

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI

Filozofická fakulta

Katedra politologie a evropských studií

Matouš Koleček

**Socioekonomické faktory ovlivňující výkon krajských
vlád
v České republice**

Bakalářská práce

Vedoucí práce: Mgr. Filip Šafr

OLOMOUC 2022

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto bakalářskou práci vypracoval samostatně na základě uvedených pramenů a literatury.

V Olomouci, dne 29. dubna 2022

.....

Poděkování

Rád bych poděkoval Mgr. Filipu Šafrovi za vedení této práce, trpělivost a shovívavost.

Obsah

Úvod	5
Teoretická část	10
1.1. Uspořádání a kompetence českých krajských samospráv	10
1.1.1. Kompetence krajských orgánů v samostatné působnosti.....	12
1.1.2. Kompetence krajských orgánů v přenesené působnosti	14
1.2. Putnam a Portes, sociální kapitál, nebo ekonomika.....	17
1.3. Vývoj české politologie a sociologie směrem k hodnocení výkonu krajských vlád.....	22
1.3.1. Jak hodnotit výkon krajských vlád v českých podmínkách...24	
1.3.2. České analýzy výkonu krajských vlád.....	27
Metodologická část.....	29
2.1. Sestavení agregátního indexu výkonu krajských vlád	30
2.2. Interpretace výsledků agregátního indexu výkonu krajských vlád	33
2.3. Vztah výkonu krajských vlád a sociálního, lidského i ekonomického kapitálu	39
2.3.1. Vztahy sociálního, lidského a ekonomického kapitálu	40
2.4. Vztah demograficko-geografických faktorů k výkonu krajských vlád	42
Závěr.....	45
Prameny a literatura.....	52

Úvod

Krajské zřízení v České republice již existuje 22 let. Vznik krajského zřízení nebyl automatický ani jednoduchý a předcházely mu dlouhé debaty jak na české politické scéně, tak i ve společnosti a do dnešních dnů je současná forma krajského zřízení často kritizována. Tato kritika je založená na tom, že české kraje jsou velmi rozdílné ve svých velikostech, počtech obyvatel i ekonomických a sociálních situacích, což může některým, zejména menším a chudším, krajům podstatně ztěžovat výkon státní správy a samosprávy. Již před vznikem současných krajů se často objevovaly názory, zda vůbec Česká republika, jakožto na plochu relativně malý a homogenní stát, takové rozdělení na nevelké regiony potřebuje a jestli by nebylo vhodnější vrátit se k zemskému uspořádání českých zemí. I vzhledem k tehdy očekávanému vstupu České republiky do Evropské unie však nakonec zvítězil současný systém rozdělující Českou republiku na 13 samosprávných krajů a hlavní město Prahu.

Zájem o krajskou politiku byl po většinu z posledních 22 let poměrně nízký, což dokazuje volební účast, která je mezi českými volbami s výjimkou voleb do horní komory Parlamentu České republiky a Evropského parlamentu dlouhodobě nejnižší ze všech úrovní české politiky. Činnost krajských vlád během pandemie koronaviru, povodní a dalších živelných katastrof, stejně jako vysoká míra dynamiky regionálního rozvoje, kterou si Česká republika v posledních 20 letech prošla, však dokazují, že existence vyšších územních samosprávných celků je v České republice oprávněná. České kraje jsou bezesporu důležitou spojnici mezi občany a centrální republikovou vládou.

V českém prostředí jsou však i přes nespornou důležitost a stoupající úspěšnost regionální samosprávy publikace zabývající se hodnocením jejich výkonů poměrně vzácné, a právě z tohoto důvodu je hodnocení výkonů krajských vlád a hledání faktorů, které tento výkon ovlivňují, tématem této práce.

Co je však myšleno pod pojmem krajská vláda? Na tuto otázku je potřeba odpovědět, neboť český právní řád žádnou takovou definici nezná. Pojmem krajská vláda je v této práci myšlena kombinace všech krajských orgánů, tedy zejména krajského hejtmána, zastupitelstva, krajské rady a krajského úřadu. Všechny tyto orgány se společně podílí na samosprávě i přenesené státní správě. Výkonem krajských vlád jsou tedy myšleny výsledky společných a navzájem provázaných aktivit těchto orgánů.

Prvním významným pokusem o hodnocení regionálních či krajských vlád byla kniha Roberta Putnama *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Putnam et. al. 1993). Tato kniha se snažila nalézt důvody rozdílného výkonu regionálních vlád v Itálii. Tento důvod našla v odlišných úrovních sociálního kapitálu, který definovala jako míru „občanskosti“ obyvatelstva. Za posledních 30 let nevznikla významnější publikace zabývající se touto tematikou, a proto je použita i v této práci jako teoretický základ pro konceptualizaci i operacionalizaci výkonu krajských vlád a sociálního kapitálu.

Teoretickou oponenturu Putnamovým teoriím v této práci poskytují články Alejandro Portese a Patricie Landolt (Portes 1998; Portes & Landolt 2000). Tito autoři vyčítají Putnamovi nedostatečný teoretický základ pro využití sociálního kapitálu jako atributu nějakého státu, regionu či města. V jednotlivých případech sice nevyklučují vztah sociálního kapitálu a výkonu vlád, avšak odmítají všeobecnost tohoto tvrzení a původ vyšších výkonů vlád vidí spíše v ekonomickém rozvoji.

Český pohled na hodnocení výkonu krajských vlád v této práci dodávají publikace, které vznikly v rámci projektu *Vliv politické kultury, sociálně-ekonomických a institucionálních faktorů na rozdíly ve fungování českých regionů*. Mezi články publikované v kontextu tohoto projektu, které jsou zásadní pro tuto práci, patří *Fungování národních, regionálních a lokálních vlád – problém*

měření výkonu vlád („government performance“) (Kostecký & Patočková 2006), *Jak fungují kraje – příspěvek k hodnocení výkonu krajských vlád* (Illner, Kostecký, & Patočková 2007) a *Kraje v České republice – existují souvislosti mezi ekonomickým rozvojem, sociálním kapitálem a výkonem krajských vlád?* (Kostecký, Patočková, & Vobecká 2007). Tyto práce poskytují důležitý český vhled do této problematiky, přičemž se zejména soustředí na procesy spojené s operacionalizací různých faktorů, které v České republice mohou výkony krajských vlád ovlivňovat. Nedá se však očekávat, že měření, která v této práci budou probíhat, dosáhnou podobných výsledků, jako studie publikované reprezentanty této první „české vlny“ zájmu o hodnocení výkonu krajských vlád. Články, které vznikly v rámci tohoto projektu, byly napsané příliš brzy po vzniku krajského zřízení, tedy v době, kdy se rozdíl mezi výkony krajských vlád ještě nemohly zcela projevit. Jejich pro tuto práci zásadním zjištěním je však tvrzení, že výkony krajských vlád v České republice jsou ovlivňovány mírou vzdělanosti jejich obyvatelstva neboli lidským kapitálem.

Na základě těchto výzkumných a publikačních zdrojů je formulována výzkumná otázka této práce.

Ovlivňuje lidský, sociální a ekonomický kapitál výkon krajských vlád v České republice?

Hypotézou stanovenou v rámci této práce přitom je, že lidský, sociální a ekonomický kapitál skutečně budou výkon českých krajských vlád pozitivně ovlivňovat.

Mezi důležité zdroje této práce také patří jednotlivé zákony týkající se krajské samosprávy v České republice a kniha Hledíkové, Janáka a Dobeše (2007) *Dějiny správy českých zemí od počátků po současnost*. Tyto zdroje jsou pro tuto práci naprosto zásadní, a to především pro identifikaci kompetencí, které české kraje mají.

Analýza poznatků obsažených v těchto zdrojích je součástí jednotlivých kapitol teoretické části této práce. Teoretická část bude

dělena do tří kapitol. V první kapitole budou popsány kompetence, které české kraje mají. Druhá kapitola se bude zabývat tématikou hodnocení výkonu krajských vlád v zahraničí. Třetí kapitola nastíní procesy, které vedly k aplikaci těchto teorií v České republice, naznačí jakým způsobem se dají tyto teorie v České republice aplikovat a popíše české pokusy o hodnocení výkonů krajských vlád a definice faktorů, které tyto výkony ovlivňovaly.

Na teoretickou část bude navazovat část metodologická. Metodologická část této práce bude samotnou analýzou výkonů českých krajských vlád a faktorů, které je mohou ovlivňovat. První kapitola této části se bude zabývat sestavením vhodného a odpovídajícího hodnotícího systému výkonu krajských vlád. Druhá kapitola pak bude interpretovat jeho výsledky skrze hledání rozdílů mezi výkony vlád jednotlivých krajů. Třetí kapitola se bude zabývat přímým řešením výzkumné otázky této práce, neboť v ní bude popsán vztah hodnot lidského, sociálního a ekonomického kapitálu s výkonem českých krajských vlád a vztahy mezi těmito kapitály samotnými. Poslední kapitolu této části potom bude tvořit zamyšlení nad jinými možnými faktory ovlivňujícími výkony českých krajských vlád.

Geografickým vymezením práce budou všechny české vyšší územní samosprávné celky s výjimkou hlavního města Prahy, které se svojí organizací, socioekonomickou situací i lidským kapitálem příliš výrazně liší od zbytku České republiky.

Data použitá v metodologické části práce pro operacionalizaci jednotlivých proměnných budou pocházet z let 2019 až 2021, většina použitých dat však bude z roku 2020. Většina těchto dat je generována jako důsledek dlouhodobých procesů krajské politiky, a proto výsledky této práce nebude možné interpretovat jako úspěchy, či neúspěchy jednotlivých vlád, nýbrž jako výsledky dlouhodobé práce krajských vlád ze všech volebních období od roku 2000 po rok 2020. Tato data budou pocházet

z několika různých zdrojů, zejména však z databázi Českého statistického úřadu, dokumentů poskytovaných samotnými kraji, informací zveřejňovaných jednotlivými ministerstvy a z poznatků získaných neziskovými organizacemi zabývajícími se souvisejícími tématy.

K výsledkům se tato práce bude v metodologické části snažit dobrat pomocí použití kvantitativních metod, skrze operacionalizaci velkého počtu faktorů a jejich následným porovnáním. Kvantitativní metody používá při výzkumu této problematiky i Putnam (Putnam et. al. 1993) a čeští autoři zmínění v této práci (Illner, Kostelecký, & Patočková 2007; Kostelecký, Patočková, & Vobecká 2007).

Teoretická část

1.1. Uspořádání a kompetence českých krajských samospráv

České krajské samosprávy mají velmi pestrou a v některých případech přesně nedefinovanou škálu kompetencí. Pro pochopení problematiky krajského zřízení v České republice je tedy důležité znát definice kraje v českém právu. Tuto základní definici můžeme nalézt v zákonu o krajích (krajském zřízení) z 12. dubna 2000. Kraj je jako vyšší územní samosprávný celek v hlavě I. tohoto zákona definován následovně:

(1) Kraj je územním společenstvím občanů, které má právo na samosprávu.

(2) Kraj je veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek a vlastní příjmy vymezené zákonem a hospodaří za podmínek stanovených zákonem podle vlastního rozpočtu. Kraj vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající.

(3) Kraj je samostatně spravován zastupitelstvem kraje (dále jen "zastupitelstvo"); dalšími orgány kraje jsou rada kraje (dále jen "rada"), hejtman kraje (dále jen "hejtman") a krajský úřad. Orgánem kraje je též zvláštní orgán kraje (dále jen "zvláštní orgán") zřízený podle zákona.

(4) Kraj pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. (§ 1 zákona č. 129/2000 Sb.)

