	.123
XI_Zadlužení										1	.362	.312
XII_Evrop_dotace											1	.178

⁵⁴ V rámci periody je hodnota konstantní. To znamená, že čtyři po sobě jdoucí roky mají stejnou hodnotu.

⁵⁵ V případě ukazatele zadávání veřejných zakázek se jedná o roky 2007 až 2012.

Kontrola: Všechny roky (vždy pouze dostupná data, počet případů se mění)

	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII
I_Investice	-,175*	-,023	-,068	-,048	-,091	-,026	-,021	,128	,212	-,075	-,029	-,249*
II_Náklady_admin.	1	,049	,167*	,357**	-,114	,051	-,108	,010	,146	-,102	-,600**	,138
III_Management		1	-,173	,144	,057	-,185	,185	-,108	,287	,125	,135	,116
IV_Leg_ini.			1	,214*	-,385**	-,001	,068	-,110	-,275	-,092	,061	-,038
V_Správní_činnost				1	-,117	-,134	,018	,374	-,087	-,085	-,157	-,067
VI_Absolventi					1	-,238**	,575*	,170	-,163	,005	-,011	,306*
VII_Sociální_oblast						1	-,021	-,239	-,065	-,028	,340*	-,329**
VIII_Zahraniční_a.							1	,158	-,286	,243	,096	,102
IX_Internet								1	-,036	-,437*	-,115	,045
X_Informace									1	,011	,130	,018
XI_Zadlužení										1	,336*	,261*
XII_Evrop_dotace											1	,116

Zdroj:vlastní výpočet

Poznámka: Silné kladné korelace jsou vyznačeny tučně. Silné negativní korelace nedávají při interpretaci smysl. Škály byly upraveny tak, aby ukazovaly vždy jeden směr, tedy zlepšení výkonu jako kladná hodnota dílčího indexu.

Hodnocení výkonu vlád pomocí agregátních indexů je poměrně složité, kdy výzkumník čelí mnoha arbitrárním rozhodnutím a musí proto vážit každý krok. U takto rozsáhlého souboru dat je totiž několik možností, jak výkonnost vyjádřit. První možností je v případě výkonu vlád postupovat výše uvedeným způsobem, kdy byl index sestaven na základě průměrů za volební období v každé oblasti působení krajské vlády.⁵⁶ Výsledný Index výkonu krajských vlád byl testován různými statistickými metodami. Ukázalo se, že průměrná hodnota dílčích ukazatelů v periodě vždy silně koreluje ($R > 0.85$) se všemi roky dané periody.

Je nutné si uvědomit, že hodnota z-skóre rovněž nedokáže plně vystihnout zlepšení u jednotlivého kraje, protože výsledný index je ovlivněn hodnotami krajů ostatních. To znamená, že pokud kraj v určité oblastilepší svůj výkon, ale ostatní kraje tento výkonlepší ještě více, může se stát, že výsledná hodnota v dalším roce může být dokonce nižší, ačkoliv došlo objektivně ke zlepšení výkonnosti. Je třeba brát v potaz vlastnosti agregátního indexu při interpretaci dat. Jedná se vždy o hodnotu, která udává, jak si daný kraj stojí vůči krajům ostatním. Protože je předmětem výzkumu otázka,

⁵⁶ Zde se však ukázala některá úskalí. Například zadlužení Pardubického kraje od roku 2008 klesalo, nicméně průměrné zadlužení za tuto periodu činí vyšší „částku“, než v případě nejzadluženějšího Olomouckého kraje. Průměrná hodnota totiž nedokáže zachytit takovýto trend změny vývoje.

proč jsou některé krajské vlády lepší než jiné, je i přes všechna úskalí zvolený postup nejvhodnější. Pokud budeme mít na paměti všechny vlastnosti agregátního indexu, snížíme tak riziko možné dezinterpretace dat.

Druhým způsobem je jednoduše každé roky hodnotit zvlášť. Vznikne nám tak soubor panelových dat. Nevýhodou je, že ne všechna data jsou dostupná ročně. U jiných proměnných je to technicky nemožné. Jedná se zejména o hodnocení kvality internetových stránek, poskytování informací a u všech ukazatelů stranické soutěže jako počet stran, typ koalice (viz dále), které platí pro celou volební periodu. Jedinou možností v tomto případě je držet hodnoty v dané periodě u všech roků konstantní.

Třetí a poslední způsob práce se závisle proměnnou je dívat se na ni optikou dynamiky v čase. Výkonnost zde bude chápána jako změna oproti výchozímu stavu. Hodnoty budou ukazovat, o kolik se v čase zvýšil či snížil výkon krajské vlády. Tři výše zmíněné postupy budou testovány v různých typech statistických analýz.

3.1.2. Analýza fungování krajů neziskovým sektorem

Kromě akademické sféry se hodnocením výkonu úřadů zabývá i neziskový sektor. Velmi důkladné hodnocení krajů, byť s metodologickými chybami, provedlo v loňském roce Občanské sdružení Oživení. Zde je nutné upozornit, že sdružení nehodnotilo efektivitu výkonu na základě teoretických přístupů odborné literatury zmíněných v první kapitole, ale pouze otevřenost či transparentnost fungování krajů, což je jedna z dimenzí kvality vládnutí, nicméně nemusí nutně implikovat efektivnost úřadu jako takového. Projekt *Hodnocení transparentnosti krajů*⁵⁷ analyzoval fungování krajů celkem v deseti oblastech jejich působení.⁵⁸ Představeny budou jen důležité kategorie, kde se Sdružení Oživení dopustilo chyb v metodologii.⁵⁹

V minulém volebním období kraje přerozdělily na veřejných zakázkách celkem 75 miliard korun. Vzhledem k neexistenci kontrolní pravomoci NKÚ závisí transparentnost procesu zadávání veřejných zakázek na vnitřních pravidlech kraje. Od 1. dubna 2012 nabyla účinnost novela zákona o zadávání veřejných zakázek, která

⁵⁷ Sdružení Oživení, Hodnocení krajů. Dostupné z: <<http://www.hodnocenikraju.cz/cz/sets/kraje-2012>>

⁵⁸ I. Přístup k informacím, II. Veřejné zakázky, III. Hospodaření s majetkem, IV. Příspěvkové organizace a obchodní společnosti s majetkovou účastí kraje, V. Rozpočet, VI. Granty a dotace, VII. Etika a střet zájmů, VIII. Účast veřejnosti na rozhodování, IX. Mediální politika, X. Územní plánování.

⁵⁹ Kritická reakce byla i v Deníku Referendum. Šaradín, Pavel. 2012. „Úvod do hodnocení krajů.“ Dostupné z: <<http://denikreferendum.cz/clanek/13990-uvod-do-hodnoceni-kraju>> (1. 12. 2013)

přinesla řadu změn, například zrušení tzv. losovaček, zavedení nové kategorie významných veřejných zakázek, zákon také ukládá zveřejnění smluv a výši skutečné uhrazené ceny.⁶⁰ Sdružení hodnotilo, jestli kraje po nabytí účinnosti novely dodržovaly tento zákon, před tímto datem bylo zjišťováno, jaký podíl tvoří otevřená výběrová řízení oproti nestandardním druhům výběrových řízení. Zde se ukázala zásadní chyba v hodnocení. Příslušný zpracovatel dat patrně přehlédl, že se nejedná o data za příslušný krajský úřad podle IČO, ale za kraj jako teritoriální jednotku, na které působí více úrovní veřejné správy, tedy rovněž i obce a města a jejich příspěvkové organizace.

Velice sporným ukazatelem bylo hodnocení vlastní prezentace kraje (Mediální politika). Nejlepšího skóre dosáhl Jihočeský kraj pouze proto, že žádné vlastní periodikum nevydává, tudíž nehrozí zneužití krajských novin k politické prezentaci a k volební kampani krajskými politickými představiteli. Nejhůře dopadl Středočeský kraj kvůli výrazné prezentaci hejtmana Davida Ratha. Posledním ukazatelem je analýza územního plánování. Zde kraje dosáhly vesměs podobného výsledku, protože musí dodržovat stavební zákon. Nejnižšího hodnocení dosáhl Jihomoravský kraj proto, že jeho zásady územního rozvoje byly dne 21. června 2012 zrušeny rozsudkem Nejvyššího správního soudu (spor obcí s krajem o vedení dálnice na Vídeň).⁶¹

Kvůli metodologickým chybám musela být data z analýzy upravena a to tak, že výše sporná hodnocení (Mediální politika a Územní plánování) byla vyloučena. Celkové bodové hodnocení bylo převedeno na z-skóre. Tabulka je uvedena v příloze 3.

3.1.3. Index kvality regionálních vlád Evropské unie 2012

Evropská unie se výrazně podílí na regionální politice členských států. Nástrojem jsou strukturální fondy Evropské unie, jejichž cílem je snížit disparity mezi regiony. Rozdíly mezi regiony mohou být ekonomické, ale také v nedostatečné kapacitě vlád uskutečňovat své politiky v daném regionu. Evropská unie v reakci na kritiku přílišného centralismu ze strany národních vlád členských států prosazuje tzv.

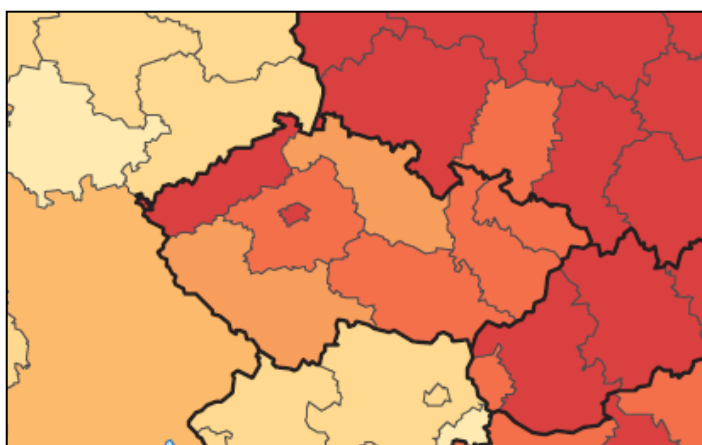
⁶⁰ *Veřejné zakázky Transparentní novela zákona*, Ministerstvo pro místní rozvoj. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/getmedia/96d19340-7082-407d-b35a-2dc96fd86758/MMR-verejne-zakazky-brozura_3_web> (1. 12. 2013)

⁶¹ Sdružení Oživení, *Hodnocení krajů*. Dostupné z: <<http://www.hodnocenikraju.cz/cz/sets/kraje-2012>> (1. 12. 2013)

„*multilevel governance*“ a koncept dobrého vládnutí. S tím souvisí i nedávná snaha o vytvoření měřítka výkonu vládnutí evropských regionů na úrovni NUTS2 (Nomenklatura územních statistických jednotek), které slouží k administraci evropských dotací. Výkon vlády je zde chápán ve významu vlády práva, byrokratické efektivnosti a nízké korupce.⁶²

Výsledky výzkumu jsou v diplomové práci využity pouze jako kontrolní k vlastnímu indexu výkonu krajských vlád. Navíc pouze pro daný rok 2012. Ačkoliv většina států Evropské unie má regionální členění odpovídající úrovni NUTS2, Česká republika má několik krajů, které neodpovídají velikosti NUTS2. Regionální členění proto komplikuje využití těchto dat, kdy je nutné hodnoty upravit tak, aby odpovídaly českým krajům.

Obrázek 1: Regional Governance Matters 2012



Zdroj: Regional Governance Matters A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU 2012. Tabulka uvedena v příloze 4.

Poznámka: červenější barva značí horší výkonnost regionů.

⁶² Charron, Nicholas, Victor, Lapuente, Lewis, Dijkstra. 2012. „Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU.“ European Commission. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2012_02_governance.pdf>

Podle této konceptualizace jsou zvoleny indikátory, které jsou založeny na hodnocení samotnými obyvateli regionu. Jak bylo zmíněno v první kapitole, tento přístup k měření výkonu vlád má několik metodologických úskalí. Lidé často hodnotí výkon vlády na základě svých pocitů, mylných informací a zejména podle své ekonomické situace. V případě tohoto výzkumu je sporná rovněž velikost vzorku, který se na úrovni NUTS2 pohyboval okolo 200 respondentů.

3.2. Indikátory stranické soutěže

Robustnost stranické soutěže je multidimenzionální fenomén, který je v praxi obtížně měřitelný. Nad užitím různých indikátorů stranického systému se stále vedou debaty a to především o to, zdali opravdu charakterizují soutěživost systému. Velice spornou otázkou zůstává, zdali lze stranickou soutěž měřit pomocí kvantitativních metod. Dlouhodobý pozorovatel politické scény totiž může míru soutěživosti politických stran určit přesněji než kvantifikovatelné indikátory. Je zde třeba upozornit, že proti použití jakýchkoliv indikátorů stranické soutěže lze vždy najít pádné argumenty. Zatímco O'Dwyer (2006) používá klasické indikátory stranického systému jako je fragmentace, volatilita, přítomnost dominantní strany, uzavřenost/otevřenost stranického systému, Grzymala-Busse (2007) jeho metodiku kritizuje a poukazuje na to, že mechanické měření stranického systému nebude mít tak výrazný vliv na stranickou soutěž.⁶³ Naopak, její analýza stojí na ukazatelích, které podle ní lépe charakterizují skutečnou soutěž politických stran. V první řadě je hlavním faktorem to, zdali se komunistická strana transformovala v klasickou sociální demokracii či nikoliv, dále pak podíl křesel odpovědných opozičních stran a počet kritických interpelací v legislativním tělese (Grzymala-Busse 2007: 14). Nevýhodou tohoto způsobu měření stranické soutěže je jeho omezenost na postkomunistický prostor a to navíc pouze v době tranzice. Tyto ukazatele jsou rovněž méně vhodné pro lokální stranické systémy. O'Dwyerova (2006: 170) argumentace je více obecná a testovatelná v různých zemích světa na všech úrovních správy.

Ustáleným měřítkem stranické soutěže je počet stran a různé variace fragmentačních indexů (Sartori 1976; Lijphart 1999; Rae 1967; Laakso, Taagepera 1979). Podle teorie čím vyšší počet stran, tím je i těžší sestavit akceschopnou a koherentní vládu (Taylor, Herman 1971). Více stran v koalici znamená vyšší počet hráčů s právem veta u rozhodovacího procesu. Pro voliče je pak obtížné určit, jaká

⁶³ Měl jsem možnost problematiku měření soutěživosti stranických systémů osobně konzultovat s Annou Grzymalou-Busse na Univerzitě v Michigenu během mého pobytu v USA. Na lokální a regionální úrovni opravdu může hrát fragmentace daleko větší roli, než na celostátní úrovni. Respektive rozdílná fragmentace dokáže vysvětlit variaci v rámci regionů/měst jednoho státu, než v případě komparace malého množství postkomunistických států. Fragmentace tak nadále zůstává klíčovou proměnnou charakterizující soutěž ve stranickém systému. Nicméně v 90. letech v postkomunistickém prostoru bylo podle Anny Grzymaly-Busse klíčové to, zdali nové pravicové strany měly silného protivníka z řad reformované komunistické strany. Rozhovor s Annou Grzymalou-Busse, Ann Arbor Michigan, dne 27. června 2012.

strana nese odpovědnost za konkrétní chybné kroky, které vedou k neefektivitě či stagnaci výkonu státu. Přestože vyšší fragmentace bývá spojována i s vyšší polarizací stranického systému, tedy to, jak jsou strany řazeny na pravo-levé škále, nedávný empirický výzkum Russella Daltona (2008: 908) ukázal, že polarizace a fragmentace spolu nekorelují. V případě komparace subnárodních celků v českém kontextu nemá smysl polarizaci zvažovat, protože bude mít v každém kraji velice podobnou hodnotu (navíc regionální hnutí lze těžko zařadit na pravo-levé škále). Nicméně můžeme předpokládat, že fragmentace krajských stranických systémů se bude lišit, zejména při použití indexu efektivního počtu stran, který bere v potaz i velikost (relevanci) stran ve stranickém systému. Právě fragmentace stojí za méně efektivním výkonem českých (Šťastná, Gregor 2010: 28) a norských (Borge et al. 2008: 487) municipalit. Proto prvním indikátorem je fragmentace stranického systému vyjádřená jak absolutním počtem stran, tak i indexem efektivního počtu stran N , kde p je podíl křesel pro stranu i .

$$N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$$

Výpočty jsou provedeny i pro fragmentaci vlády a opozice. Avšak při fragmentaci vlády i opozice se počítá jako základ počet křesel pro daný blok. Opozice by měla být rovněž jednotná a koherentní, ideálně tvořena jedním ideologickým blokem stran, který by byl schopný nahradit současnou vládu a tím pádem být pro voliče přijatelnou alternativou.

Dalším indikátorem stranické soutěže je volatilita. Tedy stabilita a předvídatelnost stranického systému. Existuje několik možností měření stability systémů. Klasickým způsobem je Pedersenův index (Pedersen 1979), který počítá s volebními zisky stran a jejich rozdíly mezi dvěma po sobě jdoucími volbami. Problémem je vznik a zánik stran, nezařazení poslanci či slučování stran do jednoho celku. Rozhodnutí které strany a jakým způsobem zařadit do výpočtu je vždy arbitrární, blíže k tématu viz Birch (2003: 123) v českém prostředí pak Šedo (2007). Vhodnějším způsobem na úrovni lokálních a regionálních stranických systémů při zvažování celkové dynamiky politického systému je výpočet podílu nových zastupitelů. Výsledky pak nejsou natolik abstraktní a člověk má konkrétnější představu o tom, k jak výrazné změně v daných volbách došlo. Podle teorií by vysoká fluktuace zastupitelů znamenala

celkovou nestabilitu systému s negativním efektem na kvalitu vládnutí. Na druhou stranu však může být reakcí voličů na neuspokojivý výsledek dosavadní vlády. Stejně jako v případě jiných fenoménů sociálních věd, i zde je těžké určit směr kauzality (Tavits 2008). Podíl nových zastupitelů měřící stabilitu stranického systému je tak dalším indikátorem stranické soutěže.

Se stabilitou stranických systémů souvisí i úspěch lokálních hnutí a některých malých stran. Podle O'Dwyera (2006: 129) lokální neparlamentní strany a nezávislí kandidáti mohou dále komplikovat stabilitu vlád a ovlivnit celkový charakter stranického systému. Většina těchto stran není ukotvena a existuje zde malá pravděpodobnost, že zůstanou v legislativním tělese i v dalších volbách. Na druhou stranu výrazný zisk těchto stran může být reakcí voličů na neuspokojivý výsledek vládnutí v daném státě, kraji či městu (Liberec). Vzhledem k tomu, že přítomnost těchto stran a hnutí zásadně mění charakter stranického systému, je nutné tento indikátor stranické soutěže zahrnout do jakékoliv analýzy, ačkoliv nelze přesně odhadnout předpokládaný vztah mezi ziskem těchto stran a kvalitou vládnutí. Výsledná hodnota indikátoru je vždy výsledným podílem křesel neparlamentních uskupení v daném krajském zastupitelstvu.

