

Jak fungují kraje – příspěvek k hodnocení výkonu krajských vlád*

MICHAL ILLNER, TOMÁŠ KOSTELECKÝ, VĚRA PATOČKOVÁ**

Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., Praha

How Regions Function – An Attempt at Evaluating the Performance of Regional Governments

Abstract: The article presents an analysis of the performance of regional governments – the institutions representing the self-governing regions in the Czech Republic. The authors try to answer the question of whether regional governments function similarly or whether they vary in terms of performance, and if they do vary, how structured and how large are these differences. After a review of the position occupied by the regions in the Czech public administration system, and after assessing the ways in which regional government performance can be understood and measured and the accessibility of necessary data, indicators are proposed and used to create an aggregate index of regional government performance. An analysis based on these indicators shows that there are considerable differences between regional governments in terms of the structure and the level of their performance. Based on the performance index it was possible to distinguish regions with above-average, average, and below-average regional government performance. The territorial distribution of these groups and some other factors confirm the validity of these measurements.

Keywords: public administration, regional government, performance evaluation, Czech Republic.

Sociologický časopis/Czech Sociological Review, 2007, Vol. 43, No. 5: 967–992

Úvodem

Hodnocení výkonu veřejné správy je tématem, kterému se v posledních cca dvaceti letech věnuje v řadě vyspělých zemí značná pozornost, a to jak v souvislosti s úsilím o zvyšování efektivity veřejné správy, tak v souvislosti se snahou o posi-

* Tento text byl vypracován jako součást projektu „Vliv politické kultury, sociálně-ekonomických a institucionálních faktorů na rozdíly ve fungování českých regionů“ finančně podpořeného Grantovou agenturou České republiky (grantem č. 403/04/1300).

** Veškerou korespondenci posílejte na adresu: JUDr. Michal Illner, RNDr. Tomáš Kostelecký, CSc., Mgr. Věra Patočková, M. A., Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., Jilská 1, 110 00 Praha 1, e-mail: michal.illner@soc.cas.cz, tomas.kostecky@soc.cas.cz, vera.patockova@soc.cas.cz.

lování její demokratické kontroly veřejností – o její větší veřejnou „vykazatelnost“ (accountability). Pokud jde o zkvalitňování výkonu, sehrály významnou úlohu zejména přístupy New Public Management (NPM), které přinesly uplatnění a další rozvíjení metod řízení vyvinutých a aplikovaných původně v podnikovém managementu. Tyto metody blíže charakterizuje a příslušnou literaturu uvádí stať T. Kosteckého a V. Patočkové publikovaná nedávno v *Sociologickém časopise* [Kostecký, Patočková 2006], na kterou odkazujeme.

Požadavek vykazatelnosti pak obohacuje tradiční, převážně vertikálně (shora-dolů, od správního orgánu k občanovi) orientovanou správu o interaktivní prvky působící naopak zdola-nahoru (tj. od občanů, jejich iniciativ, asociací, nevládních neziskových organizací apod. k mocenským a správním orgánům). Přispívá tak k proměně vrchnostensky pojaté veřejné správy ve vyváženější systém, pro nějž je ražen anglický název „governance“, do češtiny dosud neustále ně překládaný jako „vládnutí“, „interaktivní vládnutí“, „správa věcí veřejných“. Ekonomické a technicko-organizační důvody vedoucí k hodnocení veřejné správy se tedy spojují s motivy politickými a také dopad hodnocení se může projevit nejen v oblasti managementu, ale také v oblasti politické – může např. ovlivnit důvěru veřejnosti k příslušnému orgánu veřejné správy a tak i jeho legitimitu.

Hodnocení a sebehodnocení veřejné správy se nyní uplatňuje, i když s jistým zpožděním, i v České republice. Přistupují k němu nejen samotné správní orgány, ale zabývají se jím i neziskové nebo komerční organizace a výzkumné instituce. Předmětem hodnocení jsou různé aspekty činnosti orgánů veřejné správy, zejména na úrovni obcí a měst nebo na úrovni centrální, zatím jen výjimečně také na úrovni krajské, a to buď aspekty jejich vnitřního fungování (např. kvalifikace pracovníků a její zvyšování, jejich spokojenost a stabilita, úroveň řízení apod.), nebo jejich působení navenek (např. rozsah, kvalita, cena a včasnost poskytovaných služeb, vstřícnost vůči klientům atd.).¹ Také zde odkazujeme na zmíněnou práci Kosteckého a Patočkové.

Pokus o změření výkonu orgánů samosprávných krajů, v dalším je označujeme jako „krajské vlády“ (viz níže), o kterém v tomto příspěvku referujeme, je součástí akademického výzkumného projektu, jehož hlavním cílem bylo zjistit, zda, do jaké míry a jakým způsobem lze rozdíly ve výkonu krajských vlád vysvětlit některými regionálními faktory sociálně-ekonomickými, institucionálními a kulturními. Fungují kraje, protože vznikly ve stejnou dobu a podle stejných zákonů a jelikož se jejich činnost odehrává v rámci stejných legislativních a fiskálních pravidel, přibližně stejným způsobem, nebo se ve svém výkonu liší v závislosti na nestejných regionálních podmínkách, které jejich výkon ovlivňují?