Hledíková, Janák a Dobeš (2007: 482) vnímají definici krajů na základě tohoto zákona následovně: „Kraje v tomto pojetí jsou územní společenství občanů, která mají právo na autonomní správu veřejných záležitostí. Jejich hlavní úkol spočívá v péči o hospodářský, sociální, ekologický a kulturní rozvoj území.“

Současné české kraje vznikly 1. ledna 2000 (schváleny již v roce 1997) platností ústavního zákona č. 347/1997 Sb. Toho dne vzniklo v České republice dohromady následujících 14 vyšších územních samosprávných celků:

1. Hlavní město Praha
2. Středočeský kraj se sídlem v Praze
3. Jihočeský kraj se sídlem v Českých Budějovicích
4. Plzeňský kraj se sídlem v Plzni
5. Karlovarský kraj se sídlem v Karlových Varech
6. Ústecký kraj se sídlem v Ústí nad Labem
7. Liberecký kraj se sídlem v Liberci
8. Královéhradecký kraj se sídlem v Hradci Králové
9. Pardubický kraj se sídlem v Pardubicích
10. Kraj Vysočina se sídlem v Jihlavě
11. Jihomoravský kraj se sídlem v Brně
12. Olomoucký kraj se sídlem v Olomouci
13. Moravskoslezský kraj se sídlem v Ostravě
14. Zlínský kraj se sídlem ve Zlíně (Čl. 1 ústavního zákona č. 347/1997 Sb.)¹

Kraje vykonávají kromě regionální samosprávy i některé úkony správy státní. „Kompetence jednotlivých krajů se dělí na pravomoci v působnosti samostatné a pravomoci v působnosti přenesené“ (Hledíková, Janák, & Dobeš 2007: 482). Rozdíl mezi

¹ Z důvodu délky citace jsem v citaci vynechal seznamy okresů, které jednotlivé kraje tvoří

působností samostatnou a působností přenesenou je vysvětlen v dalších částech této práce.

1.1.1. Kompetence krajských orgánů v samostatné působnosti

„Do samostatné působnosti kraje patří záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje, pokud nejde o přenesenou působnost kraji“ (§ 14 zákona č. 129/2000 Sb.). Ve stejném paragrafu se dále píše „Při výkonu samostatné působnosti kraj spolupracuje s obcemi; nesmí přitom zasahovat do jejich samostatné působnosti. Proti takovému zásahu může obec podat žalobu podle zvláštního zákona.“

Nejdůležitějším orgánem pro samostatnou působnost kraje jsou krajská zastupitelstva. Tato zastupitelstva mají čtyřletá funkční období. „Volí se v tajném hlasování na základě všeobecného, rovného, přímého volebního práva podle zásad poměrného systému“ (Hledíková, Janák, & Dobeš 2007: 482). Krajská zastupitelstva jsou jedinými krajskými orgány, přímo volenými místními občany, což předurčuje jejich postavení v systému místních samospráv. „Pravomoci zastupitelstva se nacházejí převážně ve sféře samostatné působnosti kraje. Jedná se o schvalování krajského rozpočtu, programu rozvoje kraje, územně plánovací dokumentace pro kraj a o volbu a případné odvolání hejtmána, jeho zástupce a členů rady kraje“ (Hledíková, Janák, & Dobeš 2007: 482).

Paragraf 36 krajského zákona dále dává zastupitelstvům krajů v rámci samostatné působnosti pravomoci v nakládání s nemovitým krajským majetkem, ve vyplácení krajských dotací, a v dalších finančních záležitostech, mimo jiné včetně veřejné dražby hmotné nemovité věci v majetku kraje, ve vydávání komunálních dluhopisů, v stanovení majetkové účasti na podnikání jiných právnických osob a peněžitých i nepeněžitých vkladů do právnických osob.

Krajská zastupitelstva dále mohou, v rámci samostatné působnosti podle paragrafu 35 zákona o krajích mimo jiné, schvalovat již výše zmíněný krajský rozpočet, rozhodovat o

spolupráci kraje s jinými kraji a o mezinárodní spolupráci, vydávat obecně závazné vyhlášky kraje, schvalovat koncepce rozvoje cestovního ruchu na území kraje, zajišťovat jejich realizaci a kontrolovat jejich plnění, stanovit rozsah základní dopravní obslužnosti pro území kraje, a zřizovat i rušit příspěvkové organizace a organizační složky kraje.

Dalším důležitým orgánem každého kraje je rada. „Rada kraje je výkonným orgánem kraje v oblasti jeho samostatné působnosti. Tvoří ji hejtman, jeho zástupci a radní“ (Hledíková, Janák, & Dobeš 2007: 482). Krajské rady jsou voleny krajskými zastupitelstvy. „Pravomoc rady je taxativně vymezena. Zahrnuje kromě řady jiných úkolů zajištění a kontrolu krajského hospodaření, řízení krajského úřadu (v samostatné působnosti kraje) včetně jmenování a odvolávání jeho vedoucích odborů, zakládání právnických osob, organizačních složek kraje, poskytování dotací občanským sdružením a humanitárním organizacím a vyřizování návrhů, podnětů a připomínek obcí a dalších právnických osob z obvodu kraje“ (Hledíková, Janák, & Dobeš 2007: 482).

V čele kraje stojí hejtman. „Hejtman je volen zastupitelstvem a může jednat jménem kraje v rozsahu zmocnění zastupitelstvem a radou. Podepisuje právní předpisy kraje.“ (Hledíková, Janák, & Dobeš 2007: 483) Mezi tyto právní předpisy se počítají obecně závazné vyhlášky kraje i nařízení kraje. Obecné vyhlášky kraje jsou vydávány v rámci samostatné působnosti, zatímco nařízení kraje spadají do působnosti přenesené, a tudíž se jim ještě tato práce věnuje později. Další pravomocí hejtmana v samostatné působnosti je „právo pozastavit výkon usnesení rady v případě, že je považuje za nesprávné“ (Hledíková, Janák, & Dobeš 2007: 483). Hejtman také „zastupuje kraj navenek“ (§ 61 zákona č. 129/2000 Sb.).

Posledním z hlavních orgánů kraje je krajský úřad.

Krajský úřad plní úkoly v samostatné působnosti uložené mu zastupitelstvem a radou a napomáhá činnosti výborů a komisí. Rada může ukládat úkoly krajskému úřadu jen v rozsahu své působnosti svěřené jí zákonem. Krajský úřad rozhoduje v samostatné působnosti v případech stanovených tímto zákonem nebo zvláštním zákonem. (§ 66 zákona č. 129/2000 Sb.)

V čele krajského úřadu stojí ředitel. „Ředitel je zaměstnancem kraje. Za plnění úkolů svěřených krajskému úřadu v samostatné a přenesené působnosti je odpovědný hejtmanovi“ (§ 69 zákona č. 129/2000 Sb.). Ředitele krajského úřadu si vybírá hejtman. „Po předchozím souhlasu ministra vnitra jmenuje a odvolává ředitele v souladu se zvláštním zákonem; jmenování nebo odvolání ředitele bez předchozího souhlasu ministra vnitra je neplatné“ (§ 61 zákona č. 129/2000 Sb.). Krajské úřady jsou administrativní silou krajského zřízení.

Pro praktickou část této práce je třeba také zmínit, že „kraje a obce ve své samostatné působnosti stanoví rozsah dopravní obslužnosti a zajišťují dopravní obslužnost veřejnými službami v přepravě cestujících veřejnou drážní osobní dopravou a veřejnou linkovou dopravou a jejich propojením“ (§ 3 zákona č. 194/2010 Sb.).

1.1.2. Kompetence krajských orgánů v přenesené působnosti

„Orgány kraje vykonávají na svém území přenesenou působnost ve věcech, které stanoví zákon“ (§ 29 zákona č. 129/2000 Sb.). Kraje v přenesené působnosti mají na starost státní správu (nikoli samosprávu), která je jim delegovaná státem. V přenesené působnosti tedy kraje jednají jako prodloužená ruka státu.

Krajská zastupitelstva v přenesené působnosti nemají téměř žádné kompetence. „Ve věcech přenesené působnosti zastupitelstvo rozhoduje, jen stanoví-li tak zákon“ (§ 35 zákona č. 129/2000 Sb.). V podobné situaci je i rada, která také „může rozhodovat ve věcech přenesené působnosti, jen stanoví-li tak zákon“ (§ 57 zákona č. 129/2000 Sb.). Nicméně oproti zastupitelstvu má přece jen v přenesené působnosti více kompetencí, neboť dle paragrafu 59 zákona o krajích (2000) vydává nařízení kraje.

Větší vliv na kompetence kraje v přenesené působnosti má hejtman. Jak již bylo výše zmíněno, hejtman jmenuje se souhlasem ministra vnitra ředitele krajského úřadu, který je mu při plnění úkolů odpovědný. Hejtman také podepisuje krajská nařízení a „zřizuje pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány, pokud tak stanoví zvláštní zákon“ (§ 65 zákona č. 129/2000 Sb.).

Nejdůležitějším krajským orgánem pro kompetence v přenesené působnosti je krajský úřad. „Krajský úřad zajišťuje plnění úkolů ve sféře samostatné i přenesené (v té výhradně) působnosti kromě těch záležitostí, které zákon přikazoval zastupitelstvu nebo radě. Přezkoumává rozhodnutí obecních (a dokud existovaly, tak i okresních) úřadů, ukládá sankce podle zákona“ (Hledíková, Janák, & Dobeš 2007: 483). Krajský úřad také „poskytuje odbornou a metodickou pomoc obcím“ (§ 61 zákona č. 129/2000 Sb.).

Kromě vysvětlení přenesené působnosti je důležité uvést, jaké konkrétní pravomoci jsou na krajské orgány přenesené.

Konkrétní pravomoci v jednotlivých oborech správy přidělil krajům zákon č. 132/2000 Sb., kterým se na ně přenesly působnosti z ministerstev, školských a okresních úřadů. Kraje touto cestou získaly kompetence v celkem devíti oborech státní správy:

školství – zřizování některých typů škol, zajištění jejich provozu a investičního rozvoje;

kultura – metodické řízení památkové péče, určování koncepce jejího rozvoje;

sociální zabezpečení – druhá instance v rozhodování o poskytnutí sociálních dávek, zřizování a provozování zařízení sociální péče, rozhodování o přijetí do ústavní sociální péče provozované krajem;

stavební řízení, územní plánování, regionální rozvoj – nadřízený orgán územního plánování pro obce, vytváření územních plánů velkých územních celků, provádění stavebního řízení, zejména rozhodování u staveb, které mají dopad a význam pro větší část kraje;

zdravotnictví – v první fázi reforem neměly kraje v této oblasti příliš významné kompetence (částečně protidrogová politika), později ale do správy krajů přešlo řízení a vlastnictví většiny nemocnic;

vnitro – vydávání, pozastavování, odnímání, navrácení osvědčení strážníkům obecní policie;

zemědělství, myslivost, rybářství, vodní hospodářství – plány pro velké výměry lesů (nad 1000 ha), povolování honiteb, vytváření rybářských revírů, podávají vyjádření ke stavbám, které ovlivňují hospodaření s vodou;

doprava – kraje vlastní silnice 2. a 3. třídy na svém území, povoluje na nich těžké přepravy, uděluje a odebírá oprávnění k provozu stanic STK;

životní prostředí – kraje stanovují koncepci odpadového hospodářství, vedou evidenci odpadů, v rámci zákona posuzují dopad staveb, činností a technologií na životní prostředí. (Hledíková, Janák, & Dobeš 2007: 483-484)

1.2. Putnam a Portes, sociální kapitál, nebo ekonomika

Knihy Roberta D. Putnama *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* byla jednou z prvních zásadních prací, která se zabývala kvalitou vládnutí na regionální úrovni. Putnam si v této knize pokládá otázku, proč jsou regionální vlády v některých místech kvalitnější než v jiných. Odpověď na tuto otázku hledá na základě výzkumu kvality vládnutí v italských regionech v prvních dvou dekádách existence regionální autonomie těchto regionů mezi lety 1970–1989. Hlavní Putnamem zkoumané faktory ovlivňující výkon těchto regionálních vlád byly ekonomická vyspělost jednotlivých regionů a sociální kapitál v těchto regionech (Putnam et. al. 1993).