Kvalitě demokratického vládnutí přispívá, pokud vládne ideologicky propojená koalice. U ní totiž nemusí mít občané podezření, že se strany domluvily na jiném než ideovém základě. Fenomén velkých koalic byl patrný především v prvních třech volebních obdobích od vzniku krajů, kde byly přítomny ve čtyřech ze třinácti sledovaných krajů. Po volbách 2012 již nevznikla ani jedna velká koalice. Všechny koaliční vlády jsou minimálně vítězné a ideově propojené.⁶⁴ Důvodem je primárně výsledek voleb, který vytvoření těchto koalic umožňoval, ale i prolomení tabu spolupráce ČSSD a KSČM. Podle Anny Grzymaly-Busse (2007: 122) právě neschopnost českých komunistů přetvořit stranu v moderní sociální demokracii rapidně snížilo soutěživost stranického systému začátkem 90. let. Ostrakizace komunistické strany ostatními demokratickými stranami dále vede ke ztíženému procesu utváření

⁶⁴ Infografika je například dostupná na Aktuálně.cz. Dostupné z: <http://aktualne.centrum.cz/domaci/grafika/2012/11/22/prehledne-slozeni-koalic-v-jednotlivych-krajich/#regionId=uvod> (1. 12. 2013)

povolebních koalic (Císař 2013: 7; Haughton 2012: 7), kdy nelze vytvořit ideově koherentní levicovou vládu, která by čelila silné pravicové opozici.⁶⁵ Z těchto důvodů vycházejících z teoretických předpokladů stranické soutěže je dalším indikátorem velká koalice, v českém kontextu a pro účely práce definována jako vláda ODS a ČSSD (byť i s třetím koaličním partnerem). Ta vstupuje do analýzy jako indikátorová (*dummy*) proměnná. Samostatná indikátorová proměnná je, zdali se KSČM podílí přímo na krajské vládě. Podmínkou je to, že má strana v radě kraje alespoň jednoho zástupce. Pokud se podílí na menšinové vládě ČSSD, má *dummy* proměnná hodnotu „0,5“.

Tabulka 7: Korelační matice proměnných stranické soutěže

Proměnná	Fragmentace rady	Fragmentace opozice	Podíl znovuzvolených zastupitelů	Podíl mandátů neparlamentních stran
Fragmentace zastupitelstva	,612**	,492**	-,380*	,492**
Fragmentace rady	1	-,245	-,273	,156
Fragmentace opozice		1	-,076	,388**
Podíl znovuzvolených zastupitelů			1	-,198

**Korelace je významná na hladině spolehlivost 0.01

*Korelace je významná na hladině spolehlivost 0.05

Zdroj: vlastní výpočet.

Po provedení korelační analýzy zjistíme, že fragmentace zastupitelstva souvisí i s vyšší fluktuací zastupitelů, tedy volatilitou. Čím je fragmentace vyšší, tím je menší podíl znovuzvolených zastupitelů. Koneckonců tato závislost byla několikrát empiricky dokázána (Birch 2003: 128). Vyšší fragmentace komplikuje sestavování vlád (Sartori 1976: 120), což potvrzuje vysoká korelace s fragmentací rady. Na vyšší fragmentaci zastupitelstva se výrazně podílejí neparlamentní uskupení, která s největší pravděpodobností končí v opozici (vysoká korelace s fragmentací opozice, zatímco nízká korelace s fragmentací rady). Všechny proměnné tak ukazují na jeden konkrétní jev, a tím je konsolidace stranického systému (Mair 1999; Bértoa 2011: 10). A podle teorie nekonsolidovaný stranický systém vede ke slabé soutěži politických stran. Výše zmíněné proměnné tak můžeme redukovat do jedné dimenze pomocí faktorové analýzy. Výsledná faktorová skóre budou indikovat míru konsolidace systému a podle teorie i míru robustnosti soutěže politických stran.

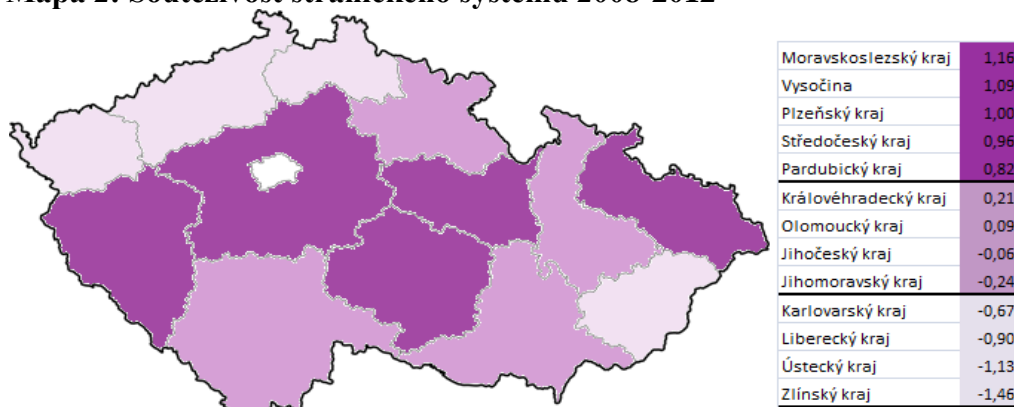
⁶⁵ Zde je potřeba zmínit, že autor se vyvaruje jakýchkoliv kategorických morálních soudů o tom, zdali by se KSČM měla či neměla podílet na vládnutí, práce je čistě empirická a cílem je posoudit, jaký typ koalice má vliv na soutěživost systému jako celku a jaký vliv má na kvalitu vládnutí na úrovni krajů

Tabulka 8: Robustnost soutěže politických stran

Faktorové zátěže po extrakci	
	Komponent
Proměnná	1
Index ef. počtu stran	,937
Fragmentace rady	,492
Fragmentace opozice	,685
Podíl znovuzvolených zastupitelů	-,523
Úspěch neparlamentních stran (zisk mandátů)	,647
Initial Eigenvalues	
Total	% Variance
2,280	45,610

Zdroj: vlastní výpočet, SPSS.

Na základě těchto kvantitativních ukazatelů nelze predikovat typ koalice, která vznikne po volbách.⁶⁶ Výsledný typ koalice má velký vliv na soutěživost stranického systému. Proto do analýzy výkonnosti krajů vstoupí tři proměnné stranické soutěže samostatně: robustnost soutěže jako konsolidace stranického systému (výsledné faktorové skóre), velká koalice ODS a ČSSD (i nadměrné varianty s účastí KDU-ČSL), účast KSČM ve vládě či tichá podpora menšinové vlády ČSSD.

Mapa 2: Soutěživost stranického systému 2008-2012

Zdroj: vlastní výpočet.

Poznámka: soutěživost reflektuje fragmentaci a volatilitu stranického systému, typ koalice (velká koalice).

Tyto hodnoty zobrazené v mapě nevstupují do regresních modelů, jde pouze o ilustraci. Jednotlivé proměnné pak vstupují zvlášť.

⁶⁶ Teoreticky je možné vyzkoušet logistickou regresi, která nám může napovědět, jaké charakteristiky stranického systému vedou ke vzniku konkrétního typu koalice. V případě krajů vyšel jen nevýznamný vztah mezi podílem křesel pro neparlamentní uskupení a vznikem velké koalice ODS a ČSSD. Zde se spíše jedná o následek velké koalice, kdy lidé mohou zklamání politikou volit nové neparlamentní strany.

3.3. Indikátory sociálního kapitálu

Ačkoliv je koncept sociálního kapitálu znám již od 60. let minulého století, a kdy od publikace výzkumu Roberta Putnama uběhlo 20 let, stále neexistuje ucelená metodologie, jakým způsobem sociální kapitál měřit. To vedlo k různým volně postaveným konceptům měření sociálního kapitálu, které se ne vždy opíraly o teoretický základ. V českém prostředí byl index sociálního kapitálu sestaven Kosteleckým (2007) na úrovni krajů, na úrovni okresů pak geografý Janem Pilečkem a Vitem Jančákem (2010).

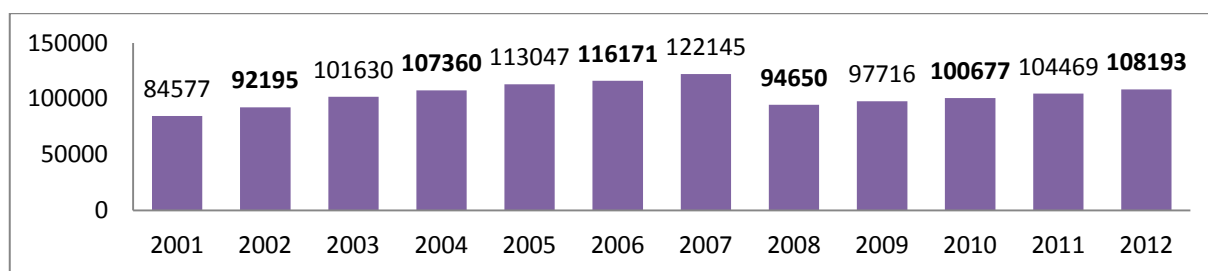
Na základě teoretických východisek sociálního kapitálu představených v příslušné části práce byl sestaven vlastní index sociálního kapitálu (INDEX SK). Index se skládá celkem ze sedmi proměnných, které měří různé druhy společenské aktivity: počet neziskových organizací, členství ve sportovních svazech, členství u dobrovolných hasičů, počet dárců krve, volební účast, čtenost tisku a důvěra v politické instituce. Všechny proměnné indikují množství kolektivního sociálního kapitálu, který podle teorie působí blahodárně na celou společnost. Indikátory odpovídají Putnamovým (Putnam 2000) dimenzím sociálního kapitálu, kromě dimenze neformálních vztahů, která je obtížně měřitelná. Aby byly hodnoty indikátorů porovnatelné mezi kraji, jsou vždy přepočítány v poměru na tisíc obyvatel. Protože jsou některé hodnoty měřeny na jiné škále (volební účast, důvěra v instituce), jsou všechny proměnné převedeny na z-skóre. To nám umožní výsledné hodnoty sečíst a zprůměrovat v rámci výpočtu kompozitního indexu, protože rozsah jejich hodnot je standardizován na stejnou škálu.

Jako indikátory sociálních sítí, tedy strukturální složky sociálního kapitálu, byly do indexu zahrnuty počty neziskových organizací, členů sportovního svazu (ČSTV) a počty členů dobrovolných hasičů. Míra zapojení občanů do dobrovolných spolků zvyšuje generovanou důvěru ve společnosti a reciproční normy (Letki, Evans 2005: 519; Putnam 1993: 91). Neziskové organizace hrají v moderních demokraciích nezastupitelnou roli: (1.) participativní - občané se prostřednictvím sdružování v neziskových organizacích snaží vyjadřovat své společné zájmy a požadavky (2.) servisní – neziskové organizace poskytují služby zejména pro takové skupiny lidí, které své potřeby nemohou uspokojit jinde; (3.) utváření názorové plurality - různé

marginalizované skupiny společnosti mohou také prostřednictvím sdružování v neziskových organizacích vyjadřovat své zájmy a potřeby (Rakušanová 2003: 31).

Údaje o počtu neziskových organizací shromažďuje Český statistický úřad (ČSÚ). Ten však v roce 2008 změnil metodiku. Problémem dat je to, že přibližně až čtvrtina neziskových organizací je nečinných.⁶⁷ V čase pozorujeme růstový trend, a to i po změně metodiky ČSÚ. Pořadí krajů se v čase výrazně nemění, pouze s jedinou výjimkou a tou je Karlovarský kraj, který před změnou metodiky ČSÚ (2007) měl jeden z největších počtů neziskového sektoru, po roce 2008 již patří k podprůměrným krajům (podrobné zpracování dat viz zdroj k příslušnému grafu).

Graf 1: Neziskový sektor sloužící lidem (bez Prahy)



Zdroj: Vyžádáno od ČSÚ, k dispozici autor. Služba byla zpoplatněna. Data jsou však bezplatně zveřejněna a podrobně zpracována za jednotlivé kraje autorem zde: <http://cf.datawrapper.de/JAiOV/1/>

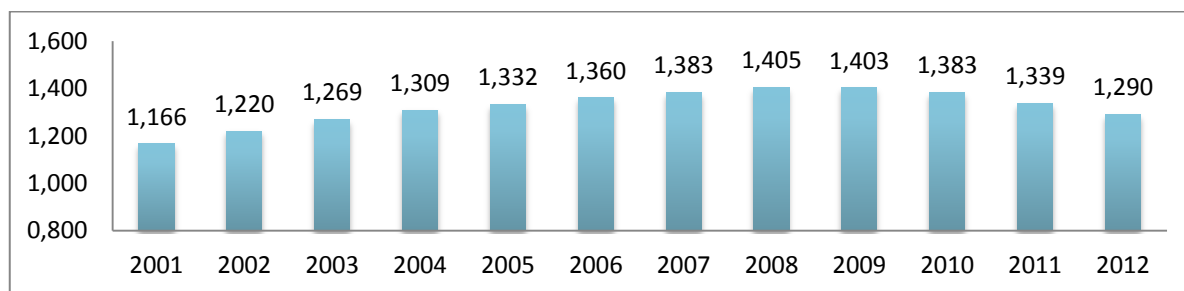
Absolutní čísla neziskových organizací nám nemusí věrně odrážet skutečnost, že jsou lidé v daném místě opravdu aktivní, a že registrované subjekty nejsou pouhými prázdnými schránkami. Samotný počet neziskových organizací nám neřekne skutečnou participaci občanů (Kopecký 2003: 7). K vyřešení tohoto problému je nutné zahrnout i dostupné aktuální počty členů vybraných dobrovolnických organizací. Podle Putnama sportovní kluby představují místa, kde lidé snadno získají neformální vztahy (Putnam 2000: 114). Klesající členství v amerických bowlingových ligách bylo i inspirací pro název jeho knihy *Bowling Alone*.

Český svaz tělesné výchovy a sportu (ČSTV) je dobrovolným sdružením sportovních, tělovýchovných a turistických svazů s celostátní působností,

⁶⁷ Proto ČSÚ zveřejňuje i početní údaje typu „statistický podnik“, jedná se o subjekty, u nichž byla zjištěna aktivita. Bohužel data jsou dostupná až od roku 2005.

tělovýchovných jednot a sportovních klubů i jejich sdružení.⁶⁸ Je zde zastoupeno cca. 70 sportovních svazů od fotbalu až po jógu, golf a šachy. V 9 029 SK a TJ v současnosti ČSTV sdružuje 1 428 506 členů, což představuje 13,5 % populace (Ročenka ČSTV 2012: 214).

Graf 2: Počet členů ČSTV v tisících (bez Prahy)



Zdroj: Data byla zpracována z Ročenek ČSTV za příslušné roky, kompletní zpracování dat a jejich vizualizace autorem za jednotlivé roky a kraje lze nalézt zde: <http://cf.datawrapper.de/5od1L/1/>

Celkově je z grafu patrné, že členská základna do roku 2008 rostla, následující roky však zaznamenala odliv členů. Otázkou je, jestli se jedná o pokles způsobený celkovým úbytkem sociálního kapitálu (Putnam 2000) nebo zdali je příčina například v demografickém vývoji populace, jelikož poklesl podíl mládeže na celkovém počtu členů.⁶⁹ Podobným ukazatelem zapojení občanů je počet dobrovolných hasičů v daném kraji. Cílem činnosti Sdružení hasičů (SH ČMS) je spolupůsobit při vytváření podmínek k účinné ochraně života a zdraví občanů a majetku před požáry a při poskytování pomoci při živelných pohromách a jiných událostech. K 1. lednu 2013 bylo v SH ČMS evidováno 353 520 členů. Včetně 49 205 dětí a mládeže ve věku 6 – 18 let.⁷⁰ Od roku 2001 počet dobrovolných hasičů vzrostl o 14 %.⁷¹

Dobrovolnictví jako individuální akt pomoci dané komunitě je jedním z dalších dimenzí sociálního kapitálu. Aktivní zapojení, ať již v charitě či v dalších dobrovolných aktivitách, zvyšuje a prohlubuje vztahy mezi lidmi a pomáhá vytvářet generalizovanou

⁶⁸ Český svaz tělesné výchovy. Dostupné z: <<http://old.cstv.cz>>

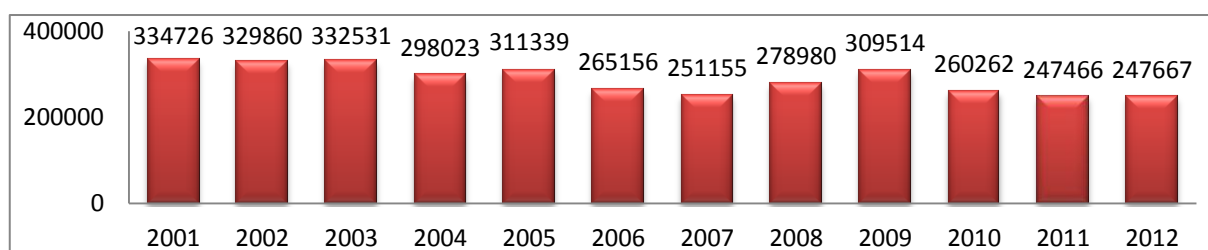
⁶⁹ Ročenka ČSTV 2012, s. 214.

⁷⁰ Sdružení hasičů Čech, Moravy a Slezska. Dostupné z: <http://www.dh.cz/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=2> (1. 12. 2013)

⁷¹ Data poskytnuta kanceláří Sdružení hasičů Čech, Moravy a Slezska. Data jsou zpracována autorem za jednotlivé roky na úrovni krajů zde: <http://cf.datawrapper.de/bWkW2/1/>

důvěru. Jako indikátor dobrovolnictví je vhodný počet dárců krve. Podle mezinárodních úmluv a sekundární legislativy Evropské unie je dárcovství krve bezplatné.⁷² Z grafu číslo 3 je bohužel patrné, že počet dárců v čase klesá, pozitivní výkyv byl v roce 2008 a 2009 patrně proto, že nemocnice a Červený kříž spustily kampaň na podporu dárcovství krve.

Graf 3: Počet dárců krve v České republice



Zdroj: Ústav zdravotnických informací a statistiky ČR. Přehledně zpracovaná data na úrovni krajů jsou zveřejněna autorem diplomové práce zde: <http://cf.datawrapper.de/OYh0b/1/>

Klasickým indikátorem politické participace je volební účast.⁷³ Výhodou tohoto indikátoru je, že přímo vyjadřuje politickou aktivitu občanů, zatímco další indikátory sociálního kapitálu vyjadřují obecnou participaci lidí, ať již ve sportovních svazech či jiných dobrovolnických organizacích. Politická angažovanost je rozhodujícím faktorem pro úspěch italských regionů v Putnamově studii (1993), dále pak byl prokázán vztah mezi mírou volební účasti a kvalitou vlády v norských municipalitách (Borge et al. 2008) a amerických států (Knack 2002). Zajímavý výsledek přinesla nedávná studie zabývající se úspěšností žáků ve školních distriktech státu Missouri, ta byla vyšší v těch okrscích, kde byla i vyšší volební účast (John 2005).