Nynější stať je středním článkem v řadě tří prací prezentujících výsledky tohoto projektu. Navazuje na již zmíněnou vstupní přehledovou metodologickou

¹ Např. komparativní výzkum úrovně komunikačních služeb poskytovaných pro veřejnost ministerstvy, některými státními institucemi, krajskými a městskými úřady provedla nedávno v ČR v rámci projektu EMGC (European Monitor of Government Communications) organizace Westminster, s. r. o. [Westminster 2007].

studii, v níž T. Kostecký a V. Patočková zmapovali, utřídili a zhodnotili různé přístupy k měření výkonu institucí veřejné správy na různých úrovních. Nyní nás zajímá především to, zda lze mezi jednotlivými kraji, či přesněji – krajskými vládami – najít rozdíly v jejich fungování a jak tyto rozdíly vyhlíží. Článek se nevěnuje analýze příčin, resp. souvislostí existujících rozdílů, ta je hlavním cílem závěrečné studie projektu zabývající se vztahem mezi výkonem krajských vlád a zmíněným okruhem regionálních faktorů. Poznatky o výkonu krajských vlád, které zde předkládáme, jsou jedním z podkladů pro tuto závěrečnou práci. Po stručné rekapitulaci postavení krajů v soustavě veřejné správy ČR a po posouzení různých možností, jak lze chápat a měřit výkon krajských vlád, a dosažitelnosti zdrojů dat k tomuto měření potřebných, předkládáme a diskutujeme nejprve dílčí ukazatele tohoto výkonu a posléze na jejich základě vytvořený agregátní index výkonu. Současně také prezentujeme a diskutujeme postavení jednotlivých krajů České republiky ve světle těchto měr. V závěru upozorňujeme na interpretační možnosti a meze tohoto rozboru.

Kraje, krajské vlády a jejich působnost

Kraji se v této studii rozumí vyšší územní samosprávné celky teritoriálně vymezené ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a změně ústavního zákona č. 1/2003 Sb., Ústava České republiky, a ustavené jako politické a správní jednotky zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).²

Zákon o krajích vymezuje kraj jako územní společenství občanů, které má právo na samosprávu, jako veřejnoprávní korporaci, která má vlastní majetek a vlastní příjmy a hospodaří podle vlastního rozpočtu. V právních vztazích vystupuje kraj svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Orgány kraje jsou zastupitelstvo kraje, rada kraje, hejtman kraje a krajský úřad, případně zvláštní orgány kraje. V tomto příspěvku je souhrnně označujeme poněkud neobvyklým termínem „krajská vláda“, který je českou paralelou běžného anglického termínu „regional government“. Nezvyklost výrazu „krajská vláda“ plyne v našem kontextu z toho, že „vládou“ je běžně označován pouze ústřední orgán výkonné moci, zatímco v angličtině lze termín „government“ vztáhnout k orgánům veřejné správy na kterékoliv úrovni územní hierarchie – od místní až po celostátní. V našich poměrech ustálený významový monopol termínu „vláda“, dědictví podmínek vysoce centralizovaného státu, si zde dovoluujeme porušit.

² Tato poznámka je na místě, protože vedle těchto krajů – vyšších územních samosprávných celků – stále existují i „staré“ kraje, které vznikly podle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, a jsou dosud územními obvody dekoncentrovaných pracovišť některých ústředních správních orgánů a orgánů státní správy s lokální působností. Podle „starých“ krajů jsou například členěny obvody krajských soudů, krajských státních zastupitelství, krajských ředitelství policie aj.

V systému charakterizovaném prvky politické a správní decentralizace nastolené obecním a krajským zřízením by to mělo být přijatelné.

Zákon o krajích stanoví působnosti krajů – rozlišuje jejich působnost samostatnou (vyjadřující samosprávné postavení krajů) a přenesenou (vyjadřující roli krajů při výkonu státní správy). Do samostatné působnosti patří v nejobecnější poloze záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje, pokud nejde o působnost přenesenou, jejíž okruh stanoví zákon. Kromě tohoto základního předpisu specifikují působnosti krajů, jejich majetkové poměry, financování aj. další právní normy.³

Konceptualizace výkonu krajských vlád

Pokud jde o konceptualizaci výkonu krajských vlád, nabízejí se tři základní možnosti.

Za prvé, můžeme tímto výkonem rozumět úspěšnost krajských vlád při zabezpečování ekonomického a sociálního rozvoje spravovaného území. Oporou pro toto pojetí je ustanovení zákona o krajích, podle něhož „Kraj pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů“ (paragraf 1 zákona), ustanovení týkající se samostatné působnosti krajů, podle kterého „do samostatné působnosti kraje patří záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje, pokud nejde o přenesenou působnost kraje“ (paragraf 14 zákona), a ustanovení o pravomoci zastupitelstva kraje, kterému je m.j. vyhrazeno „koordinovat rozvoj územního obvodu kraje, schvalovat programy rozvoje územního obvodu kraje podle zvláštních zákonů, zajišťovat jejich realizaci a kontrolovat jejich plnění“ (paragraf 35 zákona). Kritériem výkonu by v tomto případě mohly teoreticky být ekonomický výkon kraje, životní úroveň obyvatel, lidský kapitál, kvalita životního prostředí, výskyt sociální patologie apod. V jednotlivých krajích, podle jejich specifických podmínek, by byla tato kritéria specifikována podle konkrétních cílů zakotvených v rozvojových dokumentech krajů a ve volebních programech lokálně nejsilnějších politických stran. Protože společným jmenovatelem těchto různorodých úkolů a cílů je dosahování ekonomického a sociálního rozvoje krajů, mohli bychom za výkon krajských vlád považovat to, do jaké míry se jim daří tento rozvoj, resp. některé jeho dílčí složky zabezpečovat. Výkon krajské vlády by pak byl chápán jako dosahování výsledků, resp. jako účinky (dopady) působení krajských vlád, pokud jde o rozvoj krajů. Takto chápaný výkon zde označujeme

³ Patrně nejobsáhlejším dokumentem, který poskytuje aktuální souhrn právních předpisů upravujících činnost krajů, je Přehled činností orgánů územních samosprávných celků – krajů dostupný na stránkách Ministerstva vnitra ČR www.mvcr.cz/odbor/reforma/kraje.xls. Jde o velmi dlouhý seznam činností, které upravuje okolo 200 zákonů nebo nařízení vlády. Přehled činností, které kraje vykonávají, lze najít například i na internetových stránkách jednotlivých krajských úřadů. Pro jednotlivá oddělení nebo odbory zde bývá uveden přehled náplně jejich činnosti, a to zvlášť pro samostatnou a přenesenou působnost.

jako *vnější výkon* krajských vlád – vnější proto, že se projevuje efekty vně systému veřejné správy krajů – v ekonomickém a sociálním rozvoji regionů [viz též Hendrych 2003]. Jak vysvětlujeme níže, je tato varianta vyjádření a měření výkonu krajských vlád spíše jen teoretická, protože její realizace je kvůli metodologickým problémům, až na výjimky, neschůdná.