Sociální kapitál v Putnamových pracích je popsán následovně: „sociální kapitál odkazuje na rysy sociální organizace, jako jsou společenské sítě, normy a důvěra, které usnadňují koordinaci a spolupráci ke vzájemnému prospěchu. Sociální kapitál posiluje výhody investic do fyzického a lidského kapitálu“ (Putnam et. al. 1993). Toto pojetí sociálního kapitálu Putnam spojuje s konceptem občanskosti. V českém prostředí si můžeme představit Putnamův sociální kapitál pod pojmem občanská společnost. „Objem sociálního kapitálu, jako například důvěra, normy a společenské sítě mývají sklon k sebe-posilování a kumulaci. Pozitivní spirály vytváří sociální ekvilibria s vysokými úrovněmi kooperace, důvěry, reciprocity, občanské angažovanosti a kolektivního blahobytu. Tyto vlastnosti definují občanskou společnost“ (Putnam et. al. 1993: 177). Toto přirovnání je platné o to více, že Putnam pro měření sociálního kapitálu ve své práci používá občanskou angažovanost v místních neziskových organizacích, či spolicích, čtení novin a politickou participaci formou účasti ve volbách (Putnam et. al. 1993). „Sítě občanské angažovanosti jsou esenciální formou společenského kapitálu: čím hustší jsou tyto sítě v komunitě, tím spíše spolu budou občané této

komunity schopni spolupracovat pro společný prospěch“ (Putnam et. al. 1993: 173).

Je to právě sociální kapitál, která má dle Putnama největší vliv na výkon italských regionálních vlád. Původ rozdílů v hodnotách sociálního kapitálu mezi jednotlivými italskými regiony našel Putnam v historii. Rozdíl mezi úspěšnějšími regionálními vládami italského severu a neúspěšnými regionálními vládami italského jihu vysvětlil jejich odlišným historickým vývojem v celém druhém tisíciletí (Putnam et. al. 1993).

Nejméně deset století následovaly sever a jih protichůdné přístupy k dilematům kolektivní akce, která sužují všechny společnosti. Na severu byly normy reciprocity a sítě občanské angažovanosti ztělesněny v konsorciích, cechách, společnostech vzájemné pomoci, družstvech, odborech, a dokonce i ve fotbalových klubech a literárních společnostech. Tyto horizontální občanské svazky zajistily úroveň ekonomické a institucionální výkonnosti obecně mnohem vyšší než na jihu, kde byly sociální a politické vztahy strukturovány vertikálně. I když jsme zvyklí uvažovat o státu a trhu jako o alternativních mechanismech řešení sociálních problémů, tato historie naznačuje, že jak státy, tak trhy fungují efektivněji v občanském prostředí. (Putnam et. al. 1993: 181)

Putnamova práce sklidila pozitivní i negativní reakce. „Někteří vědci kritizovali samotné závěry vyvozené ze shromážděných dat a nabízeli alternativní interpretace pro nalezené statistické souvislosti, případně vznášeli pochybnosti o tom, zda Putnamem proklamovaný směr kauzální souvislosti mezi sociálním kapitálem, ekonomickým rozvojem a výkonem vlád odpovídá realitě“ (Kostecký, Patočková, & Vobecká 2007: 916–917).

Mezi významné Putnamovy kritiky patří Alejandro Portes. V jeho článku *Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology* (1998) vyčítá Putnamovi jeho konceptualizaci sociálního kapitálu jako atributu komunit, krajů, či států. Portes neodsuzuje tento koncept samotný, když uvádí: „Přestože věřím, že největší teoretický potenciál sociálního kapitálu je na úrovni jednotlivce, ...není ve své podstatě nic špatného na tom redefinovat ho jako strukturální majetek větších agregátů. Avšak tento koncept potřebuje více péče a teoretického zdokonalení než doposud“ (Portes 1998: 21). „Tento úkol je splnitelný, ale časově náročný“ (Portes 1998: 21). Putnamova cesta ke konceptualizaci sociálního kapitálu jako atributu města a států byla podle Portese příliš „rychlá“ a nesprávně „vysvětlující důležité sociální důsledky skrze jejich přeznačení novým termínem a poté využitím toho samého termínu k formulaci širokých politických doporučení“ (Portes 1998: 21).

Portes dále Putnama kritizuje za to, že udělal ze sociálního kapitálu příčinu i důsledek ekonomického růstu a vyšší kvality vládnutí, což prý vede k tvrzení, že občanská města dělají občanské věci, zatímco ta neobčanská ne (Portes 1998: 20–21). Na základě tohoto poznatku pak Portes kritizuje Putnamův vědecký postup. „Tautologie v této definici sociálního kapitálu vznikla ze dvou analytických rozhodnutí; zaprvé, začít s důsledkem (tj. úspěšná versus neúspěšná města) a retroaktivní prací hledat to, co je rozlišuje; zadruhé, zkusit vysvětlit všechny sledované rozdíly“ (Portes 1998: 21).

V neposlední řadě Portes kritizuje údajný Putnamův „elitistický argumentační postoj, že odpovědnost za údajný pokles sociálního kapitálu závisí čistě na chování lidových mas, spíše než na ekonomické a politické změně způsobené korporátním a vládním establishmentem“ (Portes 1998: 21).

K Portesově kritice se přidala i Patricie Landolt. V jejich společném článku *Social Capital: Promise and Pitfalls of its Role in*

Development (Portes & Landolt 2000) dále kritizují Putnamovo pojetí sociálního kapitálu a zpochybňují kauzální vztah mezi vysokou úrovní sociálního kapitálu a vysokou kvalitou vládnutí. „Důsledek změny definice sociálního kapitálu je, že tato změna nechala málo prostoru pro uvážení dalších možných faktorů [ovlivňujících kvalitu vládnutí]. Zejména tvrzení, že zobecněná 'občanskost' vede k lepším politickým výsledkům, vynechávají možnost, že za altruistickým chováním obyvatelstva i za efektivním charakterem jeho vlády jsou vnější příčiny“ (Portes & Landolt 2000: 536).

Přesto ale nezpochybňují, že v některých jednotlivých případech může sociální kapitál k lepší kvalitě vládnutí skutečně vést, avšak jak uvádí, stejně je potřeba:

být obezřetný v hodnocení role sociálního kapitálu jako samostatného kauzálního faktoru v [ekonomicko-politickém] rozvoji, či v generalizaci úspěšných případů. Instance, ve kterých silné vazby solidarity mezi členy komunity vyprodukovaly signifikantní pozitivní efekty existují a byly zdokumentovány v literatuře. Stejně však přetrvává otázka, zda tyto případy můžeme považovat za univerzální (Portes & Landolt 2000: 536–537).

Sociální kapitál jako atribut komunity, města, regionu, či státu a výkon vlád těchto těles tedy podle Portese s Landolt (2000) skutečně mohou souviset, avšak to dle nich nemusí znamenat, že jedno nutně vytváří druhé.

Základní rozdíl, který je v tomto případě třeba zvážit, je mezi korelací a kauzalitou. Je možné najít mnoho případů, kdy vysoká úroveň komunitní solidarity jde ruku v ruce s

udržitelným ekonomickým růstem nebo jinými pozitivními rozvojovými výsledky. Ale až příliš častým logickým omylem je dospět k závěru, že jedno způsobuje druhé, aniž by se vzala v úvahu možnost, že obojí je určeno společnými vnějšími příčinami. Mohou to být tyto vnější faktory, nikoli sociální kapitál, které mohou hrát klíčovou roli v tomto procesu. (Portes & Landolt 2000: 536)

Místo sociálního kapitálu jako hlavního kauzálního faktoru vedoucího k vysoké kvalitě vládnutí nabízí Portes a Landolt jiné možné faktory. „Sociální kapitál není substitucí za kredit, materiální infrastrukturu a vzdělání. Co však může sociální kapitál udělat je zvýšení 'výtěžku' těchto zdrojů, skrze jejich posílení o dobrovolnou snahu účastníků, a jejich monitorující kapacity při prevenci trestných činů“ (Portes & Landolt 2000: 547).

Je však nutno dodat, že ať jsou Putnamovy teorie relevantní či nikoli, Putnamova práce v 90. letech výrazně ovlivnila budoucí generace politologů a sociologů. Ve spojení s tehdejšími obdobími neoliberalismu se výzkum socioekonomických a politických procesů na subnárodní úrovni stal jedním z nejvýraznějších témat moderní politologie a sociologie. A přestože tehdejší akademická společnost byla velmi rozštěpena v názoru na Putnamovy hypotézy i způsoby jejich ověřování, jeho konceptualizace sociálního kapitálu, jakožto něčeho, co může být atributem nejen jednotlivce, nýbrž i komunity, města, regionu či dokonce státu, přetrvala dodnes.

1.3. Vývoj české politologie a sociologie směrem k hodnocení výkonu krajských vlád

Po Sametové revoluci v roce 1989 se v Českých zemích poměrně rychle začaly rozvíjet moderní formy politologie a sociologie. Mladá česká politologická scéna odrážela náladu v českém společenském prostředí, a proto se i politologická akademická komunita snažila vyrovnat s koncem čtyřicetiletého období komunistické diktatury, definovat aktuální vývoj od roku 1993 samostatné České republiky a zkoumat i pojmenovávat procesy, kterými si čerstvá česká demokracie procházela. Hlavními tématy tehdejší české politologie byly studia totalitních režimů, demokratické tranzice, volebních a stranických systémů, nového světového systému zahraničněpolitického uspořádání a různé komparace mezi západními etablovanými demokraciemi a nově demokratickými postkomunistickými státy střední a východní Evropy i mezi těmito postkomunistickými státy samotnými.

V 90. letech také byla ve společnosti postupně otevírána otázka vnitřního státního uspořádání. Tato společenská otázka nejprve velmi rychle a intenzivně vyplula na povrch v podstatě ihned po Sametové revoluci v událostech let 1990–1992, které nakonec vedly k rozdělení Československa. Později (a pro tuto práci mnohem důležitěji) v sice méně intenzivních, avšak konstruktivnějších politických procesech vedoucích ke schválení ústavního zákona č. 347/1997 Sb. a zákona o krajích č. 129/2000 Sb., tedy k ustanovení nové formy českého krajského zřízení.

Vznik krajského zřízení i procesy, které k němu vedly, opožděně vzbudily zájem i v české vědecké komunitě. Přestože se zkoumání kvality regionálních vlád, regionálních rozdílů a místního rozvoje stalo ve světovém vědeckém prostředí populární již v 90. letech (právě díky v minulé kapitole zmíněným pracím Roberta D. Putnama), v České republice se tato témata začala dostávat v politologii a sociologii do popředí později. Jak již bylo zmíněno, současné české kraje vznikly v roce 2000, tudíž v 90. letech čeští

politologové a sociologové neměli k dispozici vyšší územní jednotky, jejichž kvalitu vládnutí by mohli zkoumat. Zároveň v 90. letech chyběly zdroje informací, na jejichž základě by se mohla zkoumat kvalita obecního místního rozvoje a samosprávy. Odstup, se kterým bylo vůbec možné adekvátním způsobem zkoumat výkony vlád českých krajů, tedy nakonec odsunul začátek většího zájmu o výzkum výkonu krajských vlád až do druhé poloviny 0. let tohoto století.

I přes absenci významnějších výzkumů výkonu regionálních vlád v České republice v 90. letech však již můžeme v tomto období nalézt první teoretické práce, které připravily potřebný základ pro pozdější výzkum. Důležitou vědeckou teorií pro tyto „rané“ české politologické a sociologické výzkumy v 90. letech byla teorie štěpných linií (v originále cleavages) Seymoura M. Lipseta a Steina Rokkana. (Lipset & Rokkan 1967) Tomáš Kostecký skrze aplikaci této teorie prozkoumal rozdíly mezi voličským chováním již v roce 1994 a potvrdil, že se i v tehdy velmi mladé české demokracii nalézaly rozdílné faktory, které ovlivňují voličské chování v různých částech českých zemí. (Kostecký 1994) Jak dále zmiňují Kostecký, Patočková a Vobecká (2007) výzkumům zabývajícím se kvalitou regionálního vládnutí rovněž předcházela celá škála dalších prací zkoumajících ekonomické (Pavlínek 1997), socioekonomické (Kostecký 1995) i politické (Kostecký 1993; Vajdová & Kostecký 1997) rozdíly mezi jednotlivými částmi České republiky.