Volební účast však kolísá v závislosti na řadě faktorů. V první řadě záleží, o jaký druh voleb se jedná. Obecně je nejvyšší volební účast, pokud se jedná o parlamentní volby. Ve volbách druhého řádu (Šaradín 2008), které jsou pro voliče obecně méně důležité, se volební účast pohybuje okolo 30-45 %. Volební účast kolísá také v čase. Pokud jsou lidé více znechuceni politickou situací v zemi, volební účast je zpravidla nižší. Například v parlamentních volbách 2002 byla dosud nejnižší volební účast

⁷² Červený kříž. Dostupné z: http://www.cervenykriz.eu/cz/proc_bdk.aspx

⁷³ Panelová data za nekonvenční participaci nejsou dostupná na úrovni krajů. Na úrovni států se jedná zejména o studie WVS a EVS. Blíže k tématu nekonvenční participace Vlachová a Lebeda (2006).

v důsledku tzv. opoziční smlouvy. Vzhledem k panelové struktuře dat je nutné hodnoty volební účasti upravit způsobem, aby nám ukazovala co nejvěrněji *variace mezi subjekty*. Řešením je opět převedení hodnot v daném roce na z-skóre. Při konstrukci indexu sociálního kapitálu byly zahrnuty všechny volby. Měřítka volební účasti nám tak ukáží úroveň politické participace a ochotu lidí aktivně se účastnit lokální politiky

Dalším indikátorem zájmu o veřejné dění je podíl lidí, kteří čtou denní tisk. Čím vyšší podíl čtenosti deníků, tím je vyšší informovanost populace, což bude mít vliv i na volební výsledek v daném kraji. Výzkum odhadů čtenosti tisku provádí dvě agentury Median a STEM Mark pro Unii vydavatelů.⁷⁴ V čase klesá čtenost denního tisku z důvodů nástupu internetu a zejména čtecích zařízení jako jsou tablety a chytré telefony. Pro konstrukci indexu sociálního kapitálu byly použity hodnoty pouze u seriózního tisku, tedy součet čtenosti Deníku a MF Dnes v poměru na počet obyvatel. Výsledné hodnoty byly opět standardizovány v dané periodě.

Posledním indikátorem sociálního kapitálu je důvěra v ústavní instituce.⁷⁵ Ta je jednou ze tří základních přenosných kanálů v demokratickém systému, mezi něž patří systémová důvěra a obecná důvěra v ostatní lidi (Sedláčková 2012: 155).⁷⁶ Tato proměnná je výsledný průměr z hodnot důvěry v prezidenta, důvěry ve vládu, důvěry v Poslaneckou sněmovnu, důvěry v Senát a důvěry ke krajským zastupitelstvům. Vždy součet podílu respondentů, kteří uvedli na danou otázku „Rozhodně ANO“ nebo „Spíše ANO“. Průzkum provádí měsíčně Centrum pro výzkum veřejného mínění (CVVM) s názvem *Naše společnost*. Výzkumu se účastní okolo tisíce respondentů, data nejsou zveřejňována na úrovni jednotlivých krajů, proto je nutné analyzovat datový soubor individuálně z veřejně dostupných dat (po registraci) v databázi Nesstar (Sociologického Ústavu AV).⁷⁷ V práci pak byly průměrovány hodnoty za dva výběry v každém roce. Výsledné hodnoty byly opět převedeny na z-skóre v daném roce.

⁷⁴ MEDIA PROJEKT: 2. a 3. čtvrtletí 2013 Realizátoři: MEDIAN a STEM/MARK. Dostupné zde: <http://www.median.cz/docs/MP_2013_2+3Q_prezentace.pdf> (1. 12. 2013)

⁷⁵ Pamela Paxton (2002) zahrnuje důvěru ve vládní instituce jako jeden z indikátorů sociálního kapitálu.

⁷⁶ Nabízí se otázka, proč nezahrnout i ostatní dimenze důvěry. Problémem je dostupnost dat. Šetření týkající se sociálního kapitálu nejsou prováděny pravidelně společností CVVM.

⁷⁷ Nejmenší z krajů, Karlovarský, má v kvótním výběru pouze okolo 20 respondentů. Protože důvěra má spíše dlouhodobý charakter, který se sice v čase mění, můžeme proto sloučit více výzkumů v daném roce.

Před vytvořením indexu sociálního kapitálu je nutné otestovat, jestli jsou zvolené indikátory vhodné a zdali všechny indikátory ukazují na stejný fenomén. Podle teorií sociálního kapitálu by všechny proměnné měly spolu výrazně korelovat. To znamená, že pokud je například v daném kraji nadprůměrný počet neziskových organizací, měli by zde být občané aktivní i v jiných oblastech jako je dobrovolnictví, politická participace a měli by se více zajímat o veřejné dění. Aktivita ve společenských sítích by měla zároveň generovat vyšší míru důvěry. Korelační matice je uvedena v příloze 8. Testem robustnosti vztahu mezi indikátory sociálního kapitálu je provedení faktorové analýzy. Ideálně by pak měl být extrahován jeden faktor neboli latentní proměnná, kterou můžeme nazvat jako sociální kapitál. Tím splňujeme základní podmínku vnitřní konzistentnosti jednotlivých složek agregátního indexu (Putnam 1993; Kostelecký, Patočková 2006 : 930).

Tabulka 9: Faktorová analýza indikátorů sociálního kapitálu

Faktorové zátěže po extrakci - nerotované faktory			
Proměnná	Komponent		
	1	2	
Z_Neziskovky	,756	-,267	
Z_ČSTV	,695	,306	
Z_Dobrovolní hasiči	,887	-,125	
Z_Dárci krve	,325	,639	
Z_Volební účast	,751	,195	
Z_Čtenost tisku	,741	,026	
Z_Důvěra v instituce	,406	-,673	
<i>Initial Eigenvalues</i>			
	Celkem	% variance	kumulativní %
1	3,225	46,071	46,071
2	1,079	15,419	61,489

Zdroj: vlastní výpočet, SPSS

Z výsledných výpočtů je patrné, že všechny proměnné indikující míru sociálního kapitálu spolu navzájem korelují. Nejméně vhodným ukazatelem sociálního kapitálu je překvapivě počet dárců krve. To může být způsobeno tím, že tento indikátor je ovlivněn

Nejdeálnější by bylo spojit datový soubor za každý měsíc od roku 2001, což by však bylo časově náročné, protože by se jednalo o analýzu 144 datových souborů.

například dostupností nemocnic v daném kraji nebo spádovostí center, kdy obyvatelé jednoho kraje jezdí darovat krev do nejbližší transfúzní stanice v kraji jiném. Na výsledku se však konkrétně podílí kraj Vysočina, v němž je obecně známa vyšší hladina sociálního kapitálu (Vajdová et al. 2011; Majerová et al. 2011: 33), ale má nejmenší počet dárců krve na 1000 obyvatel. Patrně se ukazuje, že vliv na dárcovství krve může mít dostupnost nemocnic a sídelní struktura, kdy kraje s městskou populací mohou vykazovat vyšší hodnoty dárcovství krve. Druhým nejméně vhodným ukazatelem je důvěra v instituce.⁷⁸ Míra důvěry v instituce je ovlivněna nejenom samotnou mírou důvěry ve společnost jako takové, ale i tím, zdali je dotazovaný spokojen či nespokojen s konkrétním personálním a ideovým složením hodnocené instituce (Majerová et al. 2011: 43).

Na problematičnost vztahu důvěry a zapojení do sociálních sítí upozorňuje řada výzkumníků sociálního kapitálu. Při výzkumu amerických vlád indikátory důvěry byly rovněž slabě korelovány s indikátory sociálních sítí (Knack 2002: 783). Podobně nekorelují proměnné generalizované důvěry a zapojení do občanských sítí u některých zemí ve výzkumu World Values Survey (Newton 2001: 207).⁷⁹ Výsledky výše provedených statistických analýz na makroúrovni, tedy úrovni námi sledovaných krajů, tak odpovídají i výsledkům výzkumů českých sociologů z dotazníkových šetření, kdy nebyl prokázán silný vztah mezi institucionální důvěrou a mírou participace v občanských sítích (Sedláčková 2012: 227).

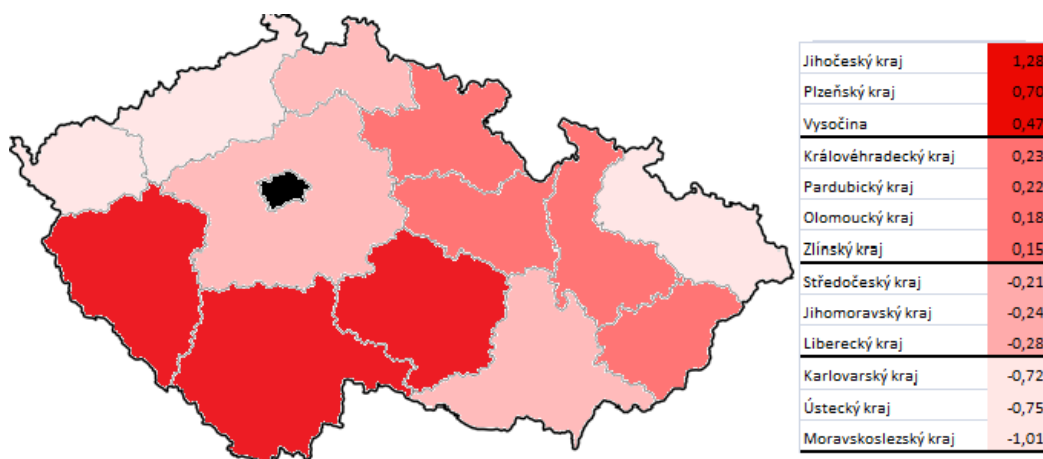
Při tvorbě INDEXU SK můžeme využít dvě možnosti. Faktorová analýza dokáže určit hodnotu faktoru na základě hodnot jednotlivých proměnných. Tyto hodnoty pak ukazují míru sociálního kapitálu v daném kraji. Nebo můžeme využít aritmetický průměr dosažených z-skóru u všech indikátorů sociálního kapitálu. Díky vhodně zvoleným indikátorům sociálního kapitálu je dosaženo takřka identického výsledku (korelace $R=0.98^{**}$) mezi INDEXEM SK jako aritmetický průměr hodnot a výsledným faktorem sociálního kapitálu, který byl vypočten pomocí faktorové

⁷⁸ Počet dárců krve a důvěra v instituce, které korelovaly nejméně, sytí druhý faktor, ten však má hodnotu eigenvalues pouze 1. Navíc tyto dvě proměnné spolu nemají žádný vztah (hodnota 0, viz tabulka s korelační maticí v příloze).

⁷⁹ Nicméně byla prokázána asociace mezi důvěrou a nekonvenční participací (Newton 2001: 207).

analýzy.⁸⁰ INDEX SK také významně koreluje s indexem sociálního kapitálu sestaveným Tomášem Kosteckým ($R=0.818^{**}$).⁸¹

Mapa 3: Sociální kapitál v roce 2012 (INDEX SK)



Zdroj: vlastní výpočet

Poznámka: Výsledná hodnota INDEXU SK. Červenější barva značí vyšší míru sociálního kapitálu.

⁸⁰ Bohužel chybí první dvě periody 2000-1 a 2002 kvůli nedostupnosti dat o čtenosti tisku. Faktorová analýza nedokáže pracovat s chybějícími daty.

⁸¹Tomáš Kostecký, osobní korespondence. Vizualizace dat autorem DP zde: <http://cf.datawrapper.de/Orzg9/2/>

3.4. Indikátory kontrolních proměnných

Operacionalizace kontrolních proměnných⁸² je oproti technikám měření stranické soutěže a sociálního kapitálu daleko snazší. Jak bylo vysvětleno v teoretické části, socioekonomický rozvoj může přispívat k lepšímu výkonu vlád. V případě krajů je sporné, zdali krajská vláda může samotná ovlivnit ekonomický růst daného regionu. Proto je nahlíženo na ekonomický rozvoj jako na nezávisle proměnnou, nikoliv na výsledek vládnutí krajské vlády. Proměnné charakterizující socioekonomickou výkonnost, jsou běžně dostupné, ani neexistují výrazné rozpory nad technikou měření. Agregátní index ekonomické výkonnosti vychází například z analýzy Česká centra rozvoje,⁸³ která je pravidelně vypracována společností MasterCard ve spolupráci s Vysokou školou ekonomickou v Praze (VŠE), ale i z práce Kosteleckého (2007).

Socioekonomickou výkonnost krajů tak charakterizují běžně dostupné ukazatele, které zpracovává a publikuje ČSÚ: HDP v přepočtu na jednoho obyvatele, čistý disponibilní důchod domácností jako indikátor kupní síly, průměrná měsíční hrubá mzda a míra nezaměstnanosti. Agregátní index (INDEX EK) je prostým průměrem dílčích ukazatelů. Míra nezaměstnanost byla upravena tak, aby souhlasil směr tohoto indikátoru s ostatními indikátory (vynásobením „-1“). Posledními kontrolními proměnnými je velikost populace a podíl znovuzvolených radních. Podle teorie by výkonnějšími kraji měly být kraje populačně větší. Proměnná velikost populace bude vstupovat do modelů po transformaci pomocí přirozeného logaritmu, jelikož se jedná o běžně používanou praxi (Knack 2002: 777). Podíl znovuzvolených radních je prostý poměr mezi znovuzvolenými a nově zvolenými členy rady.

⁸² Během práce na analýze dat bylo využito několik socioekonomických proměnných. Index stáří, zadluženost domácností, podíl potratů, kriminalita, průměrná délka dožití atd. Tyto proměnné však z důvodu omezeného rozsahu práce nakonec zahrnuty nebyly. U některých proměnných byla nalezena korelace například se sociálním kapitálem (kriminalita a počet potratů). Vzhledem k zadanému tématu práce není relevantní se zde těmito vztahy zabývat.

⁸³ Česká centra rozvoje 2013, Master Card. Dostupné z: http://www.centrozvoje.cz/dokument/v2013/Brozura_Vysledky%20studie%20CCoC%202013.pdf (3. 11. 2013)

4. ANALÝZA VÝSLEDKŮ

V předchozích kapitolách bylo vysvětleno, jak byly jednotlivé proměnné konstruovány. Výkon krajských vlád lze vyjádřit buď za jednotlivé roky, jako průměrnou hodnotu za volební periodu, anebo jako změnu oproti výchozímu stavu. Proměnné stranické soutěže lze konstruovat pouze za volební periodu. U proměnných sociálního kapitálu lze sestavit index i za jednotlivé roky, stejně tak u všech kontrolních proměnných s výjimkou ukazatele podíl znovuzvolených radních kraje.

Protože byl soubor proměnných výkonu krajských vlád za volební periodu 2009-2012 zcela kompletní, ukážeme si nejdříve vztahy mezi sociálním kapitálem, stranickou soutěží a výkonem krajských vlád na současných datech. Index výkonu krajských vlád 2012 je zde konstruován jako průměr dílčích ukazatelů třinácti oblastí výkonu kraje za jednotlivé roky 2009 až 2012.

Tabulka 10: Sociální kapitál, stranická soutěž a výkon krajských vlád 2012

Kraj	INDEX VK	Změna VK 08-2012	Sdružení Oživení	EU Regional Q&G Index	INDEX SK	Robust.	Velká koalice	KSČM	INDEX EK
Středočeský	-0,39	-0,58	-1,46	-0,27	-0,21	0,96	0	0,5	2,02
Jihočeský	-0,04	-0,15	1,35	-0,05	1,28	0,94	1	0	0,45
Plzeňský	0,46	0,38	-0,26	-0,05	0,70	1,00	0	0,5	1,20
Karlovarský	-0,09	0,13	1,19	-0,96	-0,72	-0,67	0	1	-1,25
Ústecký	-0,34	-0,17	-0,84	-0,96	-0,75	-0,13	1	0	-1,44
Liberecký	0,25	0,40	-0,20	-0,15	-0,28	-0,90	0	0,5	-0,53
Královéhradecký	-0,19	-0,35	-0,28	-0,15	0,23	0,21	0	0	0,54
Pardubický	-0,03	0,19	-0,02	-0,15	0,22	0,82	0	0	-0,08
Vysočina	0,13	0,02	1,70	-0,49	0,47	1,09	0	0,5	-0,06
Jihomoravský	0,24	0,26	0,96	-0,49	-0,24	0,76	1	0	0,72
Olomoucký	-0,13	-0,12	-0,58	-0,58	0,18	1,09	1	0	-1,18
Zlínský	-0,14	-0,27	-0,35	-0,58	0,15	-0,46	1	0	-0,02
Moravskoslezský	0,23	0,20	-1,20	-0,41	-1,01	1,16	0	1	-0,36

Zdroj: vlastní výpočet, viz příslušná kapitola v metodologické části.

Kromě vlastního indexu výkonu krajských vlád jsou v tabulce uvedeny i kontrolní hodnocení výkonu krajů od Občanského sdružení Oživení a výsledky výzkumu *Regional Governance Matters* (neupravené hodnoty), který realizovala Evropská unie. Jako nezávisle proměnné zde vstupuje index sociálního kapitálu za rok 2012. Faktor robustnosti stranické soutěže po transformaci, kdy vyšší hodnota udává vyšší míru konsolidace stranického systému (tedy nižší fragmentaci a volatilitu). Dále pak indikátorové proměnné velká koalice a podíl KSČM na moci, kdy hodnota 0,5 značí účast na menšinové vládě ČSSD. Kontrolní proměnnou je ekonomický výkon kraje (INDEX EK). Ostatní kontrolní proměnné byly vyloučeny kvůli nadbytečnosti, kdy podíl znovuzvolených radních nepřispívá k vysvětlení variace u závisle proměnné, v případě interakčního efektu (hypotéza H3) je vhodnější využít jiné statistické metody (viz dále).

Tabulka 11: Analýza výkonu vlád v období 2009-2012

Proměnná	(Změna VK)	Sdružení Oživení	EU Regional Q&G Index	INDEX SK	Robust	Velká koalice	KSČM	INDEX EK
INDEX VK	,870**	,294	,384	,150	,172	-,258	,326	,115
(Změna VK)	1	,297	,121	-,101	-,071	-,236	,334	-,240
Sdružení Oživení		1	-,050	,428	-,028	,089	-,027	-,106
EU Q&G Index			1	,620*	,376	-,333	-,152	,671*
INDEX SK				1	,360	,158	-,479	,418
Robustnost					1	-,012	-,071	,435
Velká koalice						1	-,659*	-,243
KSČM							1	-,064

**Korelace je významná na hladině spolehlivosti 0.01

*Korelace je významná na hladině spolehlivosti 0.05

Zdroj: vlastní výpočet

Poznámka: V tabulce lze najít i další zajímavé vztahy, například záporná korelace mezi Indexem SK a účastí KSČM na krajské vládě. Pozitivní korelace sociálního kapitálu je i v případě konsolidace stranického systému (Robustnost).