Druhou alternativou, jak pojmut výkon krajských vlád, je chápat jej jako objem, strukturu a kvalitu úsilí (tj. činností, procedur, opatření, finančních výdajů atd.), které krajské vlády vynakládají na splnění svých působností. Kritériem takto chápaného výkonu tedy nejsou dopady působení krajských vlád na rozvoj krajů, ale různé parametry jejich činností v rámci samostatné i přenesené působnosti, tedy výstupy krajských vlád jako institucí. V pozadí tohoto přístupu stojí ovšem implicitní předpoklad, že institucionální výstupy krajských vlád se do rozvoje krajů skutečně promítají.⁴ Takto chápaný výkon označujeme jako výkon *procedurální* nebo *institucionální*, v dalším užíváme jen první z těchto termínů.

Třetí varianta chápe výkon krajských vlád z hlediska vztahu mezi zdroji v širokém smyslu slova, které vlády vynakládají na plnění svých úkolů a cílů, a na druhé straně výsledky, které takto vynaložené zdroje přinesly. Hodnotí se, jaký byl užitečný dopad – efektivita – vynaložených zdrojů v oblasti, kterou měly ovlivnit. Toto pojetí výkonu hodnotící vnitřní efektivitu fungování krajských vlád označujeme jako jejich *vnitřní výkon* (či lépe *výkonnost*, protože se zde poměřují vstupy a výstupy).

Je zřejmé, že každé ze tří uvedených pojetí výkonu klade důraz na jiné aspekty činnosti krajských vlád, a interpretuje tak jejich výkon jiným způsobem. Nejde tedy o rozdíly týkající se jen způsobů měření výkonu, ale o tři sémanticky různé alternativy, jak výkon vlád chápat. Uvedené varianty se však navzájem nevylučují – každá hodnotí aktivitu krajských vlád z jiného úhlu, takže se mohou navzájem doplňovat. Z hlediska politické legitimacy krajských vlád je zřejmě nejdůležitější jejich vnější výkon – úspěšnost při zajišťování rozvoje spravovaného území. Především z této perspektivy posuzuje krajské vlády veřejnost v jednotlivých krajích. Při hodnocení agility, iniciativy, organizační a administrativní zdatnosti krajských vlád a služeb, které poskytují, se pozornost zaměří především na jejich výkon *procedurální*. Také v tomto případě to budou hlavně vnější partneři, zejména veřejnost, kdo budou z tohoto hlediska krajské vlády posuzovat, u činností realizujících přenesenou působnost krajů posuzují krajské vlády z této perspektivy také orgány státní správy. Naproti tomu sledování vnitřního výkonu krajských vlád, tedy ekonomiky vynakládání jejich zdrojů, má význam především z hlediska sledování a hodnocení ekonomické a organizační racionality fungování těchto institucí, a bude proto důležité zejména pro samotnou veřejnou správu.

⁴ Ne vždy je tento předpoklad oprávněný. Je možné, že v některých případech činnost krajských vlád takový dopad nemá – že jde jen o jakýsi chod na prázdno, o činnost pro činnost, nebo že jde o efekt jen částečný, nebo také, že vztah mezi aktivitou krajských vlád a jejími rozvojovými efekty je natolik složitý, zprostředkovaný nebo rozložený do tak dlouhého časového intervalu, že existující příčinnou vazbu se nepodaří ověřit.

Možnost měření výkonu krajských vlád

Uvedená tři pojetí výkonu krajských vlád jsou v různé míře měřitelná, kladou různé požadavky na data, a potřebné údaje jsou v různé míře dosažitelné. Pokud jde o *vnější výkon*, tj. o úspěšnost krajských vlád při zabezpečování ekonomického a sociálního rozvoje spravovaného území, naráží jeho zjišťování (kterému bychom za ideálních podmínek dali pravděpodobně většinou přednost) na řadu těžko překonatelných potíží. Jak už také upozornili v citovaném článku Kostelecký a Patočková, nelze totiž na vnější výkon krajských vlád bezprostředně usuzovat z údajů charakterizujících sociální a ekonomickou situaci krajů. Není to možné proto, že krajská vláda není jediným a pravděpodobně ani rozhodujícím činitelem, který situaci a vývoj kraje ovlivňuje. Rozvoj krajů je kromě objektivních podmínek, jako je geografická poloha, velikost, přírodní zdroje, dosavadní vývoj apod., ovlivněn také aktivitou mnoha dalších aktérů – vlád lokálních⁵ a vlády národní, dekoncentrovaných odboček ústředních úřadů, dále aktérů, kteří stojí mimo veřejnou správu – podnikatelských subjektů včetně zahraničních a mezinárodních, kulturních institucí, škol a výzkumných organizací, neziskových a občanských organizací aj. Vliv těchto subjektů na situaci a rozvoj krajů se s vlivem krajských vlád překrývá a prolíná, takže příspěvky jednotlivých aktérů k tomu, jak se kraj vyvíjí, nelze většinou analyticky oddělit a změřit. Role krajských vlád je také při zabezpečování rozvoje krajů mnohdy spíše nepřímá – spočívá ve vytváření podmínek pro činnost jiných subjektů, které teprve vlastní rozvojovou činnost vykonávají (kraje např. poskytují dotace městům a obcím, podnikatelům a neziskovým organizacím).