Právě práce Zdenky Vajdové a Tomáše Kosteckého *Politická kultura lokálních společenství: případ tři měst* (1997) je důležitým předchůdcem pozdějších prací zabývajících se měřením výkonu krajských vlád, neboť se již jedná o komparativní analytickou studii porovnávající politickou kulturu ve třech českých městech (konkrétně Českém Krumlově, Teplicích a Novém Městě nad Metují).

1.3.1. Jak hodnotit výkon krajských vlád v českých podmínkách

Jak bylo zmíněno v úvodu, zájem o pozorování regionálních rozdílů v České republice vyvrcholil v letech 2004–2006 projektem *Vliv politické kultury, sociálně-ekonomických a institucionálních faktorů na rozdíly ve fungování českých regionů*. Tento projekt pod vedením Tomáše Kosteckého se skládal ze série publikací zaměřujících se na rozdíly ve fungování jednotlivých českých regionů. Pro tuto práci jsou důležité tři články tohoto projektu: *Fungování národních, regionálních a lokálních vlád – problém měření výkonu vlád („government performance“)* (Kostecký & Patočková 2006), *Jak fungují kraje – příspěvek k hodnocení výkonu krajských vlád* (Illner, Kostecký, & Patočková 2007) a *Kraje v České republice – existují souvislosti mezi ekonomickým rozvojem, sociálním kapitálem a výkonem krajských vlád?* (Kostecký, Patočková, & Vobecká 2007).

V první z těchto prací (která v rámci tohoto projektu zbylým dvěma časově předcházela) se Kostecký s Patočkovou (2006) snaží nalézt řešení otázky, jak výkon vlád měřit. Řešení této otázky přitom nalézají ve čtyřech skupinách.

První skupinu řešení představují měření pomocí ukazatelů sociálně-ekonomického rozvoje vládou spravovaného území, která shodně vycházejí z předpokladu, že činnost vlády ovlivňuje sociálně-ekonomický rozvoj jí spravovaného území, a že lze tudíž z ukazatelů popisujících dosaženou sociálně-ekonomickou úroveň území usuzovat na výkon vlád. Dobrá vláda je ta, pod jejíž správou bylo dosaženo největšího stupně rozvoje. (Kostecký & Patočková 2006: 931)

Tento přístup není ideální pro měření výkonu krajských vlád v České republice. České kraje nedisponují dostatečnými

kompetencemi k tomu, aby byla míra sociálně-ekonomického rozvoje kraje čistě jejich zásluhou, či selháním, nicméně ukazatel sociálně-ekonomického rozvoje je možné ve výzkumu využít ve spojení s dalšími proměnnými. Cílem této práce navíc není dokázat, zda vysoký výkon krajských vlád způsobuje socio-ekonomický rozvoj, ale naopak zjistit, zda socio-ekonomický rozvoj ovlivňuje výkon krajských vlád.

Druhou skupinu řešení tvoří pokusy měřit výkon vlády prostřednictvím subjektivního hodnocení fungování vlády občany vládou spravovaného území nebo různými experty. Tento přístup je používán zejména v případech, kdy je zájem autorů orientován na kvalitativní aspekty výkonu vlády, pro něž nejsou běžně dostupná statistická data. (Kostelecký & Patočková 2006: 931–932)

Toto řešení již na kraje v České republice aplikovatelné je, nicméně nejde dostatečně do hloubky problému a samotné subjektivní hodnocení občany nemusí být vždy správné, proto je vhodnější, pokud už použito je, spojit ho i s jinými ukazateli, které nám mohou kvalitu vlád ukázat. Historie nám dává mnoho příkladů, kdy populární vláda nebyla objektivně výkonná.

Do třetí skupiny řešení se dají řadit všechny snahy o měření výkonu vlád prostřednictvím měření procedurální a institucionální efektivity a kvality jejich činnosti. V praxi to znamená pohled na vládu jako na jakoukoliv jinou formalizovanou organizaci, pomyslné rozložení její činnosti na jednotlivé dílčí procedury. Tento přístup nezastírá inspiraci v komerční sféře, odkud ve většině případů čerpá i konkrétní vzory pro hodnocení efektivity instituce. Možná

i proto je v praxi nejrozšířenějším způsobem měření výkonu vlád. (Kostelecký & Patočková 2006: 932)

Toto řešení může být v českých podmínkách použito pro měření vnitřního výkonu krajského úřadu, nicméně v České republice citelně pro tento druh výzkumu chybí dostatek veřejně přístupných dat.

Konečně poslední skupina je tvořena pokusy měřit výkon vlád pomocí agregátních indexů, které představují matematicko-statistickou agregaci dílčích ukazatelů postihujících nejrůznější formy činnosti vlády, situaci na vládou spravovaném území i subjektivního hodnocení fungování vlády občany i samými aktéry vládnutí. Lidé, kteří při měření výkonu vlád prosazují používání agregátních indexů, vycházejí z přesvědčení, že činnost vlád je velice mnohostranná – vláda dělá mnoho různých věcí, a teprve jejich souhrn dává kompletní představu o její činnosti v celé její šíři. Proto i způsoby hodnocení jejího výkonu mají být vícedimenzionální – jednotlivé dílčí ukazatele musí charakterizovat různé typy činnosti vlády, a teprve jejich agregát měří její celkový výkon. (Kostelecký & Patočková 2006: 932)

Agregátní index je nejvhodnějším řešením pro problematiku měření výkonu českých krajských vlád. Je dostatečně široký, aby postihl celou škálu kompetencí, kterých se českým krajům dostává, ale zároveň dostatečně pružný, aby nemusel obsahovat faktory, na které nemají české krajské vlády vliv. Jeho další výhodou je, že se hodí k teoretickým východiskům této práce, neboť ho používá jak

Putnam (1993), tak zmínění čeští autoři (Illner, Kostecký, & Patočková 2007; Kostecký, Patočková, & Vobecká 2007).

1.3.2. České analýzy výkonu krajských vlád

Ve výše zmíněné studii *Jak fungují kraje – příspěvek k hodnocení výkonu krajských vlád* (Illner, Kostecký, & Patočková 2007) autoři hledali, zda se v České republice jako v malém a relativně homogenním státě vůbec významné rozdíly ve výkonu krajských vlád nachází. Tuto skutečnost se jim podařilo prokázat, a rozdíly mezi kraji s nadprůměrnou a podprůměrnou kvalitou krajských vlád označili za tak velké, že nemohly být náhodné. Také ale tvrdili, že v České republice neexistují kraje, které by byly ve všech oblastech krajské zprávy nadprůměrné, či podprůměrné, čímž naznačili, že se výkon jednotlivých krajských vlád může významně lišit napříč různými druhy jejich kompetencí.

V posledním z výše zmíněných článků *Kraje v České republice – existují souvislosti mezi ekonomickým rozvojem, sociálním kapitálem a výkonem krajských vlád?* (Kostecký, Patočková, & Vobecká 2007) již autoři hledali faktory, které by rozdíly mezi výkonem českých krajských vlád mohly vysvětlovat. Putnamova hypotéza o kauzálním vztahu sociálního kapitálu a výkonu regionálních vlád (Putnam et. al. 1993) se v této studii v českých podmínkách nepotvrdila. Autoři sice našli korelaci mezi ekonomickým rozvojem a sociálním kapitálem kraje, nicméně tento vztah podle nich nebyl dostatečně silný (Kostecký, Patočková, & Vobecká 2007). Pro vysvětlení rozdílu ve výkonu krajských vlád však našli jiné východisko. Tímto východiskem podle nich mohl být lidský kapitál měřený vzdělaností obyvatelstva. Tento lidský kapitál pozitivně koreloval jak s výkonem krajských vlád, tak s úrovní sociálního kapitálu, a dokonce, přestože slaběji, i s ekonomickou úrovní kraje.

Závěrem je nutno dodat, že autoři (Kostecký, Patočková, & Vobecká 2007; Illner, Kostecký, & Patočková 2007) označili dva

výrazné problémy těchto analýz. Nedostatečnou dobu, ve které by se v době vypracování těchto studií mohly politiky jednotlivých krajů dostatečně projevit tak, aby se daly výkony krajských vlád hodnotit, a omezený časový rozptyl použitých dat.

Metodologická část

Metodologickou část této práce tvoří analýza faktorů ovlivňujících výkon krajských vlád v České republice. Tato analýza má za úkol odpovědět na výzkumnou otázku této práce:

Ovlivňuje lidský, sociální a ekonomický kapitál výkon krajských vlád v České republice?

Zároveň má také ověřit platnost hypotézy, že lidský, sociální a ekonomický kapitál budou s výkonem krajských vlád kauzálně pozitivně korelovat.

Tato výzkumná otázka a hypotéza odkazují na teoretickou část této práce. Otázku, zda lidský, sociální a ekonomický kapitál ovlivňuje kvalitu vládnutí, si pokládali jak Putnam a Portes s Landolt v zahraničním prostředí, tak i v teoretické části zmínění čeští autoři v prostředí českém. Aplikace těchto teorií na krajské vlády v České republice je důležitá, neboť právě s výjimkou zmíněných českých autorů je tato problematika v českém prostředí neprobádaná. V teoretické části zmíněná česká vlna zájmu o výkon krajských vlád ještě nedisponovala zdroji a dostatečně dlouhým zkoumaným časovým obdobím nezbytnými pro dosažení reprezentativních výsledků. Výkon krajských vlád během koronavirové pandemie a současný směr české vládní politiky, na které se podílí strany se silným programovým akcentem kladeným na regionální samosprávu (např. Starostové a nezávislí), dokazují, že problematika krajského zřízení není uzavřenou otázkou a je potřeba se jí v akademickém prostředí více věnovat.

Data použitá v rámci této analýzy jsou převážně z roku 2020 a pokud jsou u některých proměnných v práci použita data z jiných let, je to uvedeno. Rok 2020 byl vybrán nejen kvůli tehdejšímu dvacetiletému výročí založení krajů, ale také z důvodu konání krajských voleb v roce 2020, dobré dostupnosti dat za rok 2020 a rovněž díky tomu, že 20 let je dostatečná doba pro to, aby se politiky jednotlivých krajů promítly do výkonu jejich krajských vlád.

2.1. Sestavení agregátního indexu výkonu krajských vlád

Jak napověděla teoretická část této práce, pro měření výkonu krajských vlád je zde použit agregátní index výkonu krajských vlád. Tento index umožňuje vzít v potaz širší objem pravomocí krajských vlád, které byly popsány v první kapitole teoretické části této práce. Mezi tyto oblasti patří školství, kultura, sociální zabezpečení, stavební řízení, zdravotnictví, vnějšek, zemědělství, doprava a životní prostředí (Hledíková, Janák, & Dobeš 2007). Součástí tohoto indexu je taky faktor zabývající se stabilitou krajských vlád. Tento agregátní index je vytvořen jednoduchým zprůměrováním hodnot v těchto jednotlivých oblastech krajské politiky.

Kvalita školství je v této práci hodnocena na základě krajských percentilů z didaktického testu z českého jazyka státní maturitní zkoušky. Tento ukazatel je vybrán z toho důvodu, že se jedná o test, kterým musí povinně projít každý student střední školy, tedy právě škol zřizovaných kraji. Z tohoto důvodu je možné říci, že kraje jsou za výsledky středoškolských studentů u státních maturitních zkoušek do značné míry odpovědné. Data použita v tomto ukazateli jsou získaná z webových stránek společnosti CERMAT, která má zabezpečení státní maturity v České republice na starost.