Korelační analýza přinesla zajímavé výsledky. Ačkoliv se vztah mezi sociálním kapitálem, stranickou soutěží a celkovým výkonem krajských vlád v roce 2012 neprokázal, lze z výsledků dovodit další vztahy mezi proměnnými. Procedurální výkon krajských vlád nemusí souviset s výkonem v oblasti otevřenosti či „transparentnosti“ krajů, ačkoliv zde jistá nízká závislost existuje. Koneckonců se výkon krajů v různých oblastech liší, což bylo představeno v metodologické části práce. Poněkud vyšší korelaci procedurálního výkonu lze spatřovat ve vztahu k hodnocení občanů daného

kraje, respektive regionu soudržnosti podle EU NUTS2.⁸⁴ Zajímavý je vztah mezi výkonem krajských vlád a velkou koalicí, která negativně ovlivňuje výkonnost krajů. V případě účasti KSČM na vládě v kraji je pozorována pozitivní korelace s výkonem krajských vlád. Kontrolou je proměnná „Změna VK“, což je změna ve výkonnosti krajů mezi roky 2008 (poslední rok, který ovlivnila předcházející krajská vláda) a 2012. Hodnoty korelačních koeficientů jsou obdobné, což spíše podporuje interpretaci, že velké koalice měly negativní vliv na výkon krajských vlád.

Robustnost soutěže měřena jako konsolidace stranického systému a sociální kapitál však pozitivně koreluje s odlišnými indikátory výkonu vlád. Všeobecně se dá očekávat, že vyšší participace občanů (vyšší sociální kapitál), tím silnější tlak na větší transparentnost kraje. Korelace by byla daleko vyšší, kdybychom zahrnuli i bodové hodnocení za oblast mediální politika kraje a územní plánování ($R=0.53$). Kvůli pochybné metodologii byly tyto dvě oblasti vyloučeny. V případě stranické soutěže byl vztah prokázán jen u hodnocení NUTS2 Evropskou unií a to i v případě proměnné velká koalice. Jak bylo zmíněno, hodnocení regionů bylo provedeno na základě dotazníkového šetření občanů, kteří vyjadřovali spokojenost s vládou. Ačkoliv se otázky nepřímo dotýkaly regionální vlády, některé oblasti, které byly v dotazníku uvedeny, nemůže objektivně krajská vláda ovlivnit. Pomocí dotazníkového šetření prakticky měříme výši sociálního kapitálu na daném území, respektive jeho sociokulturní složku dimenzi generalizované důvěry. Proto nepřekvapí vysoká a statisticky významná korelace se sociálním kapitálem i s kontrolní proměnnou ekonomický výkon kraje (INDEX EK).⁸⁵

Podobně nekonzistentní výsledky jsou i v případě předchozích volebních period. Paradoxně v období 2005–2008 je nejvyšší korelace mezi indexem výkonu vlád a sociálním kapitálem, i přesto, že v této periodě byla použita data Tomáše Kosteckého u oblastí kvalita internetových stránek, zahraniční aktivita kraje a poskytování informací. V oblasti uplatnitelnost absolventů byl použit identický zdroj dat. Nicméně v některých oblastech byly zvoleny jiné indikátory, jako například investice do

⁸⁴ Zde je ale třeba upozornit na to, že se jedná o vyšší územní celky než kraje, což snižuje variabilitu hodnot například u krajů regionu soudržnosti Jihovýchod.

⁸⁵ Z analýzy jasně vyplývá to, co se potvrdilo v mnoha jiných výzkumech, nicméně tento fakt výzkumníci sociálního kapitálu nezmiňovali (Vilhelmsdóttir 2012).

životního prostředí v případě investic kraje. Byla přidána oblast zadlužení kraje, kdy již v období 2004–2008 probíhalo rapidní zadlužování u některých krajů. A jinak byla hodnocena nákladnost výkonu krajské správy zahrnutím přímo indikátorů plat úředníků a plat zastupitelů. V případě sociálního kapitálu byly zvoleny další indikátory jako členství ve sportovních organizacích a u dobrovolných hasičů. Jakákoliv, byť i mírná odchylka, u tak malého počtu případů může hrát zásadní roli. Výsledné korelace je třeba interpretovat konzervativně. Jedná se o malý soubor dat (n=13), kdy jsou výpočty korelačního koeficientu výrazně ovlivněny každým případem. Konzistentní jsou však výsledky působení velkých koalic. Překvapivý je prisouzený koeficient u ekonomické výkonnosti (2004–2008).

Tabulka 12: Analýza výkonu vlád ve volebních obdobích 2004-2008 a 2001-2004

Korelace 2004-2008					
Proměnná	Změna VK	INDEX SK	Robustnost	(Velká koalice)	INDEX EK
INDEX VK	,155	,578*	,347	-,487	,737**
Změna VK	1	,146	-,041	,122	-,058
Index SK		1	,381	-,576*	,594*
Robustnost			1	-,055	,262
Velká koalice				1	-,617*

Korelace 2001-2004					
Proměnná	Změna VK	INDEX SK	Robustnost	(Velká koalice)	INDEX EK
Index VK	,449	,231	-,352	-,516	,328
Změna VK	1	,582*	,027	-,229	,666*
INDEX SK		1	,357	,045	,642*
Robustnost			1	,202	,006
Velká koalice				1	-,246

**Korelace je významná na hladině spolehlivost 0.01

*Korelace je významná na hladině spolehlivost 0.05

Zdroj: vlastní výpočet

Poznámka: KSČM se v letech 2001 až 2008 nepodílela na žádné z krajských vlád

V průměru jsou opravdu výkonnější kraje s vyšší mírou sociálního kapitálu a se silnou soutěží politických stran, což dokazuje i následný regresní model pro všechna výše analyzovaná období dohromady, tedy třináct krajů za tři volební periody. Nicméně vztahy nejsou silné, byť v případě sociálního kapitálu a velké koalice statisticky významné. Fragmentace a volatilita stranického systému (Robustnost) však nemá žádný vliv.

Tabulka 13: Regresní model výkonu krajských vlád

Počet případů 39; 13 krajů; 3 volební periody

Proměnná	Koeficient	Standardní chyba	z	P> z	95% interval spolehlivosti	
INDEX SK	0.097	0.031	3.100	0.002	0.036	0.159
Velká koalice	-0.130	0.045	-2.910	0.004	-0.217	-0.042
Robustnost	-0.024	0.029	-0.810	0.421	-0.081	0.034
KSČM	0.120	0.044	2.750	0.006	0.034	0.206
INDEX EK	0.024	0.033	0.720	0.468	-0.041	0.089
Efekt SK a velká koalice	-0.042	0.061	-0.690	0.492	-0.160	0.077
Konstanta	0.027	0.026	1.030	0.302	-0.024	0.078
R-squared	0.248					
Wald chi2(6)	434.35					

Zdroj: vlastní výpočet STATA 13, jedná se o panelovou regresi korigovaných standardních chyb (PCSE)

Do modelu byla vložena i interakční proměnná mezi sociálním kapitálem a velkou koalicí. Výsledek lze interpretovat tak, že pokud kraji s vysokým sociálním kapitálem vládne velká koalice ODS a ČSSD, nejsou důsledky pro výkonnost kraje tak negativní, jako v krajích s nízkým sociálním kapitálem. Příkladem je Ústecký, Karlovarský a Liberecký kraj oproti Jihočeskému, Zlínskému⁸⁶ a Olomouckému kraji. V případě podílu KSČM na moci koeficient přisuzuje kladnou a statisticky významnou hodnotu, což je logické vzhledem k dichotomii velká koalice vs. ČSSD a KSČM.

Hlavním úskalím jsou chybějící data u výkonnostních proměnných v případě první volební periody. Z tohoto důvodu je i samotné srovnání v čase u regresního modelu zavádějící. V první periodě je hodnoceno jen osm oblastí z třinácti. V druhé periodě lze hodnotit již 12 oblastí, nicméně u administrace veřejných zakázek jsou dostupné pouze za roky 2007 a 2008, které jsou počítány právě do této periody, avšak chybí roky 2005 a 2006. Tento metodologický problém lze částečně ospravedlnit teoretickou argumentací, že by výkonné kraje měly vykazovat nadprůměrné hodnoty v jakýchkoliv oblastech jejich výkonu. Putnamovými slovy by se mělo jednat o robustní výsledný agregátní index. V případě českých krajů sice najdeme nadprůměrně či podprůměrně výkonné kraje, ale jejich výkonnost se v čase mění, a za druhé, v každé

⁸⁶ Přesto byl vliv velkých koalic v těchto krajích negativní, i přes vyšší míru sociálního kapitálu. Viz rozhovor: „Politolog Kouba hodnotí volby ve Zlínském kraji,“ IDNES. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/politolog-kouba-hodnoti-volby-ve-zlinskem-kraji-fua-domaci.aspx?c=A121016_1841303_vary-zpravy_ras

z oblastí mohou vykazovat odlišný výkon. Jednotlivé dimenze vládnutí spolu v některých případech sice korelují, ale většinou mezi ukazateli není žádný vztah (Tabulka 6 na straně 50), nebo dokonce záporná korelace. To má za následek i nekonzistentní výsledky ve vztahu k nezávisle proměnným. Sociální kapitál, stranická soutěž ale i ekonomická výkonnost se sice časem mění, ale ne tak výrazným způsobem jako výkonnost krajů, kdy kraj v jednom roce či periodě má například nízký podíl chyb při výkonu přenesené působnosti, v dalším období se může naopak zařadit k horším krajům.

Nastává tak otázka, zdali sociální kapitál může opravdu ovlivnit některé technické procedurální oblasti výkonu byrokracie, tak jak argumentuje Boix a Posner (1998). Může sociální kapitál ovlivnit například kvalitu internetových stránek? Nebo již výše zmíněné technické chyby při výkonu přenesené působnosti? V případě oblasti uplatnitelnost absolventů středních škol, se spíše ukázalo, že krajská politika nemusí hrát zásadní vliv. Tento indikátor totiž velmi silně koreluje ($R=0.69^{**}$) se sociálním kapitálem, jenže „třetí“ proměnná, která tento vztah může zprostředkovat je samotná nezaměstnanost, která vysvětlí jak uplatnitelnost absolventů, tak nízkou míru sociálního kapitálu v daném regionu (viz následující tabulka 14). U jiných indikátorů nelze najít vztah proto, že kraje například s nadprůměrnou výkonností v této oblasti mají jak vysoký, tak i nízký sociální kapitál. Příkladem může být Moravskoslezský kraj a Vysočina, byť se oba kraje výrazně liší v míře sociálního kapitálu, co se týče kvality výkonu přenesené působnosti, dosahují oba výborných výsledků.

Vzhledem k výše zmíněným problémům, je třeba sestoupit z agregované úrovně přímo k jednotlivým indikátorům a podívat se, do jaké míry jsou ovlivněny nezávisle proměnnými. Metodologicky čisté řešení je vytvoření panelového souboru dat⁸⁷ za všechny roky. To znamená, že jednotlivé roky budou brány zvlášť, nebudou se průměrovat indikátory výkonu vlád za jednu volební periodu.⁸⁸ Index výkonu vlád tak není průměrem průměrů indikátorů za volební periodu, ale výsledným průměrem indikátorů v daném roce. V případě proměnných stranické soutěže je nutné naopak držet hodnoty konstantní během volebního období. Následující tabulka ukazuje korelace mezi

⁸⁷ Přesnější by bylo užít termínu *pooled data*. Protože se jedná o případy v čase u daného počtu jednotek.

⁸⁸ Opět je nutné upozornit, že ne všechny oblasti výkonu vlády jsou kompletní za všech dvanáct roků.

jednotlivými dimenzemi výkonu krajských vlád a nezávisle proměnnými. Obyčejná korelační analýza není vhodná pro tento typ dat, avšak dokáže identifikovat některé vztahy, které lze následně testovat pokročilejšími statistickými metodami.⁸⁹

Tabulka 14: Korelační matice za všechny roky 2001-2012

Proměnná	INDEX SK	Velká koalice	ROBUSTNOST	KSČM	INDEX EK
INDEX_Výkonu (rok _n)	.033*	-,238**	.106	,164*	.145
I_Investice	-.023	.129*	.083	-.050	.046
II_Náklady_admin	-.066*	-,294**	,240**	-.110	.043
III_Management	.148	-.095	-.060	-.007	.097
IV_Leg_inici	-,362**	-.066	.093	,163*	-,188*
V_Přen_působ	-,272**	.015	-.007	.085	-.034
VI_absolventi	,692**	-.131	-.071	-.076	,664**
VII_Sociální_péče	-.128	.034	.055	.050	-,313**
VIII_Zahranicni	.160	.063	.062	-.074	.319
IX_Internet	-.103	-.015	-.122	.069	-.030
X_Informace	.242	-.046	-.046	.048	-.229
XI_Zadlužení	.090	-.041	.070	.117	,233**
XII_Evrop_dotace	.128	-,458**	-,597*	,526**	-,274*
XIII_Zakázky	.147	-,268*	.051	.097	.156

**Korelace je významná na hladině spolehlivost 0.01

*Korelace je významná na hladině spolehlivost 0.05

Poznámka: Robustnost má směr, že čím vyšší hodnota, tím je nižší fragmentace a volatilita. Proměnné výkonu mají směr, že s vyšší hodnotou roste kvalita výkonu. Počty případů se mezi proměnnými liší v závislosti na dostupnosti dat výkonnostních proměnných (nekompletní jsou: poskytování informací, kvalita internetových stránek, zahraniční aktivity kraje, evropské dotace, administrace veřejných zakázek)

Výsledky potvrzují negativní působení vládnutí velké koalice na výkonnost krajů. Byl identifikován zajímavý vztah mezi podílem investic kraje, kvalitou zadávání veřejných zakázek a vládnutím velké koalice. V těch krajích, kde vládla velká koalice, docházelo k nárůstům krajských investic, nicméně zde byl pokles v podílu otevřených výběrových řízení. Jak bylo již zmíněno v metodologické části práce vysvětlující indikátory kvality vládnutí, to se netýká kraje Vysočina, který i přes největší podíl investic má i jeden z nejvyšších podílů otevřených výběrových řízení. Jedná se o kraj, kde nevládla velká koalice, a kde je obecně vyšší míra sociálního kapitálu. Výsledky nepřímě zpochybňují ukazatel podíl krajských investic, nicméně pokud je kraj

⁸⁹ Beck a Katz (1995) ve svém slavném článku ukazují, že v případě použití nevhodných statistických metod, jako lineární regrese, která je de facto založena na korelačním koeficientu, pro panelová data, může dojít ke zkresleným výsledkům.

Putnamovými slovy „občanštější“, je zde menší riziko zneužívání veřejných zakázek klientelistickými sítěmi.

Podobný vztah je nalezen v případě čerpání evropských dotací. Ty lze ale hodnotit až od roku 2008. Proto nepřekvapí negativní koeficient v případě velké koalice a pozitivní koeficient s podobnou hodnotou v případě spoluúčasti KSČM na krajské vládě. Ve volebním období 2008–2012 tam, kde nevládla velká koalice, vládla ČSSD a KSČM nebo jiná minimálně vítězná koalice (jinak by do regresních modelů tyto dvě proměnné nemohly vstoupit současně z důvodu multikolinearity). Modelovým příkladem nalezeného vztahu je Ústecký kraj, jakožto region s nízkým sociálním kapitálem a vládou velké koalice ODS a ČSSD spojené s korupčními skandály v oblasti čerpání evropských dotací.⁹⁰ Čerpání dokonce muselo být pozastaveno na příkaz Evropské Komise. Ta Ústeckému a Karlovarskému kraji⁹¹ udělila pokutu dvě miliardy korun.⁹² Co je naopak velmi matoucí, je přisouzený negativní koeficient v případě konsolidace stranického systému.⁹³

Omezená soutěž politických stran a kartelizace moci ODS a ČSSD v krajích nemá téměř žádný vliv na ostatní procedurální oblasti výkonu krajských vlád. Tento výsledek se dá normativně hodnotit jako velice pozitivní. Protože vládnutí velkých koalic patrně výrazně neohrozilo kvalitu krajských úřadů jako takových. Není pozorován žádný negativní vliv na management kraje, zavádění nových moderních postupů ve veřejné správě jako *benchmarking*, model CAF atd. Není zde žádný vliv na chybovost krajského úřadu ve výkonu přenesené působnosti. Příkladem může být Karlovarský kraj, který v některých procedurálních oblastech dosahuje nadprůměrných výsledků, podobně i Liberecký kraj. Rovněž nebyl prokázán žádný efekt nezávisle proměnných na míru zadlužení kraje.

⁹⁰ „Ředitel ROP Severozápad: Dotace ovládá korupce politiků,“ Aktuálně. Dostupné z: <<http://aktualne.centrum.cz/domaci/kauzy/clanek.phtml?id=745906>> (3. 12. 2013)

⁹¹ Karlovarský krajský úřad ale naopak dokázal vyčerpat nejvíce dotací ze všech krajských úřadů v republice, proto je výsledné skóre kladné a jedno z nejvyšších v této oblasti výkonu (viz příslušná tabulka v metodologické části práce).

⁹² „Za manipulace Severozápadu zaplatí daňový poplatník, Aktuálně.“ Dostupné z: <<http://aktualne.centrum.cz/domaci/regiony/karlovarsky/clanek.phtml?id=788077>> (3. 12. 2013)

⁹³ Čím více stran, tím úspěšnější čerpání evropských dotací. Proto byl tento indikátor podroben dalším testům. Ukázalo se, že je korelace sycena fragmentací zastupitelstva, naopak v případě vyššího podílu znovuzvolených zastupitelů, ale i radních, dochází ke zhoršení kvality čerpání evropských dotací.

Je působení stranické soutěže pouze na oblasti výkonu krajské vlády v oblastech přerozdělování veřejných zdrojů, jako jsou investice, nákladnost správy, evropské dotace a administrace veřejných zakázek náhodou? Zatímco v ostatních procedurálních a zejména technických oblastech nepozorujeme žádný vztah? Abychom odpověděli na tyto otázky, je nutné se pečlivě podívat na oblast výkonu krajské vlády, kde máme k dispozici relevantní, nezpochybnitelná a kompletní data od roku 2001. Touto oblastí je nákladnost výkonu krajské správy, do které jsou zahrnuty platy zastupitelů, úředníků, jejich počty a celkové náklady na chod administrativy k běžným výdajům. Podle Kopeckého (2012: 74) se jedná o oblast, která je pro české strany nadmíru atraktivní. Podrobnější analýza je obsažena v následující podkapitole.