Vliv krajských vlád na sociální a ekonomický rozvoj krajů je tedy jen dílčí. Proto, až na několik výjimek, nebylo možné využít při měření jejich výkonu data o ekonomické a sociální situaci, resp. vývoji v krajích poskytovaná např. Českým statistickým úřadem [viz např. Český statistický úřad 2006a, 2006b]⁶ nebo obsažená v různých odborných studiích (viz např. [Viturka et al. 2003], pokud jde o hodnocení kvality podnikatelského prostředí v krajích, nebo [Gibarti 2006],

⁵ Platí sice, že pokud určitá věc svěřená do působnosti územní samosprávy není výslovně svěřena do působnosti kraje, patří do působnosti obce, a také, že kraje jsou povinny při výkonu své samostatné působnosti spolupracovat s obcemi, nesmí však zasahovat do jejich působnosti, nicméně při plnění některých rozvojových úkolů se může působnost, resp. činnost krajů překrývat s působností a činností obcí. Podobné formulace, jaké uvádí o povinnosti krajů zajišťovat rozvoj svých území zákon o krajích, lze nalézt i v zákoně o obcích (zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)), pokud jde o povinnost obcí vůči jejich území. Také obec musí, podobně jako kraj, usilovat o všestranný rozvoj svého území a o uspokojování potřeb svých občanů. Na situaci, kdy formulace zákona, byť velmi obecné, jako by zavazovaly obce i kraje ve stejné oblasti samostatné působnosti, poukazuje i Analýza veřejných služeb [Ministerstvo vnitra České republiky 2003].

⁶ Tj. takové sociální a ekonomické charakteristiky krajů jako např. HDP na obyvatele, míra nezaměstnanosti, bytová výstavba, ekonomická aktivita obyvatel, podnikatelská aktivita, vzdělanost obyvatel, příjmy, úroveň bydlení, kriminalita, občanská aktivita aj.

pokud jde o analýzu prostředí inovačního). Z údajů tohoto typu jsme jako míry výkonu převzali jen několik ukazatelů týkajících se dvou agend, u nichž lze oprávněně předpokládat, že role krajských vlád je při vytváření podmínek pro rozvoj v daných oblastech rozhodující, totiž agend středního školství a sociální péče.

Pokud jde o zjišťování *vnitřního výkonu* krajských vlád, je jistě důležité pro zdokonalování vnitřního fungování systému veřejné správy, v kontextu našeho výzkumu zaměřeného především na výstupy činnosti vlád však nemá centrální význam. Jde také převážně o metodicky speciální tematiku, která je mimo kompetenci autorů tohoto příspěvku. Sledovali jsme proto jen několik málo ukazatelů tohoto druhu.

Jako relativně nejschůdnější se tedy ukázalo být zjišťování *procedurálního výkonu* krajských vlád, tj. jak už bylo uvedeno, rozsahu, struktury a kvality úsilí, které krajské vlády vynakládaly na plnění svých cílů a úkolů. Zjišťování výkonu vnějšího a výkonu vnitřního přicházelo v úvahu jen v omezeném rozsahu.

Při výběru ukazatelů výkonu se uplatnila dvě navzájem se prolínající hlediska. Jednak byl z činností, které krajské vlády vykonávají v rámci své působnosti a jejich parametrů, vybrán soubor položek, u nichž je dominantní role krajské vlády nesporná nebo alespoň vysoce pravděpodobná, nerozředěná významnějším spolupůsobením jiných aktérů. Současně byl pořízen přehled existujících a potenciálně dostupných dat o činnostech krajských vlád a jejich parametrech. V průniku obou hledisek se pak nacházela skupina činností, které jsou věcně relevantní, tj. má smysl uvažovat o výkonu krajských vlád v těchto oblastech, a pro které je zároveň možné získat informace nezbytné pro konstrukci indikátorů, které budou výkon poměřovat. Tyto podmínky bylo možné splnit, i když ne vždy dokonale, u následujících skupin činností krajských vlád, resp. parametrů těchto činností:

- 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
- VI. Vytváření podmínek pro rozvoj středního školství
- VII. Uplatnění absolventů středních škol
- VIII. Vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče
- IX. Zahraniční aktivity kraje
- X. Kvalita internetových stránek kraje
- XI. Poskytování informací

Výkon krajských vlád v těchto jedenácti oblastech byl v první fázi zachycen 28 dílčími ukazateli, po vyloučení duplicit byl jejich počet snížen na 24 (podrobný seznam všech 24 dílčích ukazatelů s jejich stručným popisem a s informací o příslušných zdrojích dat a jejich zařazením do výše zmíněných 11 skupin je uveden

v příloze 2). Hodnocen byl výkon vlád všech třinácti krajů ČR. Praha, která má politické a správní postavení kraje, je však útvarem z hlediska geografického, sociologického i správního zcela specifickým a s ostatními třinácti kraji nesrovnatelným, do hodnocení zahrnuta nebyla.⁷

Pokud jde o zdroje dat potřebných pro naplnění ukazatelů, bylo možné opřít se z větší části o údaje veřejně dostupné na internetových stránkách krajů, v materiálech institucí, které aktivitu krajů, resp. na ni navazující skutečnosti zachycují – např. Českého statistického úřadu, ministerstev vnitra, financí, práce a sociálních věcí, Ústavu pro informace ve vzdělání, institucí zabývajících se hodnocením veřejné správy – a také v odborné literatuře. Údaje získané z těchto zdrojů byly doplněny ad hoc dotazováním krajských úřadů, které proběhlo v několika různých režimech.⁸ Kromě vlastních údajů, kterých se dotazy týkaly, poskytly reakce krajských úřadů na položené dotazy také cenné metainformace o pohotovosti, rozsahu a kvalitě jejich informačních služeb, které byly použity pro měření kvality informačních služeb krajů v rámci výše zmíněného XI. tematického okruhu. Různorodost dotazů co do jejich předmětu, typu tazatelů, forem podání a právního kontextu umožnila testovat informační služby krajů z řady různých hledisek.⁹

⁷ Praha je specifická mj. i tím, že má nejen postavení kraje, ale je současně i obcí a hlavním městem státu se všemi z toho plynoucími působnostmi. Tato její specifická situace je vyjádřena zvláštním zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), se na hl. m. Prahu nevztahuje. Výsledky analýz navíc prokázaly, že Praha se od ostatních krajů liší nejenom svým politickým a administrativním statutem, ale i hodnotami velké části sledovaných ukazatelů, a že tedy rozhodnutí nezabývat se Prahou při hodnocení výkonu krajských vlád bylo správné.