Kulturní výsledky krajské politiky jsou zpracovány skrze ukazatel vyjadřující počet krajských kulturních příspěvkových organizací. Tento ukazatel vypovídá o kulturní politice krajů přesněji než třeba ukazatel všech kulturních institucí na území kraje, neboť se zabývá opravdu jen institucemi zřizovanými krajem, ne městy, či soukromými osobami. Počet těchto krajských kulturních příspěvkových organizací je zjištěn přímo z webových stránek jednotlivých krajů.

Sociální politika kraje je v této práci definovaná mírou nezaměstnanosti. Pro hodnocení úspěšnosti krajů v této oblasti je tento ukazatel hodnotnější než například výše důchodů, či výše

vydaných sociálních dávek. Výše důchodů není stanovena kraji, nýbrž státem a odvíjí se od výše platu jednotlivých důchodců v dobách jejich aktivní pracovní kariéry. Pro použití tohoto ukazatele je tedy 20 let stále relativně krátká doba na to, aby se krajská politika do výše důchodů na konkrétním krajském území projevila. Výše vydaných sociálních dávek je na druhou stranu závislá na míře nezaměstnanosti v jednotlivých krajích a data o míře nezaměstnanosti jsou lépe dostupná, čímž snižují riziko chyby v měření. Tento ukazatel tedy vyjadřuje míru toho, jak úspěšně dokáže kraj vracet nezaměstnané na pracovní trh. Údaje o míře nezaměstnanosti jsou zjištěny z veřejné databáze Českého statistického úřadu.

Problematika stavebního řízení do tohoto agregátního indexu zapracovaná není. Důvodem je, že kraje v této oblasti ve většině případů pouze provádějí kontrolu nad obecní úrovní. Zároveň neexistují žádná dostupná data, která by dokázala porovnat kvalitu jednotlivých krajských územních plánů.

Důležitou součástí tohoto agregátního indexu je však zdravotnictví. Kvalita krajského zdravotnictví je v tomto indexu vyjádřena nadějí na dožití obyvatel ve věku 65 let. Tento ukazatel je pro tento index přijatelnější než například počet nemocnic na počet obyvatel, neboť takový ukazatel nebere v potaz geografické rozdíly mezi jednotlivými kraji. I tyto údaje jsou dostupné ve veřejné internetové databázi Českého statistického úřadu.

Problematika vnitra a zemědělství v tomto indexu, stejně jako problematika stavebního řízení, zapracovaná není. Důvodem je absence veřejně dostupných dat o efektivitě vydávání osvědčení strážníkům obecní policie. Stejně tak není možné měřit tuto efektivitu počtem obecních strážníků, neboť počty obecních strážníků mají na starosti obce, nikoli kraje. Z podobného důvodu není měřitelná efektivita povolování honiteb a vytváření rybářských revírů. Zemědělství v jednotlivých krajích je mnohem více závislé

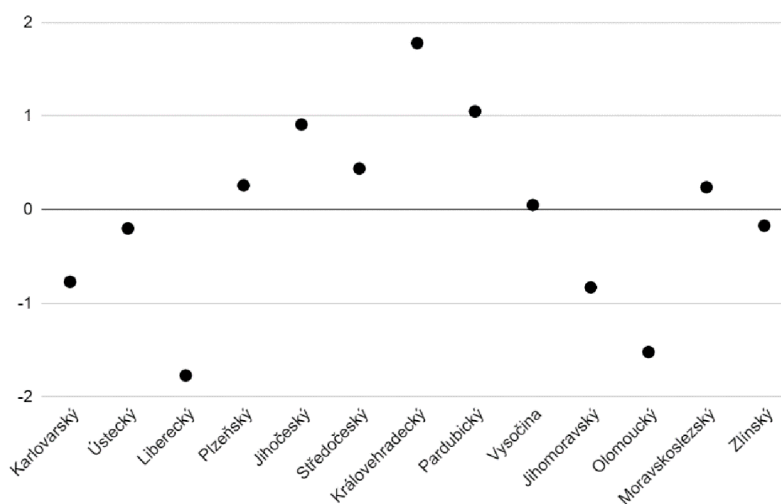
na místních klimatických podmínkách, geografické členitosti a díky zemědělským dotacím na státní i unijní politice.

Kvalita dopravní politiky je v této práci vyjádřena procentem mostů v havarijním stavu na silnicích 2. a 3. třídy. Důvodem tohoto ukazatele je, že silnice 2. a 3. třídy jsou majetkem krajů. Data pro vytvoření tohoto ukazatele jsou navíc lehce dohledatelná a dostupná na internetových stránkách Nejvyššího kontrolního úřadu. Tato použitá data jsou jedněmi z těch sesbíraných v roce 2019. Součástí indexu naopak není faktor popisující železniční dopravu na území jednotlivých krajů. V období 2000–2020 se lokální železnice stavěly minimálně, tudíž hustota železniční sítě v jednotlivých krajích není zásluhou krajských vlád, ale historického vývoje předcházejícího vzniku současných krajů.

Úspěšnost ochrany životního prostředí je zde vyjádřena skrze celkové investice na ochranu životního prostředí na území jednotlivých krajů zjištěných z databáze Českého statistického úřadu.

Posledním ukazatelem je stabilita krajských vlád vyjádřena počtem hejtmanů od voleb v roce 2000 po hejtmany zvolené po volbách v roce 2020.

Graf č. 1 – Výsledky agregátního indexu výkonu krajských vlád
(zdroj: archiv autora)



2.2. Interpretace výsledků agregátního indexu výkonu krajských vlád

Z výsledků agregátního indexu (graf č.1) lze na první pohled pozorovat, že se české kraje dle jejich výkonů vlád dají rozdělit do několika kategorií. Jedná se o kraje velmi podprůměrné, jejichž standardizované z-skóre se přibližuje hodnotě -2 směrodatné odchylky. Mezi ně patří kraj Liberecký (z-skóre -1,77) a kraj Olomoucký (z-skóre -1,52). Tyto kraje jsou následovány kraji podprůměrnými se z-skórem pohybujícím se kolem hodnoty -1 směrodatné odchylky. Mezi tyto kraje patří kraj Jihomoravský (z-skóre -0,83) a kraj Karlovarský (z-skóre -0,77). Největší skupinu tvoří kraje průměrné, jejichž z-skóre se pohybuje mezi hodnotami -0,5 až 0,5 směrodatné odchylky. Ve vzestupném pořadí se jedná o kraj Ústecký (z-skóre -0,2), kraj Zlínský (z-skóre -0,17), kraj Vysočina (z-skóre 0,05), kraj Moravskoslezský (z-skóre 0,24), kraj Plzeňský (z-skóre 0,26) a kraj Středočeský (z-skóre 0,44). V kategorii nadprůměrných krajů, jejichž z-skóre se pohybuje kolem hodnoty 1 směrodatné odchylky, jsou kraje Jihočeský (z-skóre 0,91) a Pardubický (z-skóre 1,05). Poslední kategorii velmi nadprůměrných krajů tvoří pouze kraj Královehradecký (z-skóre 1,78). Nakonec je nutno dodat, že i přes možnost sledování velkých rozdílů z-skóre jednotlivých krajů, skutečné rozdíly tak velké nejsou. Před převedením hodnot na z-skóre se téměř všechny kraje držely v hodnotách velmi blízkých průměru. Hodnoty lišící se o více než desetinu průměru měly pouze kraje z obou extrémních kategorií, tedy kraje Liberecký, Olomoucký a Královehradecký.

Nejhůře umístěný Liberecký kraj na tom ve velké části ukazatelů nebyl vůbec špatně. Patřil do skupiny krajů s největší politickou stabilitou, ukazatel kvality zdravotnictví mu přisuzoval hodnotu velmi těsně nad průměrem. Ukazatel míry nezaměstnanosti² a školský ukazatel již sice měl negativní, ale také velmi těsně. Mezi

² Při popisu hodnoty ukazatele míry nezaměstnanosti u různých krajů jako podprůměrného se v této kapitole myslí, že míra nezaměstnanosti je vyšší.

ukazatele, které Liberecký kraj poslaly na nejnižší pozici v indexu, patřily ukazatelé dopravy, kultury a životního prostředí. Ukazatel kvality ochrany životního prostředí však mohl být ve výsledcích některých krajů zavádějící. Kraje, které v tomto ukazateli skončily nejhůře, jsou často kraje s menším počtem obyvatel a velkou mírou lesnatosti. Jedná se zejména o kraje Liberecký, Karlovarský, Jihočeský a Zlínský. Přesto však tento ukazatel výpovědní hodnotu má, neboť i mezi kraji s podobnou mírou lesnatosti a podobným počtem obyvatel se Liberecký kraj v investicích do ochrany životního prostředí umístil na posledním místě.

Druhý nejhůře umístěný Olomoucký kraj se naopak v ukazateli kvality ochrany životního prostředí umístil těsně nad průměrem. Těsně nadprůměrný byl Olomoucký kraj i v ukazateli zdravotnictví. Ve většině ukazatelů však Olomoucký kraj vykazoval podprůměrné výsledky. V ukazatelích školství a míry nezaměstnanosti se Olomoucký kraj umístil téměř identicky s krajem Libereckým, tedy velmi těsně pod průměrem a na druhou nejnižší pozici ho poslaly zejména ukazatele politické stability, dopravy a kultury.

Jihomoravský kraj, umístěný na třetí nejnižší pozici, se vyznačoval nadprůměrnými hodnotami ukazatelů stability, školství a zdravotnictví, avšak ukazatele nezaměstnanosti, ochrany životního prostředí a kultury vykazoval podprůměrné. Nejhorším ukazatelem, který se výrazně podílel na nízkém umístění tohoto kraje, byl, podobně jako u Libereckého a Olomouckého kraje, ukazatel dopravy, který měl tento kraj nejhorší z celé republiky.

Naopak nejvyšší hodnotu ukazatele dopravy měl čtvrtý nejhůře umístěný Karlovarský kraj, avšak kromě ukazatele dopravy se nad průměr dostal pouze v ukazateli školství, a to velmi těsně. Ukazatel politické stability měl podprůměrný a ukazatele zdravotnictví, nezaměstnanosti a kultury velmi podprůměrné. Hodnota ukazatele zdravotnictví byla u Karlovarského kraje třetí

nejnižší a míra nezaměstnanosti druhá nejhorší ze sledovaných regionů. Negativní výsledek ukazatele kvality ochrany životního prostředí však mohl být lehce zkreslený podobně jako u kraje Libereckého.

Nejnižše umístěný kraj z kategorie průměrných krajů byl kraj Ústecký. Ústecký kraj se umístil na druhé nejvyšší pozici v hodnotě ukazatele kultury a nadprůměrné hodnoty dosáhl také v ukazateli politické stability. Všechny ostatní ukazatele měl Ústecký kraj sice podprůměrné, avšak ne tak výrazně jako kraje umístěné na nižších pozicích. Ústecký kraj sice měl nejnižší hodnoty ukazatelů kvality školství a zdravotnictví, avšak rozdíly v těchto kategoriích nebyly celkově tak výrazné, neboť se hodnoty ukazatelů všech krajů od sebe zásadně nelišily. Nejvýraznějším negativním faktorem hodnocení Ústeckého kraje byla míra nezaměstnanosti, která v tomto kraji byla druhá nejhorší ze sledovaných krajů.

Nad Ústeckým krajem se umístil kraj Zlínský. Zlínský kraj měl podle měření nejlepší výsledky v ukazatelích kvality školství a zdravotnictví, které však podobně jako u Ústeckého kraje nejsou tolik výrazné v konečném výsledku indexu. Zlínský kraj byl také nadprůměrný v ukazateli míry nezaměstnanosti a průměrný v politické stabilitě. Hodnota ukazatele kultury byla ve Zlínském kraji lehce podprůměrná a také ukazatele dopravy a životního prostředí byly podprůměrné.