4.1. Sociální kapitál, stranická soutěž a nákladnost výkonu krajské vlády

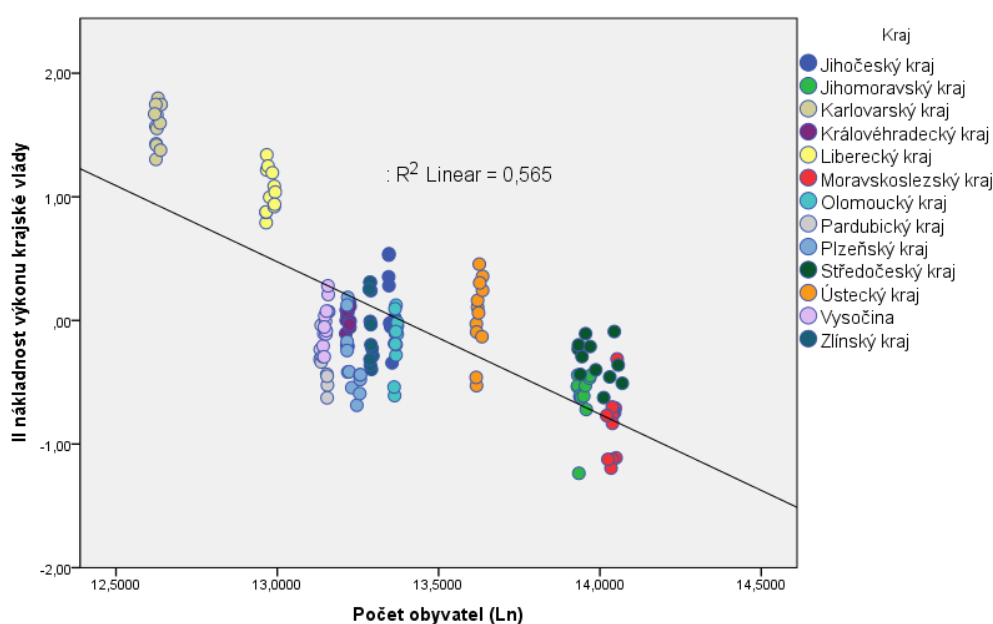
Ačkoliv prokazatelně silný vztah mezi celkovým výkonem krajských vlád, sociálním kapitálem a stranickou soutěží nebyl potvrzen, při korelační analýze jednotlivých dimenzí výkonu krajské vlády se ukázalo, že sociální kapitál a stranická soutěž mají vliv na nákladnost výkonu krajské vlády (II). Nákladnost byla měřena pomocí čtyř indikátorů: platy úředníků na obyvatele, počet úředníků na obyvatele, odměna na jednoho zastupitele a podíl nákladnosti správy na běžných výdajích kraje. Poslední ukazatel není vztažen k počtu obyvatel proto, aby vyjadřoval kolik procent výdajů na samotný chod kraje je spotřebováno vůči všem běžným výdajům. Tento ukazatel spolu s odměnami na jednoho zastupitele korigují vliv počtu obyvatel. Nákladnost úřadů je častým tématem při předvolebních kampaních, avšak jen málokdy jsou uvedené argumenty pravdivé.⁹⁴

Alternativní hypotéza říká, že úřady jsou tím efektivnější, čím většímu počtu obyvatel poskytují své služby (Gehlbach 2008). Proto pokud chceme vysvětlit růst byrokracie a obecně nákladů na provoz úřadu, je nutné v každé analýze počítat s touto kontrolní proměnnou. Ideálním předpokladem je, že pokud vytvoříme graf závislosti na

⁹⁴ Uvedme příklad strany TOP09, která před krajskými volbami spustila web “Transparentní kraj”. Zde se občan setká s velkým množstvím zavádějících informací. Karlovarský kraj má opravdu nejvyšší náklady na administrativu a platy úředníků na obyvatele, ale to je primárně způsobeno zejména tím, že se jedná o populačně slabý kraj. U Plzeňského kraje je uvedeno, že si zastupitelé zvýšili odměny, to je možné, ale Plzeňský kraj má nejmenší náklady na volené zastupitele v porovnání s kraji ostatními. Zdroj: Transparentní kraj, <http://www.transparentni-kraj.cz/kraje_plzensky> (3. 12. 2013)

velikosti populace, měl by být vztah silný a všechny kraje by se měly odchylovat co nejméně od regresní přímky. Z následujícího grafu je patrné, že populačně silné kraje mají vyšší „efektivitu“. Kraje zajišťují stejné služby pro vyšší počet lidí, tedy se jedná o úsporu z rozsahu. Nicméně graf ukazuje, že jsou i kraje, které se od tohoto trendu odlišují. Ústecký a Středočeský kraj i přes vysoký počet obyvatel vykazují vyšší nákladnost na chod úřadu, než by měly mít. Na druhou stranu existuje skupina krajů, která i přes nižší populační velikost vykazuje podprůměrné náklady na chod kraje. Jedná se o Plzeňský, Pardubický, Královéhradecký, Olomoucký a dokonce i třetí nejmenší kraj Vysočina. Moravskoslezský, Zlínský a Jihomoravský kraj relativně přesně odpovídá regresní přímce.

Graf 4: Náklady na výkon krajské vlády a počet obyvatel



Zdroj: vlastní výpočet, SPSS.

Takto jednoduchý graf nedokáže zcela vystihnout situace, kdy se u jednotlivého kraje nákladnost v čase sníží, či zvýší. Protože se jedná o panelová data, respektive tzv. *time-series cross-section* data (TSCS), která se odlišují tím, že je pouze 13 krajů (subjektů) a 12 pozorování v čase t_n . U klasických panelových dat je poměr opačný, kdy máme okolo tisíc subjektů a tři až pět pozorování v čase. Proto je nutné zvážit vhodný regresní model pro analýzu takto specifického souboru. Variace je u těchto dat jak mezi jednotlivými „jednotkami“ (kraji), tak v rámci „jednotky“ v čase. Často pak pozorujeme

oba druhy variací současně. Jednoduchá lineární regrese předpokládá, že jsou jednotlivé subjekty na sobě nezávislé. Rovněž pak reziduální hodnoty, tedy vzdálenost naměřených hodnot od regresní přímky. To však nelze předpokládat u panelových dat. Vhodným modelem je metoda panelové regrese korigovaných směrodatných chyb (*the ordinary least squares with panel-corrected standard errors* (Beck, Katz 1995: 636).

Závisle proměnná v následujícím modelu je nákladnost výkonu krajské vlády, kdy vyšší hodnota znamená vyšší nákladnost. Nezávisle proměnné jsou pak index sociálního kapitálu (INDEX SK), robustnost soutěže (výsledné faktorové skóre konsolidace stranického systému), indikátorová proměnná velká koalice, podíl KSČM na vedení kraje a interakční efekt mezi sociálním kapitálem a velkou koalici. Kontrolní proměnnou je ekonomická výkonnost kraje (INDEX EK) a počet obyvatel (po logaritmické transformaci).

Tabulka 15: Nákladnost výkonu krajské vlády (II.)

Proměnná	Koeficient	Standardní chyba	z	P> z	95% interval spolehlivosti	
INDEX SK	-0.333	0.039	-8.46	0	-0.410	-0.256
Velká koalice	0.467	0.093	5.03	0	0.285	0.650
Robustnost	-0.064	0.037	1.74	0.081	-0.136	-0.008
KSČM	0.244	0.119	2.04	0.041	0.010	0.477
Efekt SK a velká koalice	0.064	0.050	1.27	0.203	-0.034	0.161
INDEX EK	0.233	0.047	4.98	0	0.141	0.324
(ln)Obyvatelé	-1.494	0.078	-19.18	0	-1.647	-1.341
Konstanta	19.820	1.026	19.32	0	17.810	21.830
R-squared	0.74					
Wald chi2(6)	616.95					

Zdroj: vlastní výpočet v programu STATA 13

Model dokáže vysvětlit 74 % variace. Výsledky lze interpretovat způsobem, že čím vyšší míra sociálního kapitálu, tím je nákladnost výkonu krajské vlády nižší, což odpovídá teorii působení sociálního kapitálu na efektivitu byrokracie představené v teoretické části. V případě, kdy kraji vládne koalice ČSSD a ODS, dochází v průměru naopak k růstu nákladů na chod kraje.⁹⁵ Dále pak konsolidace stranického systému nemá výrazný předpokládaný efekt, byť koeficient má zápornou hodnotu. Tedy čím

⁹⁵ Výjimkou je Olomoucký kraj, kdy během vládnutí ODS, ČSSD a KDU-ČSL nedošlo k výraznému nárůstu nákladů.

vyšší konsolidace, tím nižší hodnota závisle proměnné. Velice zajímavé je opět působení interakčního efektu mezi sociálním kapitálem a vládou velké koalice. Prokázalo se, že v případě krajů s vyšší mírou sociálního kapitálu, kde vládla velká koalice, nedošlo k výraznému nárůstu výdajů na byrokratický aparát kraje. Sociální kapitál tak dokáže omezit negativní efekty působení velké koalice. Pokud má KSČM podíl na vládnutí v kraji, dochází v průměru také k vyššímu růstu. Nákladnost je vyšší v případě ekonomicky silnějších krajů. To je možná způsobeno tím, že zaměstnanci tlačí na vyšší mzdy v bohatších krajích, aby byla zachována jejich životní úroveň. Jak již bylo zmíněno, nákladnost byrokracie nejlépe vystihuje velikost kraje. Ta v modelu působí jako kontrolní proměnná v podobě přirozeného logaritmu počtu obyvatel.

Pro veřejnost je možná zajímavější to, jak vysoké jsou odměny krajských politiků. V novinách se často objevují zprávy o tom, který kraj zvýšil odměny radním a zastupitelům, systematické srovnání však chybí.⁹⁶ Pokud porovnáme odměny krajským politikům, zjistíme, že ne všechny kraje vyplácejí stejně vysoké odměny. Zatímco náklady na chod kraje mohou být teoreticky ovlivněny dalšími faktory, odměny politiků jsou v kompetencích pouze zastupitelstva, které jejich výši schvaluje. Aby bylo množství odměn porovnatelné mezi kraji, je nutné celkovou výši přepočítat k velikosti zastupitelstva. Zastupitelstva jsou sice různě početná (45, 55, 65), nicméně se nepotvrdilo, že by menší zastupitelstva měly vyšší odměny, než zastupitelstva větší, ani zde není žádný vztah mezi populační velikostí kraje ($R = -0,15$). Výsledky analýzy jsou v následujících regresních modelech (*panel-corrected standard errors*):

⁹⁶ „Platy a odměny na krajském úřadu Hradec Králové,“ IDNES. Dostupné z: http://hradec.idnes.cz/platy-a-odmeny-na-krajskem-uradu-hradec-kralove-fly-/hradec-zpravy.aspx?c=A131126_2004616_hradec-zpravy_tuu (5. 12. 2013)

Tabulka 16: Odměny krajským politikům (závisle proměnná)*Model 1: 156 případů, 13 krajů, 12 period (2001-2012)*

Proměnná	Koeficient	Standardní chyba	z	P> z	95% interval spolehlivosti	
INDEX SK	-0.341	0.091	-3.75	0	-0.520	-0.163
Velká koalice	0.588	0.155	3.79	0	0.284	0.893
Robustnost	-0.329	0.092	3.56	0	-0.510	-0.148
KSČM	0.140	0.243	0.58	0.563	-0.335	0.616
Efekt SK a velká koalice	-0.293	0.114	-2.57	0.01	-0.517	-0.069
INDEX EK	0.376	0.079	4.74	0	0.221	0.531
Konstanta	-0.172	0.068	-2.53	0.012	-0.306	-0.039
R-squared	0.23					
Wald chi2(6)	78.34					

Model 2: 104 případů, 13 krajů, 8 period (2005-2012)

Proměnná	Koeficient	Standardní chyba	z	P> z	95% interval spolehlivosti	
INDEX SK	-0.396	0.109	-3.63	0	-0.609	-0.182
Velká koalice	0.781	0.120	6.52	0	0.547	1.016
Robustnost	0.550	0.123	4.48	0	-0.791	-0.310
KSČM	0.018	0.172	0.11	0.916	-0.319	0.356
Efekt SK a velká koalice	-0.287	0.157	-1.83	0.067	-0.594	0.020
INDEX EK	0.380	0.053	7.14	0	0.276	0.484
Znovuzvolení radní	0.227	0.042	5.37	0	0.144	0.310
Konstanta	0.001	0.109	0.01	0.989	-0.212	0.215
R-squared	0.40					
Wald chi2(6)	321.6					

Zdroj: vlastní výpočet v programu STATA 13

Přestože Model 1 vysvětlí méně než čtvrtinu variace, hodnoty koeficientů u nezávisle proměnných jsou obecně robustnější, než v případě celkové nákladnosti krajské vlády. Sociální kapitál a stranická soutěž jsou hlavním důvodem toho, proč v některých krajích neúměrně narostly odměny zastupitelů. Velký vliv má typ koalice, naopak účast KSČM na vládě žádný vliv nemá, kdy v krajích ovládaných ČSSD a podporou KSČM došlo jak k nárůstu, tak i k poklesu. Platy zastupitelů jsou rovněž vyšší v bohatých krajích (INDEX EK).

Ačkoliv kontrolní proměnná podíl znovuzvolených radních výrazně nekorelovala s žádným indikátorem třinácti oblastí výkonu krajských vlád, v případě

odměn zastupitelům již jistou souvislost pozorovat lze. Následný Model 2 ukazuje, že čím vyšší podíl znovuzvolených radních, tím vyšší růst odměn. V absolutních číslech došlo k největší změně po volbách 2008, avšak v krajích, kde vládla velká koalice, k výrazné obměně nedošlo. Proto je třeba postupovat při interpretaci opatrně, protože se může jednat o falešnou korelaci, která je způsobena třetí proměnnou, v tomto konkrétním případě typem koalice. Model 2 vysvětlí výraznější podíl variace, kdy R^2 má hodnotu 39 %. To není způsobené zahrnutím kontrolní proměnné v modelu, ale snížením počtu případů na 104, kdy chybí celá první perioda, protože kvůli počátečnímu vzniku krajů nelze spočítat obměnu radních.⁹⁷ Pravým důvodem je však to, že se korelace mezi sociálním kapitálem a omezováním růstu odměn zastupitelů s časem výrazně zvyšuje. V roce 2001 byla hodnota korelačního koeficientu „-0,06“, protože odměny zastupitelů, byly patrně pevně stanoveny při vzniku krajů a zastupitelstva tak ještě neměla dostatek času k projednání jejich zvýšení. Postupně však dochází k rozdílnému růstu odměňování zastupitelů a korelace se zvyšuje. V roce 2012 již dosahuje hodnoty „-0,61***“. V případě proměnné robustnosti stranické soutěže, která je tvořena jako faktor z indikátorů fragmentace zastupitelstva, obměny zastupitelů a podílu neparlamentních stran, je korelace rovněž záporná ($R = -0.22^{**}$), nicméně v průběhu času kolísá a nelze zde vypořádat tak jasný trend. Podle teorie v nestabilním a fragmentovaném zastupitelstvu se ztrácí odpovědnost za přijaté kroky, což je i intuitivní vysvětlení pozorovaného vztahu, kdy lze jednoduše obhájit zvýšení odměn tím, že proto hlasovali „ostatní“, kdy pojmem „ostatní“ může politik myslet „x“ dalších stran v zastupitelstvu.

Výsledky statistické analýzy mohou působit velice abstraktně, zejména pokud se pracuje se standardizovanými škálami. Jistě bude zajímavé si nyní ukázat na ty kraje, kde zastupitelé dostávají největší odměny. Podle regresního modelu by to měly být zejména ty, které mají slabou občanskou společnost, a vládla zde velká koalice. Takovýmto modelovým příkladem je Ústecký, Karlovarský a Liberecký kraj. Ústecký kraj během vlády velké koalice a hejtmanky Jany Vaňhové opravdu enormně zvýšil odměny zastupitelům a ze čtvrté pozice vybojoval prvenství. Karlovarský se již od roku 2005 držel v přední polovině sledovaných krajů, podobně i kraj Liberecký. Naopak ze

⁹⁷ Teoreticky by šlo do modelu vložit hodnotu 0 jako nulový podíl znovuzvolených radních.

středních a nejvyšších pozic se posunuly časem ty kraje, kde je i vysoká míra sociálního kapitálu. Dnes má druhé nejnižší odměny zastupitelstvo kraj Vysočina. Nízké odměny mají dále Olomoucký, Pardubický a Zlínský kraj. Středně vysoké odměny, avšak stále podprůměrné, mají zastupitelé v Jihočeském a Plzeňském kraji.⁹⁸

Není tak náhodou, že i v těchto krajích je nižší nákladnost výkonu krajské vlády jako celku. Vzhledem k výsledkům analýzy konkrétního indikátoru odměny zastupitelů lze dále tvrdit, že i u malých krajů, které mají obecně vyšší náklady vzhledem k počtu obyvatel, je prostor ke snižování nákladnosti výkonu správy. Karlovarský kraj má přibližně 300 000 obyvatel, Liberecký kraj 420 000 obyvatel a Vysočina 510 000 obyvatel, přesto nepozorujeme lineární závislost mezi počtem obyvatel a nákladností výkonu správy. A to právě z důvodů působením sociálního kapitálu a silné soutěže politických stran (jak vyšší konsolidace stranického systému, tak i absence velkých koalic). Argumentaci navíc potvrzuje Ústecký kraj (820 tisíc obyvatel), který ač populačně čtvrtý největší, má daleko vyšší náklady na chod kraje, než menší jihočeské a moravské kraje (500-640 tisíc obyvatel). Výsledky tak nepřímou indikují možnou vyšší politizaci krajské správy. Za nepřiměřeným nárůstem nákladnosti stojí patrně nerovnoměrné odměňování úředníků, protože nižší úředníci mají obecně nízké a navíc tabulkově dané platy.⁹⁹

⁹⁸ Přehledná vizualizace dat je na této adrese: <http://cf.datawrapper.de/ZpQ0h/1/> (zpracováno autorem)

⁹⁹ *Snížení platů na krajském úřadu Vysočina*. Krajský úřad Vysočina. Dostupné zde: <http://www.kr-vysocina.cz/vismo5/dokumenty2.asp?id_org=450008&id=4018815&p1=2789> (5. 12. 2012)

ZÁVĚR

Cílem diplomové práce bylo identifikovat hlavní příčiny rozdílů v kvalitě vládnutí na příkladu českých regionů. Samotný pojem vládnutí má mnoho významů. V práci byl použit procedurální přístup, který hodnotí to, co daná vláda může objektivně svým výkonem ovlivnit. Vybráno tak bylo celkem třináct oblastí výkonu, ze kterých byl vytvořen souhrnný agregátní Index výkonu krajských vlád.

Na základě dosavadních výzkumů byly stanoveny dvě možné hypotézy, které v případě postkomunistického prostoru mohou vysvětlit variaci v kvalitě vládnutí. Základním předpokladem je, že soutěživý stranický systém dokáže zamezit politizaci státní správy. Profesionální a nezávislá státní správa je pak základní podmínkou pro její vyšší celkovou výkonnost. První hypotéza tak říká, že velmi soutěživý stranický systém zvyšuje výkon vlád (H1). Soutěživost stranického systému byla následně měřena pomocí tradičních ukazatelů jako fragmentace a volatilita,¹⁰⁰ a indikátorovými proměnnými velká koalice a podíl KSČM na moci. Druhá hypotéza říká, že pokud je společnost bohatá na sociální kapitál, budou státní instituce fungovat efektivněji (H2). Sociální kapitál byl měřen pomocí sedmi ukazatelů, které vyjadřují jednotlivé dimenze sociálního kapitálu stanovené Robertem Putnamem (2000). Následné testování indikátorů prokázalo, že lze koncept sociálního kapitálu v českém kontextu relativně snadno měřit. Výsledný index je vnitřně konzistentní a robustní.