⁸ 1. jako žádosti o poskytnutí informací na základě zákona o svobodném přístupu k informacím (zákon č. 106/1999 Sb.) podané institucí (akademickým ústavem) elektronickou cestou u elektronických podatelů krajských úřadů, 2. jako žádosti o poskytnutí informací bez odvolávky na zmíněný zákon, podané institucí (akademickým ústavem) stejným způsobem jako výše, 3. jako telefonické žádosti občana obracejícího se na krajské úřady o poskytnutí informací bez odvolávky na zmíněný zákon, 4. jako poštou zasláné písemné žádosti občana – studenta – o poskytnutí informací bez odvolávky na výše uvedený zákon. Průběh odpovědí krajů na dotazy zasláné v různých režimech se skutečně lišil. Z písemných dotazů odpověděly kraje nejrychleji na dotaz podaný bez odvolávky na zákon o poskytování informací. Na tento dotaz odpověděly nakonec všechny kraje, 11 krajů odpovědělo již do 6 pracovních dní, 1 kraj do 14 pracovních dní, pouze 2 kraje odpověděly mnohem později po několika urgencích. Dotaz s odvoláním na zmíněný zákon zodpověděly všechny kraje až na jeden (ten poslal pouze potvrzení o obdržení dotazu, ale neodpověděl vůbec) do 15 pracovních dní, několika krajům však byla 14. den po zaslání dotazu zaslána ještě urgence. Z písemných dotazů dopadl nejhůře dotaz zasláný poštou občanem – studentem. Zodpovědělo ho pouze 8 krajů.

⁹ Pro některé aktivity, jejichž zachycení by bylo z věcného hlediska žádoucí, se spolehlivá a srovnatelná data získat nepodařilo. To se týkalo např. úspěšnosti krajů při získávání finančních prostředků z evropských strukturálních fondů nebo kvality koncepčních dokumentů, jako jsou např. programy rozvoje územních obvodů krajů.

Při vlastním měření výkonu krajských vlád pomocí jeho ukazatelů se nabízejí dvě základní alternativy. Buď lze výkon měřit *analyticky* – jako vícerozměrný jev, k jehož zobrazení se použije více dílčích ukazatelů, tak aby každý měřil jednu z jeho dimenzí, a s tímto vícerozměrným zobrazením se dále pracuje, nebo lze výkon krajské vlády zobrazit *synteticky* – jediným ukazatelem. Tím může být některý z výše zmíněných dílčích ukazatelů – takový, který vyjadřuje nějaký klíčový rozměr výkonu, nebo se jím může stát agregátní index vytvořený matematicko-statistickou agregací souboru dílčích ukazatelů postihujících různé aspekty výkonu vlády.¹⁰

V analýze, o které zde referujeme, jsme použili *metodu agregátního indexu*. Tím, že kombinuje různé ukazatele do jediné proměnné, charakterizuje agregátní index fungování vlád současně z více hledisek, a omezuje tak nevýhody často spojené s používáním indikátorů jediného typu, či dokonce s používáním jednotlivých indikátorů výkonu. Jeho předností je to, že jako statistický konstrukt může pracovat s různými typy ukazatelů a může je kombinovat. Jeho nevýhoda naproti tomu spočívá v tom, že při konstrukci agregátních indexů dochází k redukci informace a že vypovídací hodnota indexu je velmi závislá na způsobu agregace dílčích ukazatelů. Proto považujeme za nutné podrobněji v dalším popsat postup, který k vytvoření agregátního indexu výkonu krajských vlád použitého v této studii vedl.

Dílčí ukazatele výkonu krajských vlád

Zjištěná data byla nejprve použita k vytvoření *dílčích ukazatelů* výkonu krajských vlád. V některých případech to byl úkol relativně jednoduchý, protože z dostupných zdrojů dat bylo možno dílčí ukazatel výkonu bezprostředně vytvořit. Příkladem může být ukazatel „nákladnost výkonu krajské vlády“, definovaný jako procentní podíl běžných výdajů kraje vynaložený na činnost samotného krajského úřadu z celkových běžných výdajů kraje a vypočítaný z informací získaných přímo z rozpočtů jednotlivých krajů. Takový ukazatel lze nejenom poměrně jednoduše vytvořit, ale i snadno interpretovat: čím menší je nákladnost výkonu krajské vlády, tj. čím relativně levnější je provoz samotného krajského úřadu, tím je kraj hodnocen lépe.

V jiných případech byly jak konstrukce, tak interpretace dílčího ukazatele složitější. Příkladem takového komplikovanějšího dílčího ukazatele je ukazatel „nezaměstnanost absolventů středních odborných učilišť“, který byl definován

¹⁰ Kostecký a Patočková použili v citovaném článku poněkud odlišné členění přístupů k měření výkonu vlád: rozlišili měření pomocí ukazatelů sociálně-ekonomického rozvoje spravovaného území, měření prostřednictvím subjektivního hodnocení fungování vlády občany nebo odborníky, měření procedurální a institucionální efektivnosti a kvality činnosti vlády, měření pomocí agregátních indexů jejího fungování [Kostecký, Patočková 2006: 916].

jako poměr mezi mírou nezaměstnanosti absolventů středních odborných učilišť deset měsíců po vyučení a mírou nezaměstnanosti mladých ve věku 20–24 let v jednotlivých krajích. Při konstrukci takového ukazatele bylo nutno nejprve shromáždit data z různých zdrojů a teprve potom jejich vzájemnou kombinací ukazatel vytvořit. Větší opatrnost vyžaduje jeho interpretace. Předpokládáme, že čím nižší je 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. Omezení takové interpretace spočívá v tom, že relativní úspěšnost absolventů středních odborných učilišť je sice politikou kraje ovlivnitelná (např. přednostní podporou učilišť, jejíž absolventi jsou na trhu práce úspěšní, resp. redukcí učilišť, jejichž absolventi úspěšní nejsou), současně je však ovlivněná i faktory, které jsou zcela mimo kontrolu krajské vlády, jako jsou například možné regionální odlišnosti v ochotě absolventů učilišť hledat si práci.