Prvním krajem, který těsně překonal celkový průměr, byl kraj Vysočina. Téměř všechny ukazatele tohoto kraje byly lehce nadprůměrné s výjimkou politické stability, která byla výrazněji nadprůměrná a ochrany životního prostředí, jejíž ukazatel byl v kraji Vysočina podprůměrný.

Dalším celkově nadprůměrně hodnoceným krajem byl kraj Moravskoslezský. Rozdíly mezi hodnotami jednotlivých ukazatelů byly u Moravskoslezského kraje jedny z nejvyšších. Moravskoslezský kraj dosáhl nejvyšší hodnoty ukazatele boje za

kvalitu životního prostředí a nadprůměrných hodnot v ukazatelích dopravy a politické stability. Naopak podprůměrných hodnot dosáhl v ukazatelích kultury, školství a zdravotnictví. Ukazatel nezaměstnanosti měl dokonce nejhorší z celé České republiky. Vysoké náklady na ochranu životního prostředí jsou v případě Moravskoslezského kraje pochopitelné, neboť se jedná o jeden z nejznečištěnějších krajů v České republice.

Velmi těsně nad Moravskoslezským krajem se umístil kraj Plzeňský. Plzeňský kraj dosáhl nadprůměrných hodnot u ukazatelů dopravy, kultury a nezaměstnanosti. Průměrných hodnot v ukazatelích školství a zdravotnictví a podprůměrné hodnoty v ukazateli ochrany životního prostředí. Nejhuře hodnoceným ukazatelem byl v případě Plzeňského kraje ukazatel politické stability. Plzeňský kraj patřil do skupiny nejméně politicky stabilních regionů.

Nejvýše umístěným krajem byl v rámci kategorie průměrných krajů Středočeský kraj. Přestože dosáhl druhého nejhoršího výsledku v ukazateli dopravy a patřil mezi nejméně politicky stabilní kraje, stejně jako Plzeňský kraj, v ukazatelích školství, zdravotnictví a ochrany životního prostředí byl průměrný. Poměrně vysoký celkový průměr mu zajistil nadprůměrný ukazatel nezaměstnanosti, a hlavně nejvyšší hodnota ukazatele kultury ze všech sledovaných krajů. Vysoký počet kulturních institucí tohoto kraje je patrně ovlivněn jeho rozlohou, která je největší ze všech českých regionů.

Třetí nejvyšší hodnoty indexu výkonu krajských vlád dosáhl Jihočeský kraj. Vládní výkon Jihočeského kraje byl podprůměrný pouze v oblasti ochrany životního prostředí, a přestože byl tento výkon relativně nízký, opět je potřeba vzít v potaz možnou sníženou výpovědní hodnotu tohoto faktoru. Jihočeský kraj má z českých regionů nejnižší míru hustoty zalidnění a nadprůměrnou míru lesnatosti. Kromě tohoto ukazatele byl Jihočeský kraj ještě průměrný

v politické stabilitě. Ve všech ostatních ukazatelích indexu byl tento kraj nadprůměrný a v ukazatelích kultury, dopravy a nezaměstnanosti byl dokonce velmi nadprůměrný.

Podobně jako Jihočeský kraj i druhý nejvýše umístěný Pardubický kraj byl podprůměrný, a to výrazně, pouze v jedné ze sledovaných oblastí. U Pardubického kraje se tímto velmi podprůměrným ukazatelem stala oblast kultury. Za průměrný by se u Pardubického kraje potom dal označit výkon jeho krajských vlád v oblasti školství a celková politická stabilita. Pardubický kraj byl naopak nadprůměrný v ukazatelích zdravotnictví i dopravy a v ukazatelích kultury a míry nezaměstnanosti byl velmi nadprůměrný. Ukazatel míry nezaměstnanosti byl v Pardubickém kraji nejpozitivnější v celé České republice.

Nejvyššího z-skóre agregátního indexu výkonu krajských vlád dosáhl Královehradecký kraj. Tento kraj jako jediný disponoval nadprůměrnými hodnotami ve všech sledovaných ukazatelích a ve většině z nich dokonce velmi nadprůměrnými. Královehradecký kraj patří mezi skupinu krajů s nejvyšší politickou stabilitou, s velmi nadprůměrnými hodnotami ukazatelů zdravotnictví, školství, ochrany životního prostředí i dopravy. Jediným ukazatelem, který se v případě Královehradeckého kraje blíží k průměru, je ukazatel kultury.

Z těchto poznatků lze vyvodit, že i přes možnost seřazení krajů do několika kategorií dle souhrnného výkonu krajských vlád, v České republice neexistují kraje, které by byly přibližně stejně úspěšné ve všech jednotlivých oblastech krajské politiky. I výsledky Královehradeckého kraje jakožto jediného z krajů, který dosáhl ve všech ukazatelích nadprůměrných hodnot, se v hodnotách jednotlivých ukazatelů výrazně liší. Toto zjištění koresponduje s poznatky Illnera, Kosteckého a Patočkové (2007), kteří také došli k závěru, že české kraje mají odlišné míry výkonu v rozdílných oblastech vládnutí. Na rozdíl od stanoviska těchto autorů se však

v měřeních této práce našel kraj, který byl nadprůměrný ve všech sledovaných ukazatelích.

Mezi ukazatele s nejvyšší volatilitou hodnot mezi jednotlivými kraji patřily ukazatele dopravy, ochrany životního prostředí a nezaměstnanosti. Nejnižší volatilitu hodnot prokazovaly ukazatele školství a zdravotnictví. Vzhledem k použité matematické metodě měly ukazatele s vyšší volatilitou hodnot na finální výsledky větší vliv než ukazatele s volatilitou nižší. To ve výsledku mohlo v otázce životního prostředí částečně uškodit již zmíněným čtyřem krajům Libereckému, Karlovarskému, Jihočeskému a Zlínskému a pomoci krajům Pardubickému a Moravskoslezskému. V dopravní tematice pak mezi možné poškozené kraje patřily kraje Středočeský, Olomoucký, Jihomoravský a opět Liberecký, zatímco kraji Karlovarskému tento ukazatel mohl až příliš pomoci k lepšímu průměru.

Závěrem je nutno dodat, že na základě těchto výsledků není možné soudit jednotlivé krajské vlády (myšleno vlády v jednotlivých volebních obdobích), neboť i přestože pocházejí data použitá ve výzkumu většinou z roku 2020 a v ojedinělých případech z roků 2019 či 2021, většina hodnot jednotlivých ukazatelů je výsledkem dlouhých procesů vyvíjejících se po celou dobu existence současné formy krajského zřízení v České republice.

2.3. Vztah výkonu krajských vlád a sociálního, lidského i ekonomického kapitálu

K odpovědi na výzkumnou otázku a ověření hypotézy této práce je nejprve nutné definovat ukazatele tří měřených typů kapitálu.

Sociální kapitál je v této práci měřen podobně, jak ho měřil Putnam (Putnam et. al. 1993), tedy mírou „občanskosti“ vyjádřenou podílem množství nestátních neziskových organizací působících na území daného kraje a počtem obyvatel kraje, společně s volební účastí v krajských volbách v roce 2020. Data o počtu neziskových organizací v krajích jsou převzata z projektu Masarykovy univerzity v Brně *Interaktivní mapa neziskového sektoru*. Zdrojem volebních výsledků je Český statistický úřad. Putnam při sestavování ukazatele hodnoty sociálního kapitálu použil také míru čtenosti noviny, ale při vypracování této práce se nepodařilo v českých podmínkách nalézt podobná veřejně dostupná data.

Pro měření lidského kapitálu je v této práci použitý jednoduchý ukazatel procentuálního podílu vysokoškolsky vzdělaných osob ze statistiky vzdělanostní struktury všech pracujících obyvatel jednotlivých krajů. S tímto ukazatelem pracovali i Kostelecký, Patočková a Vobecká (2007). Použití tohoto ukazatele vychází z předpokladu, že lépe vzdělaní občané jsou ekonomicky aktivnější a více se zajímají o věci veřejné. Data o vzdělanostním složení obyvatelstva jsou zjištěny z dokumentu *Analýza vývoje zaměstnanosti a nezaměstnanosti v roce 2020*, který je dostupný na stránkách Ministerstva práce a sociálních věcí.

Ekonomický kapitál v jednotlivých krajích je v této práci operacionalizován skrze hodnotu regionálního HDP na obyvatele, přičemž zdrojem těchto dat je opět Český statistický úřad. Záměrně zde nebyla brána v potaz míra nezaměstnanosti, která je operacionalizována výše v indexu výkonu krajských vlád.

Vztahy lidského, sociálního a ekonomického kapitálu s indexem výkonu krajských vlád byly měřeny pomocí Pearsonova korelačního koeficientu. Oproti očekávání se teorie Roberta Putnama (1993) o kauzálním vztahu mezi sociálním kapitálem a výkonem krajských vlád nepotvrdila. Korelace mezi hodnotou sociálního kapitálu a výkonem krajských vlád dosáhla pouze naprosto nesignifikantní hodnoty (-0,096). Stejně tak se nepotvrdilo zjištění Kosteleckého, Patočkové a Vobecké (2007) o korelaci mezi lidským kapitálem a výkonem krajských vlád. Hodnota této korelace (-0,015) také nedosáhla nad úroveň signifikance. Jediným signifikantním faktorem ovlivňujícím výkon krajských vlád se tak stal kapitál ekonomický, přesto však úroveň této korelace byla příliš slabá (0,35) na to, aby se dala označit za kauzální vztah. Žádný z předpokladů autorů zmíněných v teoretické části a zároveň hypotéza této práce se tedy nepotvrdily.

2.3.1. Vztahy sociálního, lidského a ekonomického kapitálu

Přestože se nenašel kauzální vztah mezi výkonem krajských vlád a třemi uvedenými druhy kapitálu, je možné sledovat vztahy mezi samotnými jednotlivými druhy kapitálu.

Porovnání dat pomocí Pearsonova korelačního koeficientu ukázalo, že v České republice existuje velmi silná pozitivní korelace (0,841) mezi lidským a ekonomickým kapitálem. Tento silný vztah se dá označit za kauzální. Toto zjištění však není nic překvapivého, pouze ukazuje, že kraje s vysokým počtem vysokoškolsky vzdělaných obyvatel dosahují lepších ekonomických výsledků.

Korelace mezi sociálním kapitálem a kapitálem lidským (-0,061) a ekonomickým (-0,188) se prokázala jako nesignifikantní a lehce směřující k negativnímu vztahu. Zajímavá zjištění však nastala po rozdělení sociálního kapitálu opět na dvě proměnné, tedy účast v krajských volbách 2020 a podíl množství nestátních neziskových organizací na počet obyvatel.

Volební účast pozitivně korelovala s lidským kapitálem (0,426) a silně s kapitálem ekonomickým (0,636). Slabá korelace (0,236) se ukázala ve vztahu volební účasti k výkonu krajských vlád a skutečně dva nejvýše umístěné kraje, Královehradecký i Pardubický, patřily mezi kraje s nejvyšší volební účastí. Volební účast paradoxně negativně korelovala se sociálním kapitálem (-0,394) i s podílem neziskových organizací na počet obyvatel (-0,685).

Proměnná podílů neziskových organizací na počet obyvatel slabě negativně korelovala jak s lidským kapitálem (-0,207), tak s kapitálem ekonomickým (-0,382). S výkonem krajských vlád potom korelovala také negativně, avšak nesignifikantně (-0,15). Mezi kraje s nejvyšší hodnotou tohoto ukazatele patřily například kraje Moravskoslezský, Ústecký a Karlovarský, tedy kraje často vnímané za méně rozvinuté, a proto je možné tvrdit, že v krajích s většími sociálními problémy, s horší kvalitou životního prostředí a celkově nižší úrovní rozvinutosti operuje větší počet nestátních neziskových organizací než v krajích rozvinutějších. Český neziskový sektor tedy převážně není důvodem rozvoje, nýbrž reakcí na socio-ekonomické problémy, v jejichž řešení se snaží suplovat nedostatečný výkon státních aktérů.