Přínosem práce k dosavadní literatuře je teoretický koncept, kdy jak stranická soutěž, tak i sociální kapitál působí na kvalitu a výkon institucí. Výzkumníci dosud oba dva fenomény analyzovali zvlášť, aniž by brali v potaz to, že zde může působit interakční efekt. Stranická soutěž totiž nikdy nefunguje izolovaně od jistého sociálního rámce a ani sociální kapitál není sám o sobě zárukou toho, že i v případě nesoutěživého stranického systému budou byrokratické instituce fungovat lépe. Je chybou vždy jednu nebo druhou dimenzi z analýzy a priori vyloučit.¹⁰¹ Proto byla stanovena třetí hypotéza

¹⁰⁰ Ukázalo se, že fragmentace zastupitelstva, rady a opozice výrazně koreluje s volatilitou zastupitelů a rovněž i s podílem křesel pro neparlamentní subjekty. Všechny proměnné tak indikují latentní proměnnou, kterou můžeme pojmenovat jako celková konsolidace stranického systému. Podle teorie je soutěž politických stran robustní v případě konsolidovaných stranických systémů.

¹⁰¹ Jak upozorňuje Sidney Tarrow (1996: 394), Robert Putnam neoprávněně vyloučil vadnou soutěž politických stran v Itálii, která umocňovala neefektivitu jižních regionů. V případě analýzy soutěže stran v postkomunistické Evropě Anna Grzymala-Busse i Conor O'Dwyer unáhleně vyloučili možnost, že

(H3), kontrolující možný interakční efekt mezi sociálním kapitálem a soutěží politických stran na výkon krajských vlád.

Hypotézy byly ověřovány pomocí statistických metod. Za jednotlivé volební periody jednoduchou korelační analýzou. V případě analýzy panelových dat byla použita panelová regrese korigovaných směrodatných chyb. Výsledky sice ukázaly, že v průměru jsou kraje se silnější soutěží politických stran a s vyšším sociálním kapitálem výkonnější, nicméně efekt není robustní. V současnosti zde existují kraje, které mají nižší míru sociálního kapitálu, a přesto dosahují nadprůměrných výsledků ve výkonnosti svých úřadů. Jedná se zejména o Moravskoslezský kraj. Příkladem výkonných krajů se silnou soutěží politických stran a vysokou mírou sociálního kapitálu jsou Vysočina a Plzeňský kraj. Na těchto krajích je možné pozorovat efekt sociálního kapitálu v čase, protože v počátcích patřily spíše k méně výkonným krajům (Illner et al. 2007: 980). Efekt je tím vyšší, že v Plzeňském kraji vždy vládla minimálně vítězná a ideově propojená koalice, v případě let 2008–2012 menšinová vláda ČSSD s podporou KSČM. Modelovým příkladem neefektivního kraje s nízkou mírou sociálního kapitálu a kartelizací moci je Ústecký kraj. Problematický je Královéhradecký kraj, který má i přes vyšší míru sociálního kapitálu nižší výkonnost. Proto nelze v případě celkové výkonnosti krajských vlád na základě takto nekonzistentních výsledků stanovit jednoznačný závěr.

Z tohoto důvodu byly následně analyzovány jednotlivé oblasti výkonu krajských vlád zvlášť. A to navíc za jednotlivé roky, kdy soubor dat měl u každé proměnné ideálně celkem 156 případů u třinácti krajů během dvanácti let. Zde se ukázalo, že sociální kapitál a soutěž politických stran ovlivňuje výkon jen v určitých oblastech. Všechny tyto oblasti se nějakým způsobem dotýkají přerozdělování veřejných peněz. Jedná se o podíl investičních výdajů kraje, nákladnost fungování krajské vlády, čerpání evropských dotací a administrace veřejných zakázek. Naopak v případě technických procedurálních oblastí výkonu krajské vlády (jako například počet chyb při výkonu

„občanštější“ státy mají méně zpolitizovanou státní správu. Je chybné na postkomunistické země nahlížet optikou, že je zde nízká úroveň sociálního kapitálu. Ta se liší jak mezi jednotlivými zeměmi (viz výzkum European Value Survey), tak v rámci regionů jedné země, jak se ukázalo na příkladu měření sociálního kapitálu nejen v této práci. Právě sociální kapitál dokáže vysvětlit část variace v úspěšnosti transformace postkomunistických zemí.

přenesené působnosti, zavádění moderních metod ve veřejné správě (benchmarking a CAF), kvalita internetových stránek, legislativní iniciativa kraje či oblast sociální péče) nebyl nalezen žádný vztah mezi sociálním kapitálem, ani stranickou soutěží. Vysvětlení rozdílu výkonnosti krajských vlád nelze nalézt pomocí kontrolních proměnných, byť byla mezi některými indikátory nalezena pozitivní korelace. Fragmentovanější stranické systémy nevedou k vyššímu zadlužení krajů (*weak government hypothesis*). Zadlužení je však nižší u ekonomicky výkonnějších krajů (kontrolní hypotéza 1).

Výše stanovené hypotézy však byly potvrzeny v oblasti nákladnosti výkonu krajské vlády (II). I přesto, že jsou populačně větší kraje efektivnější z důvodů úspor z rozsahu (kontrolní hypotéza 2), lze identifikovat ty kraje, které mají neúměrně vysoké náklady na chod svých úřadů. Bylo rovněž prokázáno, že v krajích bohatých na sociální kapitál a tam, kde nevládla velká koalice, a stranický systém byl konsolidovaný, mají zastupitelé a radní daleko nižší odměny, než v krajích s nízkým sociálním kapitálem. Tento vztah časem posiloval, což dokazuje působení sociálního kapitálu na krajské instituce a ne naopak (identifikování směru kauzality díky panelové struktuře dat). V této oblasti výkonu kraje lze rovněž prokázat silný interakční efekt mezi sociálním kapitálem a velkou koalicí. Ačkoliv obecně v krajích s velkou koalicí byla nákladnost na výkon správy a odměny politikům vyšší, v případě krajů, kde je i vyšší sociální kapitál byl tento negativní efekt velké koalice značně omezen. To potvrzuje teoretický předpoklad, že zahrnutí jak sociálního kapitálu, tak stranické soutěže dokáže vysvětlit více variace u výkonnosti krajů, zejména v oblastech spojených s přerozdělováním veřejných zdrojů.

Výsledek analýzy fungování krajů tak přinesl nové argumenty pro literaturu politizace státní správy, patronáže a klientelismu (O'Dwyer 2006; Kopecký 2006; Grzymala-Busse 2007; Haughton 2008; Meyer-Sahling 2012; Kopecký, Mair 2012). Zvýšená politizace krajského úřadu (která se patrně projevuje vyššími náklady na byrokracii, špatným managementem evropských dotací a veřejných zakázek) se nemusí negativně projevit na jeho celkové výkonnosti, respektive ve více technických procedurálních oblastí výkonu. Další výzkum by měl být zaměřen primárně na zpřesnění metodologie měření výkonu krajských vlád. Systematické a dlouhodobé srovnání výkonnosti krajů dosud v České republice chybí. Otázkou je také možné

využití jiných metod výzkumu při tak malém počtu zkoumaných případů. Nabízí se využití kvalitativní srovnávací analýzy QCA (Kouba 2011).

Jaké jsou implikace nalezených vztahů pro praktické fungování krajských vlád? Kraje by měly účelně podporovat neziskový sektor, ale i různá zájmová sdružení, zejména sportovní organizace, které podle Putnama (2000) přispívají k vyšší míře sociálního kapitálu. Problémem je, že na sport se sice alokuje obrovské množství veřejných peněz, to je ale směřováno spíše do byznysu se sportem, než do práce s mládeží. Další implikace jsou pro samotné politické strany. Ty by se i na regionální úrovni měly vždy pokusit sestavit ideově propojené minimálně vítězné koalice. Vláda velké koalice ODS a ČSSD byla nejvýrazněji potrestána v Liberci, kde zvítězili Starostové pro Liberecký kraj a hnutí odvolaného primátora Liberce Jana Korytáře Změna pro Liberecký kraj. V Ústeckém a Karlovarském kraji, který nedosahuje takových hodnot sociálního kapitálu, naopak v reakci na velké koalice zvítězila KSČM. V dalším období krajských vlád tak bude nesmírně zajímavé sledovat případné zhoršení nebo zlepšení právě u těchto tří krajů, a to s ohledem na výsledky analýz v této diplomové práci.

PRAMENY A LITERATURA

Prameny

„Barometr čerpání krajských úřadů,“ Ministerstvo vnitra. Dostupné z: <<http://www.osf-mvcr.cz/barometr-cerpani-krajskych-uradu-v-cr>>

Benchmarking Česká republika. Dostupné z: <http://www.benchmarking.vcvscr.cz/index.php?p_menu=obench&hl_sloupec=obench&filtr=1>

„Cena Ministerstva vnitra za kvalitu a inovaci ve veřejné správě.“ Ministerstvo vnitra. Dostupné zde: <<http://www.mvcr.cz/clanek/verejna-sprava-podpora-zavadeni-kvality-ve-verejne-sprave.aspx?q=Y2hudW09Mw%3D%3D>>

Červený kříž. Dostupné z: <http://www.cervenkykriz.eu/cz/proc_bdk.aspx>

„Česká centra rozvoje 2013,“ Master Card. Dostupné z: <http://www.centrozvoje.cz/dokument/v2013/Brozura_Vysledky%20studie%20CCoC%202013.pdf>

Důvěra v instituce. Šetření „Naše Společnost.“ Databáze Nesstar. Dostupné zde: <<http://nesstar.soc.cas.cz/webview/>>

Exkurze autora diplomové práce u stálého zastoupení Spolkové země Bádensko-Württembersko v Bruselu dne 6.5.2013 v rámci předmětu Multilevel Governance na Univerzitě v Lovani.

„Hodnotící zpráva Ministerstva vnitra.“ Ministerstvo vnitra. Dostupné zde: <<http://www.mvcr.cz/clanek/hodnotici-zprava-k-vysledkum-kontrol-usc-za-leta-2010-2011-a-plan-kontrol-kraju-a-hlavniho-mesta-prahy-na-leta-2012-2013.aspx>>

Legislativní iniciativa kraje, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Dostupné zde: <<http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=183>>

MEDIA PROJEKT: 2. a 3. čtvrtletí 2013 Realizátoři: MEDIAN a STEM/MARK. Dostupné zde: <http://www.median.cz/docs/MP_2013_2+3Q_prezentace.pdf> (1. 12. 2013)

„Městský úřad v Prostějově je zapojen do projektu řízení kvality CAF.“ Radniční listy, 2004. Dostupné z: <http://www.prostejov.eu/files/Urad/Radn_listy/2004_07/05.pdf>

Místa v sociálních zařízeních. Na vyžádání od ČSÚ.

„Moravskoslezský kraj připravil vlastní návrh změny zákona o ovzduší,“ Třetí Ruka. Dostupné z: <<http://www.tretiruka.cz/news/moravskoslezsky-kraj-pripravil-vlastni-navrh-zmeny-zakona-o-ovzdusi/>>

Nezaměstnanost absolventů škol. Národní ústav odborného vzdělávání. Dostupné zde: <<http://www.nuov.cz/nezamestnanost-absolventu-skol>>

Nezaměstnanost absolventů středních škol. Vyžádáno od Ústavu pro informace ve vzdělávání.

Odměny zastupitelů, odměny úředníků. Dotaz zaslaný na podatelnu krajským úřadům podle *zákona č.106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.*

„Platy a odměny na krajském úřadu Hradec Králové,“ IDNES. Dostupné z: <http://hradec.idnes.cz/platy-a-odmeny-na-krajskem-uradu-hradec-kralove-fly-/hradec-zpravy.aspx?c=A131126_2004616_hradec-zpravy_tuu> (5. 12. 2013)

Počty dobrovolných hasičů, vyžádáno od Sdružení hasičů Čech, Moravy a Slezska. Dostupné z: <http://www.dh.cz/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=2>

Počet členů ČSTV. *Ročenka ČSTV (2001-2012).* Praha: Nakladatelství Olympia.

Počet dárců krve, vyžádáno od Ústav zdravotnických informací a statistiky ČR. Dostupné z: <<http://www.uzis.cz/>>

Počet neziskových organizací, vyžádáno od ČSÚ. Služba zpoplatněna.

Počet pracovníků krajského úřadu. Dotaz zaslaný na podatelnu krajským úřadům podle zákona č.106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Podíl otevřených veřejných zakázek (podle objemu i podle počtu), Vsechnyzakazky.cz. Dostupné z: <<http://vsechnyzakazky.cz>>, blíže zde: <<http://zindex.cz/>>

Politolog Kouba hodnotí volby ve Zlínském kraji, IDNES. Dostupné z: <http://zpravy.idnes.cz/politolog-kouba-hodnoti-volby-ve-zlinskem-kraji-fua-domaci.aspx?c=A121016_1841303_vary-zpravy_ras>

„Porovnání některých ukazatelů krajů,“ Deník veřejné správy, 17. 6. 2005. Dostupné z: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6177829>>

Pravomoci Zastupitelstva Jihočeského kraje, Jihočeský kraj. Dostupné z: <http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par%5Bid_v%5D=140&par%5Blang%5D=CS>

„Premiér Petr Nečas odstartoval počátkem září krajskou volební kampaň obviněním, že hejtmani ČSSD kraje nebývale zadlužili. ČSSD ho za to vzápětí nařkla z další řecké lži.“ Aktuálně. Dostupné z_

<<http://aktualne.centrum.cz/ekonomika/grafika/2012/09/19/zadluzeni-kraju-porovnani/?cid=757942>>

Rozhovor s Annou Grzymalou-Busse, Ann Arbor, Michigan. Dne 27. června 2012.

„Ředitel ROP Severozápad: Dotace ovládá korupce politiků,“ Aktuálně. Dostupné z:

<<http://aktualne.centrum.cz/domaci/kaucy/clanek.phtml?id=745906>>

Sdružení Oživení, Hodnocení krajů. Dostupné z:

<<http://www.hodnocenikraju.cz/cz/sets/kraje-2012>>

Soutěž Otevřeno/Zavřeno, Otevřete.cz. Dostupné z:

<<http://www.otevrete.cz/hodnoceni-uradu/soutez-otevreno-zavreno/>>

Statistická ročenka ministerstva práce a sociálních věcí. MPSV. Dostupné zde:

<<http://www.mpsv.cz/cs/3869>>

Strukturální fondy. Dostupné zde:<<http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Programy-2007-2013>>

Telefonický rozhovor s úřednicí Pardubického kraje Alenou Rabasovou. +420 466 026 284, alena.rabasova@pardubickykraj.cz.

Transparentní kraj, <http://www.transparentni-kraj.cz/kraje_plzensky> (3. 12. 2013)

Ústavní zákon o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Veřejné zakázky Transparentní novela zákona, Ministerstvo pro místní rozvoj. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/getmedia/96d19340-7082-407d-b35a-2dc96fd86758/MMR-verejne-zakazky-brozura_3_web>

„Vláda odmítla návrh zákona Plzeňského kraje o Šumavě,“ Ihned. Dostupné z:

<<http://zpravy.ihned.cz/c1-52720270-vlada-odmitla-navrh-zakona-plzenskeho-kraje-o-sumave-na-podzim-vyda-vlastni>>

„Za manipulace Severozápadu zaplatí daňový poplatník,“ Aktuálně. Dostupné z:

<<http://aktualne.centrum.cz/domaci/regiony/karlovarsky/clanek.phtml?id=788077>>

Zadlužení kraje, ukazatel dluhové služby, rating kraje. Dotaz zaslaný na podatelnu krajským úřadům podle zákona č.106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

Zastoupení Moravskoslezského kraje v Bruselu, Moravskoslezský kraj. Dostupné z:
<<http://verejna-sprava.kr-moravskoslezsky.cz/cz/zastoupeni-moravskoslezskeho-kraje-v-bruselu-25221/>>

Závěrečné účty kraje jsou zveřejněny na webových stránkách krajů. Jedná se o 156 dokumentů, které nelze uvést v seznamu pramenů. Nicméně některé údaje lze najít v systému ARIS. ARISweb – prezentace údajů ÚSC. Dostupné zde:
<<http://wwinfo.mfcr.cz/cgi-bin/aris/iarisusc/index.pl>>

Literatura

Acemoglu, Daron, Simon Johnson, James Robinson. 2004. "Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth." *CEPR Discussion Papers* 4458. Dostupné z: <http://www.nber.org/papers/w10481.pdf?new_window=1>

Alesina, Alberto. 2003. „The size of countries: Does it matter?“ *Journal of the European Economic Association* 1 (2-3): 301–316.

Almond, Gabriel A., Verba, Sidney. 1965. *The Civic Culture*. Boston: Little, Brown and Company.

Andrews, Rhys. 2012. "Social Capital and Public Service Performance: A Review of the Evidence." *Public Policy and Administration* 27 (1): 49–67.

Ashworth, John, Benny Geys, Bruno Heyndels. 2005. „Government Weakness and Local Public Debt Development in Flemish Municipalities.“ *International Tax and Public Finance* 12: 395–422.

Beck, Nathaniel, Katz, Jonathan. 1995. „What to do (and not to do) with time-series cross-section data in comparative politics.“ *American Political Science Review* 89: 634–47.

Bielasiak, Jack. 1997. „Substance and process in the development of party systems in East Central Europe.“ *Communist and Post-Communist Studies* 30 (1): 23–44.

Bielasiak, Jack. 2002. „The institutionalization of electoral and party systems in postcommunist states.“ *Comparative Politics* 34 (2): 189–210.

Biezen, Ingrid Van. 2003. *Political Parties in New Democracies: Party Organization in Southern and East-Central Europe*. New York: Palgrave Macmillan.

Birch, Sarah. 2003. *Electoral Systems and Political Transformation in Post-Communist Europe*. New York: Palgrave Macmillan.

Bjørnskov, Christian. 2010. „How Does Social Trust Lead to Better Governance? An Attempt to Separate Electoral and Bureaucratic Mechanisms.“ *Public Choice* 144: 323–346.

Boix, Carles, Posner, Daniel. 1998. „Social Capital: Explaining Its Origins and Effects on Government Performance.“ *British Journal of Political Science* 28 (4): 686–695.

Borge, Lars-Erich, Torberg Falch, Per Tovmo. 2008. „Public Sector Efficiency: The Roles of Political and Budgetary Institutions, Fiscal Capacity and Democratic Participation.“ *Public Choice* 136 (3-4): 475–495.

Casal Bértoa, Fernando, Peter Mair. 2010. „Two Decades On: How Institutionalized are the Post-Communist Party Systems?“ *EUI Working Paper SPS 2010/3*. Dostupné z: <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/14594/SPS_2010_03.pdf>

Casal Bértoa, Fernando. 2011. „Sources of party system institutionalization in new democracies. Lessons from East Central Europe.“ *EU Working Paper SPS 2011*.