Konečně někdy byl dílčí ukazatel výkonu kraje již sám o sobě agregátem, který vznikl spojením několika různých informací popisujících výkon v určité oblasti. Příkladem ukazatele takového typu je „kvalita internetových stránek kraje“. Je to ukazatel, který byl konstruován jako součet bodů udělených při expertním posouzení kvality internetových stránek jednotlivých krajů. Hodnoceny byly z hlediska jejich obsahové kvality, aktuálnosti a přehlednosti.

Výše popsáním způsobem bylo vytvořeno celkem 28 dílčích ukazatelů měřících výkon krajských vlád v celkem jedenácti zmíněných skupinách jejich činnosti. Tyto ukazatele se vzájemně odlišovaly jak mírou složitosti jejich konstrukce, tak mírou jednoznačnosti, s jakou bylo možno naměřené rozdíly přisuzovat rozdílům ve výkonu krajských vlád. Jednotlivé dílčí ukazatele se ovšem zásadně odlišovaly i svou formou – některé byly vyjádřeny jako procenta, jiné měly formu bezrozměrného indexu nebo byly výsledkem bodového ohodnocení, jejich hodnoty se pohybovaly v různých intervalech a stupnice hodnot byly nestejně orientované – hodnoty některých dílčích ukazatelů rostly se zvyšujícím se výkonem krajské vlády (např. počet předložených legislativních návrhů zastupitelstvem kraje), jiné naopak klesaly (např. počet zjištěných závad u výkonu přenesené působnosti kraje).

Deskriptivní analýza rozložení četností hodnot jednotlivých dílčích ukazatelů ukázala, že ačkoliv škály hodnot ukazatelů jsou velmi různé, většina ukazatelů má rozložení nepříliš vzdálené od normálního rozložení. Před další prací byly tedy dílčí ukazatele výkonu standardizovány – nejprve jejich převedením na z-skóre a pak otočením jejich škál tak, aby všechny měly stejný smysl, tj. aby zvyšující se hodnota ukazatelů vyjadřovala ve všech případech lepší výkon.

Dalším krokem byla analýza vzájemných souvislostí mezi hodnotami, kterých nabývaly takto standardizované dílčí ukazatele na souboru krajů. Jejím účelem bylo objasnit dvě otázky. Za prvé, zda některé z ukazatelů nejsou natolik

vzájemně korelované, že charakterizují, každý jen jiným způsobem, tentýž rys výkonu krajských vlád, a že jde tedy o duplicitu. Za druhé zjistit, zda hodnoty dílčích ukazatelů ukazují na konzistentně vyšší výkon některých krajů, resp. na nižší výkon jiných, či zda se hodnocení výkonu krajů liší ukazatel od ukazatele.

Korelační analýza¹¹ potenciálních duplicit mezi ukazateli ukázala, že mezi 28 dílčími ukazateli výkonu krajských vlád skutečně existují některé, jejichž hodnoty jsou vysoce korelované. Každý takový pár proměnných byl pak zkoumán po věcné stránce – z hlediska toho, co vzájemně korelované ukazatele měří. V čtyřech případech, kdy se ukázalo, že tato dvojice skutečně zobrazuje tentýž rys výkonu krajských vlád, byl z ní ponechán pro další zpracování vždy jen jeden ukazatel. Tímto způsobem byly vyřazeny čtyři ukazatele, ostatních 24 ukazatelů postoupilo do dalšího zpracování.

Pro lepší pochopení vztahů mezi dílčími ukazateli výkonu byla ještě provedena jejich faktorová analýza.¹² Ukázala, že jednotlivé dílčí ukazatele není možné jednoduše seskupit do několika málo skupin sytících faktory, které by mohly být chápány jako obecné míry výkonu v malém počtu věcně interpretovatelných oblastí činnosti krajských vlád. Faktorová analýza identifikovala celkem sedm vzájemně nezávislých faktorů, které dohromady vysvětlily celkem 89 % celkové variability. Jen první z extrahovaných faktorů vysvětloval větší podíl celkové variability (29 %), byl však syčen obsahově velmi odlišnými proměnnými, takže byl prakticky neinterpretovatelný. Žádný ze zbylých šesti extrahovaných faktorů nevysvětloval více než 13 % celkové variability a žádný z nich nebyl syčen takovou kombinací vstupních proměnných, kterou by bylo možné jednoduše interpretovat. Ukázalo se tedy, že nemá smysl snažit se vstupní proměnné přeskupovat do nějakých nových, empiricky odvozených skupin, v nichž by se sdružovaly proměnné měřící výkon krajské vlády ve významově smysluplných oblastech jejich činnosti (např. ekonomická politika, zahraniční vztahy, vzdělávací politika, sociální politika...), případně by se v nich vstupní proměnné seskupovaly podle typu ukazatelů (např. ukazatele procedurálního výkonu, vnějšího výkonu, vnitřního výkonu). Jestliže takové zjednodušení vstupního souboru 24 dílčích ukazatelů možné nebylo, považovali jsme za oprávněné vycházet v dalších úvahách z rozdělení ukazatelů do výše zmíněných 11 skupin, které se váží na jednotlivé oblasti činnosti krajských vlád.

Výkon krajských vlád ve světle agregátního indexu

Konečně bylo možné přistoupit ke konstrukci samotného agregátního indexu výkonu krajských vlád. Jako vstupní proměnné jsme použili zmíněných 24 dílčích ukazatelů charakterizujících výkon krajských vlád v jedenácti oblastech jejich

¹¹ Procedura CORRELATE ze statistického balíku programů SPSS.