2.4. Vztah demograficko-geografických faktorů k výkonu krajských vlád

České kraje se mezi sebou významně liší v počtu obyvatel, hustotě zalidnění a rozloze. Vzhledem k tomu, že podle měření provedených v této práci nebylo dosaženo jednostranných výsledků, které by mohly potvrdit nějakou kauzální příčinu rozdílu mezi výkonem jednotlivých krajských vlád, zůstává otázkou, zda nemohou místo socioekonomických faktorů hrát větší roli faktory geografické a demografické. Mezi testované proměnné v této části práce patří počet obyvatel jednotlivých krajů, jejich rozloha, hustota zalidnění, průměrný věk obyvatelstva, podíl věřících obyvatel, a podíl obyvatel s českou, moravskou, či slezskou národností. Síla korelace je stejně jako v minulé kapitole měřena pomocí Pearsonova korelačního koeficientu.

Samotný počet obyvatel (Zdroj dat: ČSÚ) s výkonem krajských vlád signifikantně nekoreluje (0,088). Neplatí tedy, že by vlády například menších krajů prokazovaly nižší kvalitu vládnutí. Oproti tomu rozloha jednotlivých krajů s výkonem krajských vlád souvisí, třebaže slabě (0,347), kvůli čemuž se tento vztah nedá označit za kauzální. Rozloha krajů (Zdroj dat: ČSÚ) také pozitivně koreluje s ekonomickým (0,488) i lidským (0,577) kapitálem, ale v obou těchto případech se pravděpodobně jedná o korelace falešné.

Zajímavým ukazatelem je však hustota zalidnění (Zdroj dat: ČSÚ), která překvapivě slabě negativně koreluje (-0,207) s výkonem krajských vlád. Hustota zalidnění vede k intenzivnějším kontaktům mezi spoluobčany, o čemž také svědčí síla korelace mezi hustotou zalidnění a hodnotou sociálního kapitálu (0,745). Je tedy překvapivým zjištěním, že vlády krajů s více sociálně propojeným obyvatelstvem převážně nevykazují nadprůměrných výkonů.

Podíl věřících obyvatel v populaci (Zdroj dat: Sčítání lidu 2021) nijak signifikantně výkon krajských vlád neovlivňuje. Korelace těchto dvou faktorů je velmi slabá (-0,017). Tento fakt je

ovlivněn průměrnými výkony krajských vlád krajů Zlínského, Moravskoslezského a Vysočina, které společně s krajem Jihomoravským tvoří skupinu krajů s nejvyšším podílem věřícího obyvatelstva. Pozitivní korelace můžeme najít ve vztahu religiozity a lidského (0,406) i ekonomického (0,470) kapitálu. Slabší korelaci můžeme nalézt i ve vztahu religiozity a sociálního kapitálu (0,22), nedá se však říci, že by víra lidí vybízela k větší organizaci v neziskovém sektoru, tento vztah je nesignifikantní (0,074). Pozitivní korelaci religiozity a sociálního kapitálu zapříčinil faktor volební účasti, který s podílem věřících obyvatel koreluje výrazněji (0,405). Možnou interpretací těchto výsledků je, že členství v církvi může některým věřícím nahrazovat potřebu sociální organizace v neziskovém sektoru, avšak pro jistotu správnosti tohoto tvrzení jsou tato data nedostačující.

Průměrný věk obyvatelstva (Zdroj dat: ČSÚ) koreloval pozitivně s výkony krajských vlád (0,097) a negativně s lidským (-0,199), ekonomickým (-0,169) i sociálním kapitálem (-0,048). Ani v jednom z těchto vztahů však vzájemná korelace nedosáhla signifikantních hodnot. Jediným faktorem, se kterým průměrný věk obyvatelstva koreloval pozitivně a signifikantně, byla religiozita populace.

Poslední z měřených ukazatelů, podíl obyvatel s českou, moravskou či slezskou národností neboli ukazatel homogenity obyvatelstva, má ze všech proměnných v této práci nejsilnější korelaci s výkony krajských vlád (0,558). S ekonomickým kapitálem tento ukazatel signifikantně nekoreloval (-0,034), avšak s lidským (-0,383) a sociálním (-0,412) negativně ano. Nicméně ani tento vztah se nedá označit za kauzální. Použitá data měla jednak relativně malý rozptyl a zdrojem těchto dat bylo sčítání lidu v roce 2021, ve kterém bylo vyplnění kolonky národnosti dobrovolné. Z těchto důvodů by tedy nebylo správné docházet k nějakým interpretacím tohoto vztahu, nicméně tyto výsledky mohou být inspirací pro další výzkum s lepšími zdroji.

Závěrem je nutno dodat, že na základě výše zmíněných zkoumání nebyla ani v této kapitole nalezena proměnná, která by tvořila s výkonem krajských vlád kauzální vztah. Otázka, co způsobuje rozdíly mezi výkony českých krajských vlád tak nadále zůstává neuzavřená.

Závěr

V teoretické části této práce byly nejprve podrobně popsány kompetence, které český stát v roce 2000 tehdy nově vznikajícím krajům svěřil, vysvětlen rozdíl mezi samostatnou a přenesenou působností a poskytnuty důležité informace o vnitřním fungování českých krajských vlád.

Po tomto výčtu kompetencí následovala kapitola, která měla za úkol popsat počátky teorie vedoucí k hodnocení výkonu vlád, zejména těch regionálních, v neoliberalním prostředí 90. let. Cílem této kapitoly také bylo upozornit na teoretické spory, které tyto pokusy o vědecké vysvětlení rozdílů mezi výkony vládnutí v různých regionech či státech provázely, a zároveň vybudovat teoretické zázemí pro operacionalizaci různých proměnných, kterými se zabývá část práce věnovaná metodologickému zkoumání sledované problematiky. Na základě prací autorů zmíněných v této kapitole (Putnam et. al. 1993; Portes & Landolt 2000) byly definovány dva faktory, které by mohly výkon krajských vlád ovlivňovat, přičemž těmito faktory jsou sociální a ekonomický kapitál.

Poslední kapitola teoretické části se nejprve snažila vysvětlit podmínky, ve kterých zájem o aplikace těchto zahraničních teorií v České republice vznikal. Je zde popsán vývoj české politologie a sociologie v rámci této problematiky od naprostých počátků po pádu komunismu a vzniku moderního pojetí těchto věd v českých zemích, až po vyvrcholení zájmu o hodnocení regionálních rozdílů kvality vládnutí v projektu *Vliv politické kultury, sociálně-ekonomických a institucionálních faktorů na rozdíly ve fungování českých regionů* v druhé polovině 0. let tohoto století. Tato kapitola pokračovala vysvětlením různých přístupů k měření výkonu krajských vlád a hodnocením vhodnosti aplikace těchto jednotlivých přístupů v českých podmínkách. Za nejvhodnější z těchto přístupů je pro aplikaci v českých podmínkách označeno měření výkonu krajských vlád skrze agregátní index. Tento přístup k měření výkonu krajských

vlád je v praxi ověřený, neboť ho používají Putnam (1993) i Kostecký, Patočková s Vobeckou (2007). Ke konci této kapitoly jsou popsány výsledky dvou analýz, které se již o hodnocení výkonu krajských vlád v České republice pokoušely (Illner, Kostecký, & Patočková 2007; (Kostecký, Patočková, & Vobecká 2007). Výsledky těchto prací konstatovaly, že nenáhodné rozdíly mezi výkony krajských vlád v České republice existují, a druhá z těchto publikací označila za důvod těchto rozdílů lidský kapitál.

Zkráceně se tedy dá říci, že teoretická část opodstatnila výzkumnou otázku a hypotézu této práce, určila podněty k operacionalizaci výkonu krajských vlád a jednotlivých druhů kapitálu, a poskytla celkový vhled do sledované problematiky.

Na teoretickou část potom navázala část metodologická, která se s použitím kvantitativních metod snažila najít odpověď na výzkumnou otázku této práce:

Ovlivňuje lidský, sociální a ekonomický kapitál výkon krajských vlád v České republice?

Zároveň se tato metodologická část práce snažila ověřit hypotézu o existenci pozitivního kauzálního vztahu mezi lidským, sociálním i ekonomickým kapitálem a výkony krajských vlád.

Prvním úkolem této části bylo vytvoření systému měření výkonu krajských vlád. Jak již bylo zmíněno, na základě poznatků z teoretické části byl k řešení tohoto úkolu vybrán agregátní index.

Tento agregátní index výkonu krajských vlád byl tvořen celkově sedmi ukazateli. Šest z nich bylo vybráno na základě poznatků obsažených v první kapitole teoretické části této práce. Jednalo se o ukazatele vyjadřující výkon krajských vlád v oblastech zdravotnictví, sociální politiky, školství, ochrany životního prostředí, dopravy a kultury. K těmto ukazatelům byl na základě Putnamovy operacionalizace výkonu krajských vlád přidán ještě sedmý ukazatel vyjadřující politickou stabilitu. Hodnoty těchto

sedmi ukazatelů byly zprůměrovány, a tak vznikly finální výsledky tohoto indexu.

Analýza výsledků tohoto indexu v druhé kapitole metodologické části dokázala, že rozdíly mezi výkony krajských vlád v České republice existují, ale s výjimkou extrémních pozitivních (Královehradecký kraj) i negativních (kraje Liberecký a Olomoucký) případu nejsou výrazné. Tyto výsledky také potvrdily tvrzení Illnera, Kosteckého a Patočkové (2007), že se krajské vlády výrazně liší ve výkonu v různých oblastech jejich kompetencí. S výjimkou Královehradeckého kraje, který byl ve všech ukazatelích nadprůměrný (ovšem také odlišně), se nenašel kraj, jehož krajská vláda by byla podprůměrná, či nadprůměrná ve všech měřených ukazatelích.

Samotnou odpovědí na výzkumnou otázku této práce se zabývala třetí kapitola metodologické části, avšak nejprve v ní byly jednotlivé druhy kapitálu operacionalizovány. Lidský kapitál byl operacionalizován skrze míru vzdělanosti, ekonomický skrze regionální HDP na obyvatele a sociální kombinací počtu neziskových organizací na obyvatele s volební účastí v krajských volbách.

Výsledek porovnání těchto kapitálů s vytvořeným agregátním indexem výkonu krajských vlád ukázal, že teze Roberta Putnama (1993) o kauzálním vztahu mezi sociálním kapitálem a regionálním vládním výkonem v České republice neplatí. Stejně tak podle měření použitých v této práci neplatí poznatek Kosteckého, Patočkové a Vobecké (2007) o vztahu výkonu českých krajských vlád s kapitálem lidským. Jediným z těchto tří faktorů, který pozitivně ovlivňoval výkon krajských vlád, byl nakonec kapitál ekonomický. Měření v této práci zjistila, že ekonomický kapitál s výkonem krajských vlád skutečně koreluje, i když poměrně slabě.

Odpovědí na výzkumnou otázku této práce tedy oproti očekávání je, že sociální a lidský kapitál ovlivňují výkony českých

krajských vlád jen nesignifikantně, zatímco ekonomický kapitál tyto výkony ovlivňuje, ale ne natolik, aby se dal označit za kauzální vztah. Hypotéza této práce se nepotvrdila.

Další kapitola metodologické části se zabývala vztahy mezi kapitály samotnými. Lidský a ekonomický kapitál spolu silně korelovaly, což však nebylo nic překvapivého. Ani jeden z těchto kapitálů však signifikantně nekoreloval s kapitálem sociálním. Zajímavější zjištění přišla až po rozdělení sociálního kapitálu na obě veličiny, které ho v této práci tvořily. Samotná volební účast pozitivně korelovala jak s lidským, tak ekonomickým kapitálem a slabě i s výkony krajských vlád, největším překvapením však byla negativní korelace mezi počtem neziskových organizací na počet obyvatel a ekonomickým kapitálem. Právě z tohoto důvodu je jedním ze základních poznatků této práce, že silný neziskový sektor v České republice není všeobecně znakem vyspělosti jednotlivých regionů, nýbrž naopak důsledkem jejich ekonomické zaostalosti.