Císař, Ondřej. 2013. „Občanská společnost, kvalita demokracie, dobré vládnutí.“ Esej. Dostupné z: <<http://ceskohledabudoucnost.cz/documents/Cisar%202.pdf>>

Coleman, James, S. 1988. „Social Capital in the Creation of Human Capital.“ *The American Journal of Sociology* 94: 95–120.

Coffe, Hilde, Geys, Benny. 2005. „Institutional performance and social capital: an application to the local government level.“ *Journal of Urban Affairs* 27: 485–502.

Dahl, Robert. 1989. *Democracy and Its Critics*. Yale University Press. 397 s.

Dalton, Russell J. 2008. „The Quantity and the Quality of Party Systems Party System Polarization, Its Measurement, and Its Consequences.“ *Comparative Political Studies* 41 (7): 899–920.

Duverger, Maurice. 1954. *Political Parties*. First Edition, London: Methuen.

Elster, Jon, Offe, Claus, Preuss, Ulrich. 1998. *Institutional Design in Post-Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*. Cambridge: Cambridge University Press.

Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.

Farragina, Emanuele. 2012. *Social Capital in Europe: A Comparative Regional Analysis*. Northampton: Edward Elgar Publishing.

Frye, Timothy. 2010. *Building States and Markets After Communism: The Perils of Polarized Democracy*. New York, Cambridge University Press.

Fu, Qianhong. 2004. „Trust, Social Capital, and Organizational Effectiveness.“ Dostupné z: <<http://www.ipg.vt.edu/papers/qhfumajorpaper.pdf>>

Gehlbach, Scott. 2008. „What Is a Big Bureaucracy? Reflections on Rebuilding Leviathan and Runaway State-building.“ *Sociologicky časopis/Czech Sociological Review* 44 (6): 1189–1197.

Grzymala-Busse, Anna. 2007. *Rebuilding Leviathan: Party Competition and State Exploitation in Post-Communist Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Haan, de, Jakob, Jan-Egbert Sturm, Geert Beekhuis. 1999. „The weak government thesis: Some new evidence.“ *Public Choice* 101: 163–176.

Hanley, Seán. 2008. „Re-stating Party Development in Central and Eastern Europe?“ *Sociologický časopis/Czech Sociological Review* 44 (6): 1155–1176.

Haughton, Tim. 2008. „Parties, Patronage, and the Postcommunist State.“ *Comparative European Politics* 6 (4): 486-500.

Haughton, Tim. 2012. „A Law Unto Themselves: Money, Regulation and the Development of Party Politics in the Czech Republic.“ *Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties* 20.

Hooghe, Liesbet, Gary, Marks. 2003. „Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance.“ *The American Political Science Review* 97 (2): 233–243.

Howard, Marc Morje. 2003. *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Charron, Nicholas, Victor, Lapuente, Lewis, Dijkstra. 2012. „Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU.“ European Commission. Dostupné z:
< http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2012_02_governance.pdf>

Illner, Michal, Kostelecký, Tomáš, Patočková, Věra. 2007. „Jak fungují kraje – příspěvek k hodnocení výkonu krajských vlád.“ *Sociologický časopis / Czech Sociological Review* 43 (5): 967–992.

Illner, Michal. 2010. „The Czech Republic: Local Government in the Years after the Reform.“ In: Hendriks, Frank, Anders Lidström, John Loughlin (eds.). *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press: 505–527.

Innes, Abby. 2002. „Party Competition in Postcommunist Europe: The Great Electoral Lottery.“ *Comparative Politics* 35 (1): 85-104.

Jedlička, Jan. 2010. „Velké srovnání Regionálních operačních programů.“ Česká spořitelna.

John, Peter. 2005. „The contribution of volunteering, trust and networks to educational performance.“ *Policy Studies Journal* 33(4): 635–656.

Katz, Richard S., Mair, Peter. 1995. „Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party.“ *Party Politics* 1 (1): 5–28.

Kaufmann, Daniel, Aart, Kraay, Massimo, Mastruzzi. 2003. "Governance matters III: Governance indicators for 1996–2002." *World Bank policy research working paper* 3106.

Kaufmann, Daniel, Aart, Kraay, Massimo, Mastruzzi. 2009. „Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008.“ Dokument Světové banky. Dostupné z: < http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1424591>

Keefer, P. 2004. „A review of the political economy of governance: from property rights to voice.“ *World Bank policy research working paper* 3315.

King, Gary, Keohane Robert, Verba Sidney, 1994. *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.

Kitschelt, Herbert, Mansfeldova Zdenka, Markovski Radoslaw, Toka Gábor. 1999. *Post-Communist Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press, 458 s.

Knack, Stephen, Philip, Keefer. 1997. "Does social capital have an economic pay-off?" *Quarterly Journal of Economics* 112: 1251–1288.

Knack, Stephen, Omar, Azfar. 1999. „Are larger countries really more corrupt?“ *Policy Research Working Paper Series* 2470. World Bank.

Knack, Stephen. 2002. „Social Capital and the Quality of Government: Evidence from the States.“ *American Journal of Political Science* 46 (4): 772–785

Kooiman, Jan. 2003. *Governing as Governance*. London: SAGE Publications. 256 s.

Kopecký, Peter. 2003. „Civil Society, Uncivil Society and Contentious Politics in Post-Communist Europe.“ In: Kopecký, Peter, Mudde, Cas (eds.). *Uncivil Society? Contentious Politics in Post-Communist Europe*. London, Routledge: 1–17.

Kopecký, Petr. 2006. „Political Parties and the State in Postcommunist Europe: The nature of symbiosis.“ *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 22 (3): 251–273.

Kopecký, Petr, Mair, Peter. 2012. „Party Patronage as an Organizational Resource.“ In: Kopecký, Petr, Mair, Peter, Spirova, Maria (eds.). *Party Patronage and Party Government in European Democracies*. Oxford : Oxford University Press, Oxford: 3–16.

Kopecký, Peter, 2012. „Give Me Trafika: Party Patronage in the Czech Republic.“ In: Kopecký, Petr, Mair, Peter, Spirova, Maria (eds.). *Party Patronage and Party Government in European Democracies*. Oxford : Oxford University Press, Oxford: 74–91.

- Kostecký, Tomáš. 2005. „Postoje obyvatel k situaci na trhu s bydlením a bytové politice: existují v České republice ‚housing classes‘?“ *Sociologický časopis* 41 (2): 253–270.
- Kostecký, Tomáš, Věra Patočková. 2006. „Fungování národních, regionálních a lokálních vlád – problém měření výkonu vlád („government performance“).“ *Sociologický časopis / Czech Sociological Review* 42 (5): 913–936.
- Kostecký, Tomáš, Patočková, Věra, Vobecká, Jana. 2007. „Kraje v české republice – existují souvislosti mezi ekonomickým rozvojem, sociálním kapitálem a výkonem krajských vlád?“ *Sociologický časopis / Czech Sociological Review* 43 (5): 911–943.
- Kouba, Karel. 2011. „Kvalitativní srovnávací analýza (QCA) a konfiguratívni metody v politologii.“ In: NOVÁK, Miroslav (ed.). *Úvod do studia politiky*. Praha: Sociologické nakladatelství: 468–507.
- Laakso, Markku, Taagepera, Rein. 1979. „Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe.“ *Comparative Political Studies* 12 (1): 3–27.
- Letki, Natalia, Geoffrey, Evans. 2005. „Endogenizing Social Trust: Democratization in East-Central Europe.“ *British Journal of Political Science* 35: 515–529.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale university press.
- Lin, Nan, Bonnie, H. Erickson (eds.): 2010. *Social capital*. Oxford: Oxford University Press.
- Lipset, Seymour, M. 1959. „Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy.“ *American Political Science Review* 53 (1): 69–105.
- Loughlin, John. 2007. „Reconfiguring the State: Trends in Territorial Governance in European States.“ *Regional and Federal Studies* 17 (4): 385–403.
- Lowndes, Vivien, David Wilson. 2001. „Social Capital and Local Governance: Exploring the Institutional Design Variable.“ *Political Studies* 49 (4): 629–647. (September)
- Mainwaring, Scott, Timothy, Scully. 1995. *Building democratic institutions: Party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Mair, Peter. 1997. *Party System Change: Approaches and Interpretations*. Oxford: Clarendon Press.
- Majerová, Věra, Kostecký, Tomáš, Sýkora, Luděk. 2011. *Sociální kapitál a rozvoj regionu. Příklad Kraje Vysočina*. Praha: Grada Publishing.

Marks, Gary, Liesbet, Hooghe. 2003. Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance. *The American Political Science Review* 97 (2): 233–243.

Marks, Gary, Liesbet, Hooghe. 2004. „Contrasting Visions of Multi-Level Governance.” Published to Oxford Scholarship Online: April 2004
Dostupné z: < http://www.unc.edu/~hooghe/assets/docs/books/contrasting_visions.pdf>

Meyer-Sahling, Jan-Hinrik. 2008. „The Changing Colours of the Post-Communist State: The Politicisation of the Senior Civil Service in Hungary.“ *European Journal of Political Research* 47(1): 1–33.

Meyer-Sahling, Jan-Hinrik, Veen, Tim. 2012. „Governing the Post-communist State: Government Alternation and Senior Civil Service Politicization in Central and Eastern Europe.” *East European Politics* 28 (1): 4–22.

Newton, K. 2001. „Trust, Social Capital, Civil Society and Democracy.“ *International Political Science Review* 22 (2): 201–214.

Nikolovová, Pavla, Jan Palguta, Filip Pertold, Mário Vozár. 2012. „Veřejné zakázky v ČR: Co říkají data o chování zadavatelů?“ Dostupné z: <http://idea.cerge-ei.cz/documents/studie_2012_05.pdf>

Novák, Miroslav. 2001. *Jakou demokracii pro nové demokracie?* Brno: Masarykova univerzita.

O'Donnell, Guillermo, 1998. „Horizontal Accountability in New Democracies.“ *Journal of Democracy* 9 (3): 112–126.

O'Dwyer, Conor. 2006. *Runaway State Building: Patronage Politics and Democratic Development*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Ollé Solé, Albert. 2006. „The effects of party competition on budget outcomes: Empirical evidence from local governments in Spain.“ *Public Choice* 126: 145–176.

Pateman, Carol. 1976. *Participation and Democratic Theory*. New York: Cambridge university press.

Paxton, Pamela. 2002. “Social Capital and Democracy: An Interdependent Relationship.” *American Sociological Review* 67 (April): 254–277.

Pedersen, Mogens. 1979. „The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility.” *European Journal of Political Research* 7: 1–26

Pileček, Jan, Jančák, Vít. 2010. „Can Social Capital Be Measured? An analysis of territorial differences among the districts of Czechia.” *Geografie* 115 (1): 78–95.

Putnam, Robert. 1993. *Making democracy works: civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Putnam, Robert. 2000. *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. New York: Simon and Schuster.

Rae, Douglas W. 1967. *The Political Consequences of Electoral Laws*. Yale University Press.

Rakušanová, Petra. 2003. „Třetí sektor a občanská participace v České republice“. *Naše společnost* 1 (3-4): 31–34.

Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Buckingham: Open University Press.

Rothstein, Bo, Jan, Teorell. 2008. „What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions.“ *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 21(2): 165–190.

Roubini, Nouriel, Jeffrey, Sachs. 1989. „Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies.“ *European Economic Review* 33: 903–938.

Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. New York: Cambridge University Press.

Sartori, Giovanni. 2005. *Strany a stranické systémy. Schéma pro analýzu*. Brno: CDK.

Sedláčková, Markéta. 2012. *Důvěra a demokracie*. Praha: Sociologické nakladatelství, Sociologický ústav AV ČR.

Snyder, Richard. 2001. „Scaling Down: The Subnational Comparative Method.“ *Studies in Comparative International Development* 36 (1): 93–110.

Stachová, Jana, Josef Bernard, Daniel Čermák. 2009. *Sociální kapitál v České republice a v mezinárodním srovnání*. Sociologické studie/Sociological Studies 09:5. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i. 121 s. ISBN 978-80-7330-166-8.

Strnadová, Lenka. 2006. „Proces formování povolebních koalic v poslanecké sněmovně parlamentu ČR a na úrovni samosprávy: komparativní analýza“. In: Cabada, Ladislav (ed.): *Koalice a koaliční vztahy České republiky v evropském kontextu*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk.

Šafr, Jiří, Markéta Sedláčková. 2006. *Sociální kapitál. Koncepty, teorie a metody měření*. Sociologické studie / Sociological Studies 06:7. Praha: Sociologický ústav AV ČR.

Šaradín, Pavel. 2008. *Teorie voleb druhého řádu a možnosti jejich aplikace v České republice*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci.

Šaradín, Pavel. 2012. „Úvod do hodnocení krajů.“ Deník referendum. Dostupné z: <http://denikreferendum.cz/clanek/13990-uvod-do-hodnoceni-kraju>

Šedo, Jakub. 2007. *Volební systémy postkomunistických zemí*. Brno: CDK.

Šťastná, Lenka, Gregor, Martin. 2011. „Local Government Efficiency: Evidence from the Czech Municipalities.“ *IES Working Paper* No. 14/2011. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1978730>

Švejnar, Jan. 2010. „Jak na státní rozpočet: ekonomický přístup.“ Aktuálně. Dostupné z: <http://blog.aktualne.centrum.cz/blogy/jan-svejnar.php?itemid=10901>

Tarrow, Sidney. 1996. „Making Social Science Work Across Space and Time: A Critical Reflection on Robert Putnam's Making Democracy Work.” *The American Political Science Review* 90 (2): 389–397.

Tavits, Margit. 2006. “Making Democracy Work More? Exploring the Linkage between Social Capital and Government Performance.” *Political Research Quarterly* 59: 211–225.

Tavits, Margit. 2008. „On the linkage between electoral volatility and party system instability in Central and Eastern Europe.“ *European Journal of Political Research* 47: 537–555.

Taylor, Michael, Herman, V. M. 1971. „Party Systems and Government Stability.“ *The American Political Science Review* 65 (1): 28-37.

Tescharová, Martina. 2013. „Regiony v Evropské aréně rozhodování: Případová studie zastoupení krajů České republiky.“ Diplomová práce. Univerzita Palackého.

Toka, Gábor. 1995. „Parties and electoral choices in East-Central Europe.” In G. Pridham & P.G. Lewis (eds). *Stabilising fragile democracies: Comparing new party systems in Southern and Eastern Europe*. London/New York: Routledge: 100–125.

Toole, J. 2000. „Government formation and party system stabilization in East Central Europe.“ *Party Politics* 6 (4): 441–461.

Torpe, Lars. 2003. „Social Capital in Denmark: A Deviant Case?“ *Scandinavian Political Studies* 26 (1): 27–48.

Vachudova, A. Milada, Hooghe, Liesbet. 2009. „Post-communist politics in a magnetic field: How transition and EU accession structure party competition on European Integration.“ *Comparative European Politics* 7: 179–212.

Vachudova, A. Milada. 2005. *Europe undivided: Democracy, Leverage and Integration After Communism*. Oxford: Oxford University press.

Vajdová, Zdeňka. 2011. *Sociální kapitál a dopady ekonomické krize v regionech kraj Vysočina a Ústecký kraj*. Praha: Sociologické nakladatelství, Sociologický ústav AV ČR.

Veselý, Arnošt. 2012. „Institucionalizace neodpovědnosti, efektivity, nebo konformity? Reformy organizací veřejných služeb v teorii akontability.“ *Sociologický časopis* 48 (4): 757–784.

Vilhelmsdóttir, Sjöfn. 2012. „Three dimensions of social capital and government performance.“ *Rannsóknir í félagsvísindum XIII*. Erindi flutt á ráðstefnu í október 2012 Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands. Dostupné z: <http://skemman.is/stream/get/1946/13347/32020/1/Sj%C3%B6fn_Vilhelmsdottir_Three_dimensions_of_social_capital_and_government_performance.pdf>

Vlachová, Klára, Tomáš, Lebeda. 2006. „Aktivní občanství a spokojenost s demokracií v Evropě.“ *Sociologický časopis* 42 (1), 11–34.

Volkerink, Bjorn, Jakob, de Haan. 2001. „Fragmented government effects on fiscal policy.“ *Public Choice*, 109: 221–242.

Weber, Max. 1978. *Economy and Society: An Outline of Interpretative Sociology*. In: Guenther Roth and Claus Wittich, eds. Berkeley University of California Press.

SEZNAM PŘÍLOH

Příloha 1: Ekonomická výkonnost v roce 2012

Příloha 2: Délka trvání odpovědi (počet dnů)

Příloha 3: Hodnocení transparentnosti krajů 2012

Příloha 4: Výsledky hodnocení kvality regionálních vlád Evropskou unií

Příloha 5: Indikátory soutěže politických stran

Příloha 6: Krajské koalice

Příloha 7: Indikátory sociálního kapitálu

Příloha 8: Korelační matice indikátorů sociálního kapitálu

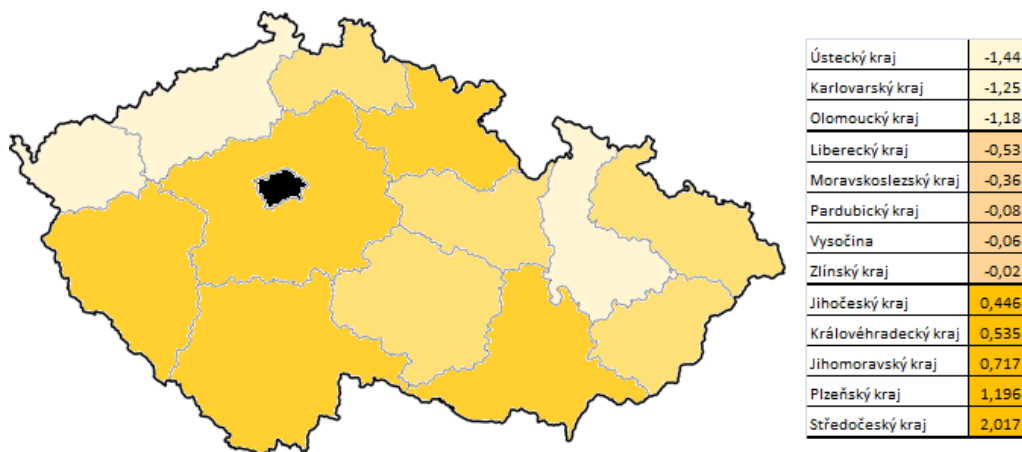
Příloha 9: Kontrolní proměnné

Příloha 10: Výkon krajů dle oblastí v periodě 2000-2004

Příloha 11: Výkon krajů dle oblastí v periodě 2005-2008

Tabulky a mapy

Příloha 1: Ekonomická výkonnost v roce 2012



Zdroj: vlastní výpočet, jedná se o Index EK, viz příslušná metodologická podkapitola 3.4.