¹² Procedura FACTOR ze statistického balíku programů SPSS, metoda hlavních komponent, rotace VARIMAX.

Tabulka 1. Ukazatele výkonu krajských vlád ve vybraných oblastech jejich činnosti

Kraj	I. Investice kraje a podpora podnikatelského a občanského sektoru	II. Náklad- nost výko- nu krajské vlády	III. Kvalita manage- mentu veřejné správy	IV. Legislativ- ní iniciati- va kraje	V. Kvalita správní činnosti	VI. Rozvoj středního školsství
Středočeský	0,81	-1,26	-1,56	-1,11	0,60	0,80
Jihočeský	-1,65	0,54	0,42	-1,11	-1,09	0,10
Plzeňský	-0,92	0,36	-0,01	-1,11	1,03	0,22
Karlovarský	-0,49	-1,80	1,29	-1,11	-2,15	-1,55
Ústecký	0,58	0,09	-1,56	2,03	-0,24	0,16
Liberecký	0,54	-0,45	-1,56	0,15	0,39	-1,36
Královéhradecký	1,97	-0,36	-0,01	0,77	1,24	0,05
Pardubický	0,05	-0,09	-0,01	-0,48	-0,46	0,69
Vysočina	-0,15	-0,90	0,17	0,77	-0,67	0,19
Jihomoravský	0,29	1,17	-0,01	0,77	0,60	-0,03
Olomoucký	-1,21	0,18	1,03	0,15	-0,67	0,28
Zlínský	-0,76	0,54	0,60	-0,48	1,24	0,30
Moravskoslezský	0,93	1,98	1,20	0,77	0,18	0,15

Zdroj: vlastní výpočty.

Poznámka: jednotkou výkonu je z-skóre, kde 0 = průměrný výkon, kladné číslo = nadprůměrný výkon, záporné číslo = podprůměrný výkon.

činnosti. Počty ukazatelů charakterizujících jednotlivé činnosti se navzájem lišily. Abychom ve výsledném agregátním ukazateli nezvyšovali váhu oblastí, u nichž bylo k dispozici více dílčích ukazatelů výkonu, vypočetli jsme pro každou z nich samostatný ukazatel výkonu v dané oblasti. U čtyř oblastí, kde byl k dispozici jen jeden parciální ukazatel, se stal tímto ukazatelem výkonu v dané oblasti samotný dílčí ukazatel. V ostatních případech, kde bylo pro každou oblast činnosti ukazatelů více, jsme hodnoty dílčích ukazatelů vztahujících se k dané oblasti nejprve sečetli, a poté znovu standardizovali převodem na z-skóre. Výsledkem byl pro každý kraj soubor 11 ukazatelů charakterizujících jejich výkon v jednotlivých oblastech jejich činnosti, a to ve formě umožňující vzájemné srovnání jednotlivých krajů. Všechny tyto ukazatele měly stejnou škálu, kde 0 znamená průměrnou hodnotu, kladné číslo nadprůměrný a záporné číslo podprůměrný výkon v dané oblasti. Výsledky jsou shrnuty v tabulce 1.

Kraj	VII. Uplatnění absolventů středních škol	VII. Rozvoj sociální péče	IX. Zahraniční aktivity kraje	X. Kvalita interne- tových stránek kraje	XI. Poskytová- ní infor- mací
Středočeský	0,41	-1,59	1,95	0,63	-0,23
Jihočeský	0,63	0,33	1,06	1,34	-0,32
Plzeňský	-0,02	-0,94	-0,03	-2,26	-0,44
Karlovarský	1,50	-0,87	-0,69	-0,83	-0,18
Ústecký	0,31	0,33	-0,90	-1,44	-0,58
Liberecký	1,00	1,20	0,72	0,63	-0,08
Královéhradecký	0,25	0,65	-0,40	0,03	0,05
Pardubický	-0,36	-0,25	-0,75	0,68	0,12
Vysočina	-2,67	-0,98	-1,21	-0,45	2,80
Jihomoravský	-0,50	-0,65	-0,41	0,80	-1,78
Olomoucký	-0,17	1,46	1,32	0,22	0,09
Zlínský	0,24	1,47	0,37	0,27	0,48
Moravskoslezský	-0,63	-0,16	-1,02	0,36	0,08

Jak je patrné z této tabulky, krajské vlády se navzájem značně liší, pokud jde o strukturu jejich výkonu z hlediska jeho rozložení do jedenácti posuzovaných oblastí jejich činnosti. Tato skutečnost je logická, protože samotné ukazatele výkonu byly konstruovány tak, aby odlišily kraje v dané oblasti nadprůměrně výkonné od krajů v dané oblasti průměrných a od krajů v dané oblasti podprůměrně výkonných. Zajímavější je zjištění, že pomyslné pořadí krajů podle jejich výkonu i vzájemné rozdíly mezi nimi se odlišují podle toho, kterou oblast jejich činnosti posuzujeme. Jinými slovy: výkon jednotlivých krajů, měřený našimi ukazateli, není ve všech posuzovaných oblastech stejný. Jeden a tentýž kraj může být hodnocen jako nadprůměrně výkonný v některých oblastech a zároveň podprůměrně výkonný v oblastech jiných. Souhrnně lze tedy konstatovat, že v České republice neexistují žádné „univerzálně výkonné kraje“, které by byly ve všech hodnocených oblastech jejich činnosti nadprůměrné, a stejně tak neexistují ani žádné „univerzálně nevýkonné kraje“, o nichž by mohl být řečen opak.¹³

¹³ Tím se situace v České republice podstatně liší od situace kupříkladu v Itálii, kde byly podobným způsobem měřeny rozdíly ve výkonu tamních regionálních vlád [viz Putnam et al. 1993: 63–82].