Poslední kapitola metodologické části se věnovala jiným možným faktorům, které by mohly být v kauzálním vztahu s výkonem českých krajských vlád. Sledované ukazatele byly demografického a geografického typu. Ovšem kromě toho, že počet obyvatel kraje s výkonem krajských vlád nijak nesouvisí, v této kapitole k žádným překvapivým výsledkům nedošlo.

I přes nepotvrzení hypotézy této práce, jsem s jejím výsledkem spokojený. Přestože koncept sociálního kapitálu jako atributu společenství občanů se v českých podmínkách příliš neosvědčil, práce přišla s několika zajímavými poznatky. Byla to zejména zjištění negativní korelace síly neziskového sektoru s ekonomickým kapitálem a nenalezení vztahu mezi výkony krajských vlád a počtem obyvatel.

Za významný přínos spojený s realizací této práce považuji také možnost detailně poznat a kriticky interpretovat základní teoretická východiska spojená s vymezeným tématem. Putnamovo

dílo *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (1993) je velmi zajímavou a podnětnou knihou, která definuje základy měření výkonů vlád a moderního pojetí sociálního kapitálu. Zmiňované české publikace byly také velmi nápomocné, a to především vzhledem k v jejich rámci obsaženým námětům upřesňujícím možnosti operacionalizace jednotlivých sledovaných faktorů. K pochopení této tematiky a kritickému náhledu na Putnamovy teorie výrazně přispěly i články od Portese a Landolt (Portes 1998; Portes & Landolt 2000).

K výzkumu, který se zaměřuje na rozdíly výkonů krajských vlád, bych se určitě chtěl vrátit a pokračovat v něm, neboť v českém prostředí se jedná o nedostatečně zkoumané téma. Zajímavé by také bylo podrobnější zkoumání fenoménu sociálního kapitálu. Je opravdu možné, že ekonomicky zaostalejší kraje mají silnější sociální kapitál nebo se pro pojem sociálního kapitálu v České republice hodí jiná konceptualizace? Také bych se rád nadále věnoval výkonům krajských vlád v ochraně životního prostředí. Zaujalo mne totiž zjištění, že lesnatější kraje vydávají výrazně méně investic do ochrany životního prostředí než kraje ostatní, což vyplývá z výsledků obsažených v metodologické části mé práce. Zajímavé by také bylo propojit výzkum výkonu krajských vlád s výzkumem pohraničních i vnitřních periférií. Za vysoce lákavé výzkumné téma lze také označit hlubší studium vztahu neziskového sektoru a regionálního socioekonomického rozvoje. To vše jsou cesty, které bych rád i nadále sledoval v mém budoucím výzkumu.

Abstrakt

Cílem této bakalářské práce je uvést čtenáře do problematiky měření výkonu krajských vlád a nalezení faktorů, které výkon krajských vlád ovlivňují v České republice. V teoretické části této práce jsou uvedeny rozdílné teoretické přístupy k měření výkonu regionálních vlád v zahraničí i v České republice a představení možných proměnných, které rozdíly ve výkonech krajských vlád ovlivňují. Za tyto možné proměnné jsou identifikovány lidský, sociální a ekonomický kapitál. Hypotézou, kterou se tato práce snaží ověřit, je, že výkony českých krajských vlád jsou v pozitivních kauzálních vztazích s uvedenými druhy kapitálu. Tato hypotéza je testovaná v metodologické části práce, ve které je také vyvrácena. Podle zjištění, ke kterým tato práce došla, je výkon českých krajských vlád v signifikantním vztahu pouze s kapitálem ekonomickým. Avšak i tato korelace se prokázala být příliš slabou na to, aby se tento vztah dal označit za kauzální. Otázka, co způsobuje rozdíly mezi výkony krajských vlád, tedy zůstává nadále otevřena.

Klíčová slova: Krajské vlády, Česká republika, lidský kapitál, sociální kapitál, ekonomický kapitál

Abstract

The aim of this bachelor thesis is to introduce the reader to the issue of measuring the performance of regional governments and finding the factors that affect the performance of regional governments in the Czech Republic. The theoretical part of this work presents different theoretical approaches to measuring the performance of regional governments in the Czech Republic and abroad, and the introduction of possible variables that affect the differences in the performance of regional governments. Human, social and economic capital are identified as these possible variables. The hypothesis that this work tries to verify is that the performance of Czech regional governments is in a positive causal relationship with these types of capital. This hypothesis is tested in the methodological part of the work, in which it is also refuted. According to the findings of this work, the performance of Czech regional governments is in a significant relationship only with economic capital. However, even this correlation proved to be too weak for this relationship to be described as causal. The question of what causes differences in the performance of regional governments therefore remains unanswered.

Key words: Regional governments, Czech Republic, human capital, social capital, economic capital

Prameny a literatura

CERMAT. (2020). Statistická data vyhledaná 2. 4. 2022. Dostupné z: <https://vysledky.ceremat.cz/data/Default.aspx>

Český statistický úřad. (2020). Statistická data vyhledaná 4. 4. 2022. Dostupné z: <https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jsf?page=statistiky>

Český statistický úřad. (2020). Statistická data vyhledaná 6. 4. 2022. Dostupné z: <https://www.volby.cz/>

Hladíková, Z. Janák, J. Dobeš, J. (2007). *Dějiny správy českých zemí od počátku po současnost*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny

Illner, M. Kostelecký, T. Patočková, V. (2007). Jak fungují kraje - příspěvek k hodnocení výkonu krajských vlád / How Regions Function - An Attempt at Evaluating the Performance of Regional Governments. *Sociologický časopis / Czech Sociological Review*, 43(5), 967–992. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/41132517>

Interaktivní mapa neziskového sektoru. (2019). Statistická data vyhledaná 9. 4. 2022. Dostupné z: <https://mapaneziskovek.cz/>

Jihočeský kraj. (2022, 7. 4.). *Zřizované organizace*. Dostupné z: <https://www.kraj-jihocesky.cz/zrizovane-organizace?nazev=&ico=&adresa=&typ%5B4%5D=4>

Jihomoravský kraj. (2022, 7. 4.). *Příspěvkové organizace v oblasti kultury*. Dostupné z: <https://www.jmk.cz/content/14286>

Karlovarský kraj. (2022, 7. 4.) *Činnost oddělení kultury v rámci samostatné působnosti*. Dostupné z: <https://www.kr-karlovarsky.cz/krajsky-urad/odbory/Stranky/kultura/ok.aspx>

Kostelecký, T. (1993). *Geografické analýzy volebních výsledků jako součást politické geografie*. Dizertační práce. Praha: Karlova univerzita

Kostelecký, T. (1994). Economic, Social and Historical Determinants of Voting Patterns: In the 1990 and 1992 Parliamentary Elections in the Czech Republic. *Sociologický časopis / Czech Sociological Review*, 2(2), 209–228. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/41132964>

Kostelecký, T. (1995). *Politické, ekonomické a sociální aspekty chování obyvatel České republiky v období postkomunistické transformace společnosti - regionální perspektiva*. *Working Papers SOÚ AV ČR* 95:5. Praha: Sociologický ústav AV ČR.

Kostelecký, T. Patočková, V. (2006). Measuring the Performance of National, Regional and Local Governments. *Sociologický časopis /*

Czech Sociological Review, 42(5), 913–936.
<https://doi.org/10.13060/00380288.2006.42.5.04>

Kostelecký, T. Patočková, V. Vobecká, J. (2007). Regions in the Czech Republic - Are There Connections between Economic Development, Social Capital, and Government Performance? *Sociologický časopis / Czech Sociological Review*, 43(5), 911 – 943.
<https://doi.org/10.13060/00380288.2007.43.5.06>

Kraj Vysočina. (2022, 7. 4.). *Seznam příspěvkových organizací v oblasti kultury*. Dostupné z: <https://www.kr-vysocina.cz/seznam-prispevkovych-organizaci-v-oblasti-kultury/ds-300224>

Královehradecký kraj. (2022, 7. 4.). *Organizace v kultuře*. Dostupné z: <https://www.kr-kralovehradecky.cz/cz/krajsky-urad/kultura/prispevkove-organizace-a-o-p-s--114094/>

Liberecký kraj. (2014). *Program rozvoje kulturních institucí zřizovaných Libereckým krajem na léta 2014 – 2020*. Liberec: Liberecký kraj. Dostupné z: <https://kultura.kraj-lbc.cz/getFile/id:938018/lastUpdateDate:2014-10-22%2015%3A14%3A00>

Lipset, S. M. Rokkan, S. (1967). Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction. In S. M. Lipset & S. Rokkan (Eds.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: Free Press.

Ministerstvo práce a sociálních věcí. (2020). *Analýza vývoje zaměstnanosti a nezaměstnanosti v roce 2020*. Praha: MPSV Dostupné z: https://www.mpsv.cz/documents/20142/2419647/Anal%C3%BDza_text_2020.pdf/3052205e-07fb-99a3-fbac-e43d3138c7e1

Moravskoslezský kraj. (2022, 7. 4.). *Příspěvkové organizace*. Dostupné z: <https://www.msk.cz/scripts/detail.php?pgid=87>

Nejvyšší kontrolní úřad. (2019). *Kontrolní závěr z kontrolní akce 19/10 Opravy a údržba silničních mostů*. Praha: NKÚ Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/k19010.pdf>

Olomoucký kraj. (2022, 7. 4.). *Organizace zřizované Olomouckým krajem*. Dostupné z: <https://urad.kr-olomoucky.cz/organizace/Lists/Pspvkov%20organizace/Kultura.aspx>

Pavlinek, P. (1997). *Economic Restructuring and Local Environmental Management*. New York: The Edwin Meilen Press.

Plzeňský kraj. (2022, 7. 4.). *Příspěvkové organizace zřizované Plzeňským krajem v oblasti kultury*. Dostupné z:

<https://www.plzensky-kraj.cz/clanek/prispevkove-organizace-zrizovane-plzenskym-krajem-v-oblasti-kultury-1>

Portes, Alejandro. (1998). Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology. *Annual Review of Sociology*, 24, 1-24. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.24.1.1>.

Portes, A. Landolt, P. (2000). Social Capital: Promise and Pitfalls of Its Role in Development. *Journal of Latin American Studies*, 32, 529-547. <https://doi.org/10.1017/S0022216X00005836>.

PUTNAM, Robert D. Leonardi, R. Rafaella, Nanetti Y. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Sčítání lidu 2021. (2021). Statistická data vyhledaná 9. 4. 2022. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/vysledky-scitani-2021-otevrena-data>

Středočeský kraj. (2022, 7. 4.). *Příspěvkové organizace Středočeského kraje*. Dostupné z: <https://www.kr-stredocesky.cz/web/kultura/po-sk>

Ústecký kraj. (2022, 7. 4.). *Organizace zřizované Ústeckým krajem v oblasti kultury*. Dostupné z: <https://www.kr-ustecky.cz/organizace-zrizovane-usteckym-krajem-v-oblasti-kultury/d-693507>

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Vajdová, Z. Kostelecký, T. (1997). Politická kultura lokálních společenství: případ tří měst / The Political Culture of Local Communities: The Case of Three Towns. *Sociologický Časopis / Czech Sociological Review*, 33(4), 445–465. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/41131347>

Východočeská galerie v Pardubicích. (2022, 7. 4.). *Zřizované příspěvkové organizace v Pardubickém kraji*. Dostupné z: <https://vcg.cz/cs/o-galerii/zrizovane-prispevkove-organizace-v-pardubickem-kraji>

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)

Zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů

Zlínský kraj. (2022, 7. 4.). *Příspěvkové organizace v oblasti kultury a filharmonie Bohuslava Martinů*. Dostupné z: <https://www.kr-zlinsky.cz/prispevkove-organizace-zlinskeho-kraje-v-oblasti-kultury-a-filharmonie-bohuslava-martinu-cl-278.html>