Příloha 2: Délka trvání odpovědi (počet dnů)

Kraj	Počet dnů			Průměr
	1. dotaz	2. dotaz	3. dotaz	
Středočeský kraj	14	12	12	12,667
Jihočeský kraj	8	5	7	6,667
Plzeňský kraj	2	13	12	9,000
Karlovarský kraj	3	19	13	11,667
Ústecký kraj	7	8	14	9,667
Liberecký kraj	10	15	7	10,667
Královéhradecký kraj	4	8	6	6,000
Pardubický kraj	7	9	24	13,333
Vysočina	15	14	3	10,667
Jihomoravský kraj	4	9	10	7,667
Olomoucký kraj	11	15	8	11,333
Zlínský kraj	14	12	24	16,667
Moravskoslezský kraj	2	7	7	5,333

Zdroj: autor, tučně zvýrazněny kraje s nízkou kvalitou odpovědi

Příloha 3: Hodnocení transparentnosti krajů 2012

Kraj	Dosažené body	z-scóre
Vysočina	451	1,70237
Jihočeský kraj	428	1,35445
Karlovarský kraj	417	1,18806
Jihomoravský kraj	402	0,96115
Pardubický kraj	337	-0,02211
Liberecký kraj	325	-0,20363
Plzeňský kraj	321	-0,26414
Královéhradecký kraj	320	-0,27927
Zlínský kraj	315	-0,3549
Olomoucký kraj	300	-0,58181
Ústecký kraj	283	-0,83897
Moravskoslezský kraj	259	-1,20202
Středočeský kraj	242	-1,45918

Zdroj: Občanské sdružení Oživení, <http://www.hodnocenikraju.cz/cz/sets/kraje-2012>

Příloha 4: Výsledky hodnocení kvality regionálních vlád Evropskou unií

Governance Matters 2012						
Pořadí v rámci EU	NUTS2	Název	Index výkonu vlád	Dolní práh	Horní práh	Percentil
110	CZ03	CZ_Jihozápad	-0,052	-0,404	0,301	61,09
116	CZ05	CZ_Severovýchod	-0,153	-0,469	0,163	58,9
122	CZ02	CZ_Střední Čechy	-0,268	-0,687	0,151	56,41
126	CZ08	CZ_Moravskoslezský	-0,406	-0,819	0,006	53,42
133	CZ06	CZ_Jihovýchod	-0,486	-0,824	-0,148	51,69
137	CZ07	CZ_Střední Morava	-0,581	-0,964	-0,197	49,66
166	CZ04	CZ_Severozápad	-0,958	-1,443	-0,473	41,51

Zdroj: *Regional Governance Matters A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU. 2012*

Příloha 5: Indikátory soutěže politických stran

Popisná statistika					
	N	Minimum	Maximum	Průměr	Směrodatná odchl.
Počet stran v zast.	52	3	6	4,77	,76
Fragmentace zastupitelstva	52	2,58	5,18	3,84	,64
Počet stran v radě	52	1	4	2,33	,65
Fragmentace rady	52	1,00	3,59	1,96	,54
Počet stran v opozici	52	1	5	2,44	,87
Fragmentace opozice	52	1,00	5,29	2,25	,85
Podíl znovuzvolených zastupitelů	39	28,89	62,22	41,23	7,30
Úspěch neparlamentních stran (podíl mandátů)	52	0,00	27,27	6,63	7,05
Velké koalice	14				
KSČM v radě kraje	11(+4)				
ODS_hlasy	52	9,21	44,65	24,12	9,94
ODS_mandáty	52	10,77	50,91	28,29	11,69
ČSSD_hlasy	52	10,80	42,63	21,64	9,27
ČSSD_mandáty	52	12,73	49,09	25,77	11,46
KSČM_hlasy	52	11,18	28,22	18,91	3,50
KSČM_mandáty	52	11,11	36,36	22,61	5,10
Propadlé hlasy	52	5,06	28,70	12,96	5,51

Zdroj: vlastní výpočet na základě výsledků voleb. KSČM byla zastoupena v 11 radách krajů, 4x se podílela na menšinové vládě ČSSD. V tabulce jsou pro zajímavost uvedeny i zisky stran a podíly propadlých hlasů.

Příloha 6: Krajské koalice

Kraj	2000	2004	2008	2012
Středočeský	MVIP	MVIP	Menšinová	MVIP
Jihočeský	Široká	MVIP	Velká	MVIP
Plzeňský	MVIP	MVIP	Menšinová	MVIP
Karlovarský	Velká	Velká	NIP	MVIP
Ústecký	Velká	Velká (N)	Velká (N)	MVIP
Liberecký	Velká (N)	Velká	Menšinová	MVIP
Královéhradecký	MVIP	MVIP	MVIP	MVIP
Pardubický	MVIP	MVIP	MVIP	MVIP
Vysočina	Široká	NIP	Menšinová	Menšinová
Jihomoravský	MVIP	MVIP	Velká/MVIP	MVIP
Olomoucký	MVIP	MVIP	Velká (Široká)	MVIP
Zlínský	MVIP	Velká (N)	Velká (N)	MVIP
Moravskoslezský	MVIP	MVIP	MVIP	MVIP

Zdroj: vlastní zpracování na základě výsledků voleb a poskytnutých dat krajskými úřady

MVIP – minimálně vítězná, ideově propojená

NIP – nadměrná koalice, ideově propojená

Velká (N) – ODS, ČSSD plus menší koaliční partner

Problémem je kódování v roce 2000, kdy je ve většině koalic zastoupena Čtyřkoalice. Tu můžeme považovat za jeden homogenní subjekt nebo můžeme každou její stranu počítat zvlášť. Pro přehlednost je zvolena první možnost, proto jsou příslušné koalice minimálně vítězné a nikoliv nadměrné (Zlínský kraj, Jihočeský kraj 2000). Dalším úskalím je změna koalice v polovině volebního období v Jihomoravském kraji v roce 2010, kdy velká koalice ODS a ČSSD je nahrazena koalicí ČSSD a KDU-ČSL. Blíže k problematice krajských koalic: Strnadová, Lenka. 2006. „Proces formování povolebních koalic v poslanecké sněmovně parlamentu ČR a na úrovni samosprávy: komparativní analýza.“ In: Cabada, Ladislav (ed.): *Koalice a koaliční vztahy České republiky v evropském kontextu*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk.

Příloha 7: Indikátory sociálního kapitálu

	N	Minimum	Maximum	Průměr	Směrodatná odchl.
Neziskovky/Obyv.	156	6,91	16,46	11,3221	1,91339
ČSTV/Obyv.	156	97,69	199,29	145,9391	23,77153
Hasiči/Obyv.	156	7,09	82,50	38,1306	19,58817
Dárci krve/Obyv.	156	14,32	58,94	30,7940	8,73266
Volební účast (odchylka)	91	-7,85	7,56	,0002	3,13225
Čtenost tisku/Obyv.	65	98,77	362,96	215,1709	63,71587
Důvěra v instituce	156	,1500	,5380	,369215	,0686234

Poznámka: Údaje o čtenosti tisku jsou dostupné pouze od roku 2004. Přepočítání je vždy na 1000 obyvatel kraje. Data jsou v původním formátu, tedy před transformováním na z-skóry v dané periodě. Volební účast je vždy jako odchylka od průměrné volební účasti v daných volbách.

Příloha 8: Korelační matice indikátorů sociálního kapitálu

Korelační matice - absolutní hodnoty indikátorů sociálního kapitálu

	ČSTV	Hasiči	Dárci krve	Volební účast	Čtenost tisku	Důvěra v instituce
Neziskovky/Obyv	,464**	,521**	-,117	,209*	,477**	,392**
ČSTV/Obyv	1	,515**	,030	,412**	,367**	,177
Hasiči/Obyv		1	,010	,698**	,441**	,215*
Dárci krve/Obyv			1	,278**	,416**	-,020
Volební účast				1	,306*	,193
Čtenost tisku/Obyv.					1	,314*

**Korelace je významná na hladině spolehlivost 0.01

*Korelace je významná na hladině spolehlivost 0.05

Korelační matice - z-skóre indikátorů INDEXU SK

	Z_ČSTV	Z_Hasiči	Z_Dárci krve	Z_Volební účast	Z_Čtenost tisku	Z_Důvěra v instituce
Z_Neziskovky	,490**	,674**	,036	,309**	,434**	,324**
Z_ČSTV	1	,552**	,162	,460**	,402**	,090
Z_Hasiči		1	,043	,716**	,595**	,248*
Z_Dárci krve			1	,289**	,256*	,000
Z_Volební účast				1	,429**	,129
Z_Čtenost tisku					1	,265*

**Korelace je významná na hladině spolehlivost 0.01

*Korelace je významná na hladině spolehlivost 0.05

Zdroj: vlastní výpočet

Poznámka: Uvedena je tabulka jak u výpočtu s absolutními neupravenými hodnotami, tak se z-skóry, které omezily vliv variace u jednoho subjektu v čase (within subject variation).

Příloha 9: Kontrolní proměnné

Popisná statistika

	N	Minimum	Maximum	Průměr	Směrodatná odchl.
HDP na obyvatele	91	187090	347435	264869.63	43112.08
Čistý disponibilní důchod na obyvatele	91	115894	207849	154508.11	24712.78
Průměrná hrubá mzda	91	12800	26223	18501.76	4124.74
Nezaměstnanost (v %)	91	4.47	17.13	8.91	2.79
Podnikatelé FO na 1000obyv.	91	1141.00	1215.00	1175.81	16.76
Počet obyvatel	91	302484	1288945	702910.29	294549.40
ln Počet obyvatel	91	12.62	14.07	13.38	0.40
Podíl znovuzvolených radních	39	0.00	100%	34.07%	25.90%

Zdroj: ČSÚ, http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/regiony_mesta_obce_souhrn

Hodnoty proměnných jsou v původním formátu, tedy nejsou převedeny na z-skóry.

Příloha 10: Výkon krajů dle oblastí v periodě 2000-2004

Kraj Perioda 1 (2000-2004)	I. Investice kraje a podpora podnikatelského a občanského sektoru	II. Nákladnost výkonu krajské vlády	III. Kvalita managementu veřejné správy vykonávané krajem	IV Legislativní iniciativa kraje	V Kvalita správní činnosti v rámci přenesené působnosti kraje
Středočeský	0,730	-0,233	-1,038	-1,061	0,670
Jihočeský	0,175	-0,362	0,890	-1,061	-1,557
Plzeňský	-0,410	0,031	0,890	-0,371	0,872
Karlovarský	0,075	-1,020	0,890	-1,061	-1,962
Ústecký	0,425	0,356	-1,038	-0,371	0,062
Liberecký	-0,398	-0,742	-1,038	0,318	0,670
Královéhradecký	-0,263	0,164	0,890	1,698	1,075
Pardubický	0,023	0,304	0,890	0,318	-0,343
Vysočina	0,189	-0,089	-1,038	1,008	-0,545
Jihomoravský	0,312	0,522	0,890	0,318	0,467
Olomoucký	0,016	-0,014	-1,038	-0,371	-0,950
Zlínský kraj	-0,250	0,418	-1,038	-1,061	1,075
Moravskoslezský	-0,623	0,533	0,890	1,698	0,467

Kraj Perioda 1 (2000- 2004)	VI Uplatnění absolventů středních škol	VII Vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče	XI Zadlužení kraje	INDEX VÝKONU KRAJSKÝCH VLÁD
Středočeský kraj	0,213	-0,466	0,342	-0,105
Jihočeský kraj	1,096	-0,675	0,342	-0,144
Plzeňský kraj	1,012	0,090	0,342	0,307
Karlovarský kraj	0,473	0,485	0,342	-0,222
Ústecký kraj	-1,190	1,103	0,351	-0,038
Liberecký kraj	0,191	-0,989	-0,622	-0,326
Královéhradecký kraj	0,893	-0,211	0,342	0,573
Pardubický kraj	0,544	0,110	-2,447	-0,075
Vysočina	-0,007	-0,074	-0,207	-0,095
Jihomoravský kraj	-0,129	-0,107	0,342	0,327
Olomoucký kraj	-0,690	0,446	0,342	-0,282
Zlínský kraj	-0,303	1,016	0,153	0,001
Moravskoslezský kraj	-2,103	-0,728	0,342	0,059

Zdroj: vlastní výpočet

Příloha 11: Výkon krajů dle oblastí v periodě 2005-2008

Kraj Perioda 2 (2005-2008)	I.	II.	III.	IV	V	VI	
	Investice kraje a podpora podnikatelského a občanského sektoru	Nákladnost výkonu krajské vlády	Kvalita managementu veřejné správy vykonávané krajem	Legislativní iniciativa kraje	Kvalita správní činnosti v rámci přenesené působnosti kraje	Uplatnění absolventů středních škol	
Středočeský	0,144	-0,510	-0,590	1,220	-0,990	0,631	
Jihočeský	-0,180	-0,129	-0,590	-0,449	-1,732	0,696	
Plzeňský	-0,544	0,502	0,368	-0,449	0,742	1,084	
Karlovarský	-0,218	-0,826	1,326	-0,449	-1,732	-0,053	
Ústecký	0,439	0,271	-1,547	2,054	0,990	-1,577	
Liberecký	0,225	-0,412	-1,547	-0,449	-0,247	0,692	
Královéhradecký	0,029	0,229	1,326	-1,284	0,742	0,802	
Pardubický	0,310	0,301	0,368	-0,449	0,000	0,439	
Vysočina	0,420	-0,026	1,326	-1,284	0,000	-0,418	
Jihomoravský	0,144	0,221	0,368	0,385	0,742	-0,425	
Olomoucký	-0,122	-0,151	-0,590	-0,449	0,247	-0,092	
Zlínský kraj	-0,309	0,260	-0,590	1,220	-0,247	-0,263	
Moravskoslezský	-0,338	0,273	0,368	0,385	1,485	-1,515	

Kraj Perioda 2 (2005-2008)	VII	VIII	IX	X	XI	XIII	
	Vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče	Zahraniční aktivity kraje	Kvalita internetových stránek kraje	Poskytování informací	Zadlužení kraje	Administrace veřejných zakázek	INDEX VÝKONU KRAJSKÝCH VLÁD
Středočeský	-0,264	1,950	0,630	-0,822	0,820	-0,027	-0,016
Jihočeský	-0,164	1,060	1,340	-0,160	0,145	1,414	-0,397
Plzeňský	-0,277	-0,030	-2,260	-0,220	0,858	1,164	0,284
Karlovarský	-0,122	-0,690	-0,830	-0,090	0,397	0,678	-0,325
Ústecký	1,099	-0,900	-1,440	-0,290	0,297	-1,476	0,105
Liberecký	-0,735	0,720	0,630	-0,040	-0,448	-0,197	-0,290
Královéhradecký	-0,307	-0,400	0,030	0,025	0,306	0,424	0,307
Pardubický	-0,038	-0,750	0,680	0,060	-2,790	-0,778	0,161
Vysočina	-0,243	-1,210	-0,450	2,814	0,346	0,047	0,003
Jihomoravský	-0,003	-0,410	0,800	-1,597	0,199	-0,658	0,239
Olomoucký	0,688	1,320	0,220	0,045	-0,204	-1,058	-0,193
Zlínský kraj	0,894	0,370	0,270	0,240	-0,189	-0,068	0,012
Moravskoslezský	-0,529	-1,020	0,360	0,040	0,302	0,535	0,110

Zdroj: vlastní výpočet, oblasti VIII, IX, X – data poskytnutá doktorem Kosteckým.

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

CAF – společný hodnotící rámec

ČSSD – Česká strana sociálně demokratická

ČSÚ – Český statistický úřad

INDEX EK – Index ekonomické výkonnosti

INDEX SK – Index sociálního kapitálu

INDEX VK – Index výkonu krajských vlád

KSČM – Komunistická strana Čech a Moravy

MPSV – Ministerstvo práce a sociálních věcí

ODS – Občanská demokratická strana

PCSE – Panel Corrected Standards Errors

ROP – regionální operační program

ABSTRAKT

Práce se zabývá výkonem krajských vlád v České republice od jejich vzniku v roce 2001. Analyzováno bylo celkem 13 krajů ve třinácti oblastech jejich působnosti. Z těchto oblastí byl vytvořen souhrnný agregátní Index Výkonu krajských vlád. Následně byly testovány hypotézy, které vysvětlují variaci ve výkonnosti krajů. První hypotéza tak říká, že „*velmi soutěživý stranický systém zvyšuje výkon vlád*“ (H1). Soutěživost stranického systému byla následně měřena pomocí tradičních ukazatelů jako fragmentace a volatilita. A indikátorovými proměnnými velká koalice a podíl KSČM na moci. Druhá hypotéza říká, že „*pokud je společnost bohatá na sociální kapitál, budou státní instituce fungovat efektivněji*“ (H2). Sociální kapitál byl měřen pomocí sedmi ukazatelů, které vyjadřují jednotlivé dimenze sociálního kapitálu stanovené Robertem Putnamem (2000). Stanovena byla ještě třetí hypotéza (H3), kontrolující interakční efekt mezi sociálním kapitálem a silnou soutěží politických stran na výkon krajských vlád.

Hypotézy byly následně testovány kvantitativními metodami jako korelační a regresní analýza. V průměru je opravdu pozorován vyšší výkon u těch krajů, kde je vyšší míra sociálního kapitálu, stranický systém byl konsolidovaný a nevládla zde velká koalice ODS a ČSSD. Nicméně vztahy nejsou robustní. Proto byly hypotézy testovány na jednotlivých oblastech výkonu zvlášť. Ukázalo se, že sociální kapitál a stranická soutěž dokážou nejlépe vysvětlit variaci u těch oblastí výkonu, které souvisí s přerozdělováním veřejných zdrojů, naopak u procedurálních a velice technických oblastí výkonu nepozorujeme žádný vztah. Prokázal se i rovněž interakční efekt, kdy v těch krajích, kde byla omezena stranická soutěž, ale zároveň je zde vyšší míra sociálního kapitálu, nedocházelo k tak výraznému zhoršení kvality výkonu krajských vlád.

Klíčová slova: stranická soutěž, sociální kapitál, výkon vlád, kraje, krajský úřad

This paper aims at explaining the variation in performance between regional governments in the Czech Republic since establishment in 2001. A composite Index of Regional Performance is constructed based on 13 fields in which the regional government role is unambiguous. Two main explanatory hypotheses had been considered. The first claims that “in a responsible and consolidated party system with robust competition, the regional governments perform better”. Party competition is measured by fragmentation and volatility indexes and dummy variables *grand coalition* and *Communist party in office*. The second hypothesis follows Putnam’s logic of beneficial influence of social capital on regional governance performance. Additionally, the interaction effect of robust competition and social capital is also taken into account.

Due to the structure of data (cross-section time-series) the appropriate statistical technique was employed following Beck and Katz’s “*panel-corrected standards errors*” linear regression. A moderate effect of both independent variables was indicated, however, it is not statistically significant and robust to conclude firm results. Therefore, all thirteen fields of regional government scope of authority were tested independently. The results strikingly point out that in the post-communist region, the party competition and social capital strongly and positively influence those scopes of authorities, which are somehow connected to public transfers of resources, but are completely indifferent to more “technical” policies like legal flaws in delegated power, legislative initiative, and foreign activities of Czech regions in Brussels etc. Thus these findings further contribute to the literature of party patronage and clientelism.

Keywords: party competition, social capital, regional government performance, Czech regions