Tabulka 2. Rozdělení krajů do skupin podle hodnoty agregátního indexu výkonu krajských vlád

Kraje s nadprůměrným výkonem krajské vlády		Kraje s průměrným výkonem krajské vlády		Kraje s podprůměrným výkonem krajské vlády	
Kraj	Agr. index výkonu	Kraj	Agr. index výkonu	Kraj	Agr. index výkonu
Zlínský	4,40	Liberecký	0,57	Vysočina	-3,01
Královéhradecký	4,27	Jihočeský	0,30	Plzeňský	-4,00
Moravskoslezský	3,90	Jihomoravský	0,23	Karlovarský	-7,60
Olomoucký	2,80	Středočeský	-0,18		
		Pardubický	-0,55		
		Ústecký	-1,14		

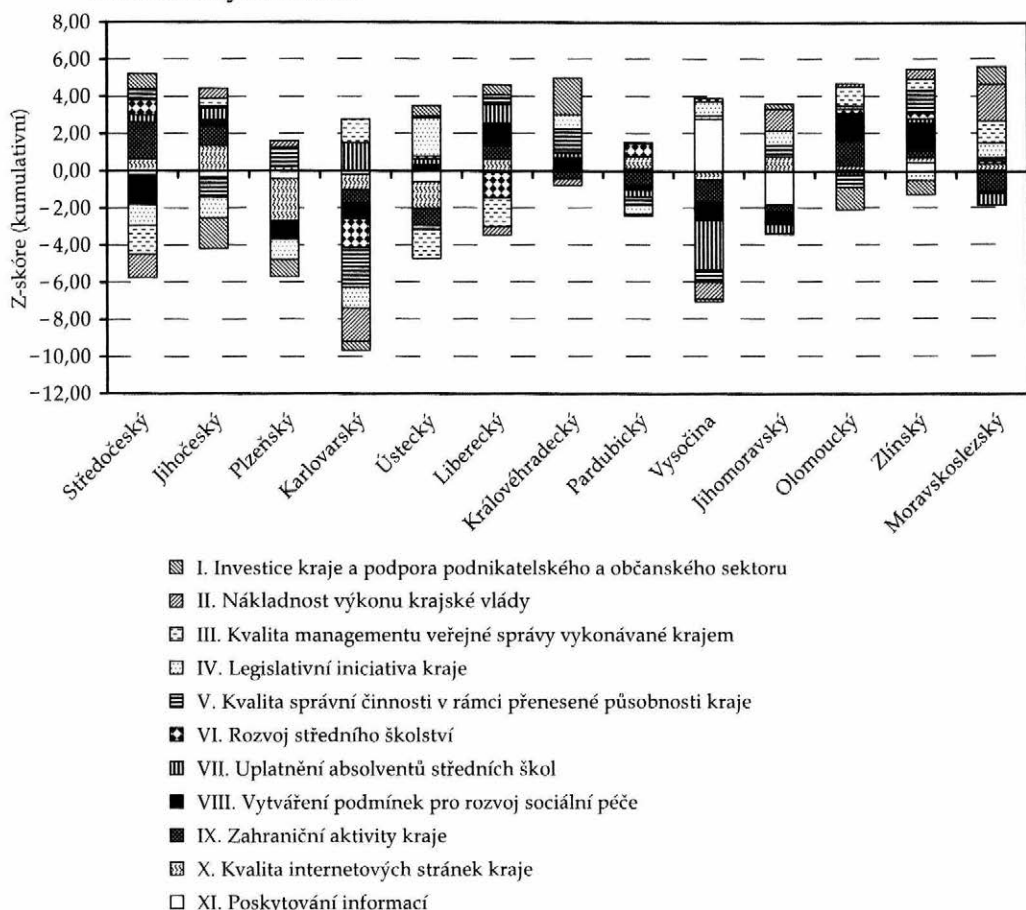
Zdroj: vlastní výpočty.

Poznámka: agregátní index je bezrozměrné číslo, jehož kladná hodnota značí vyšší než průměrný výkon, záporná hodnota nižší než průměrný výkon.

Přesto je možné celkový výkon krajů posoudit souhrnně a odlišit kraje s převažujícím nadprůměrným výkonem krajské vlády ve sledovaných oblastech od krajů s převažujícím výkonem podprůměrným. Tím se dostáváme k tomu, co bylo prvotním cílem našeho příspěvku, totiž k celkovému posouzení výkonu krajských vlád formou agregátního indexu. Tento index byl vypočten jednoduchým způsobem: sečetli jsme hodnoty ukazatelů měřících výkon krajských vlád v jedenácti sledovaných oblastech jejich činnosti (viz tabulku 1). Výsledkem je jediné číslo, které je tím vyšší, čím vyšší je výkon krajské vlády. Na základě tohoto ukazatele je teoreticky možné sestavit „žebříček krajských vlád“ podle jejich takto změřeného výkonu. Vzhledem k tomu, za jakých podmínek a jakým způsobem byl agregátní index vytvořen (výkon nemohl být měřen ve všech v úvahu přicházejících oblastech činnosti krajských vlád, jednotlivým oblastem činnosti byla při konstrukci agregátního indexu připsána stejná váha, některá data nebyla dostupná, neměli jsme možnost nezávisle ověřit validitu převzatých údajů, měření bylo jednorázové a nikoliv opakované aj.), považujeme za korektní detailní „žebříčky výkonu“ nesestavovat. Malé rozdíly v hodnotách agregátního indexu není možné považovat za dostatečně spolehlivé na to, abychom některou krajskou vládu označili za lepší než jinou. Hodnoty agregátního indexu jsme použili pouze k tomu, abychom kraje roztrídili do tří skupin:¹⁴ kraje s nadprůměrným výkonem krajské vlády, kraje s průměrným výkonem krajské vlády a kraje s podprůměrným výkonem krajské vlády. Výsledky jsou uvedeny v tabulce 2.

¹⁴ Použili jsme shlukovou analýzu, proceduru HIERARCHICAL CLUSTER ze statistického balíku programů SPSS, metoda shlukování Centroid Clustering. Původně pětistupňové řešení jsme nakonec redukovali na tři základní kategorie.

Graf 1. Výkon krajů ve vybraných oblastech jejich činnosti vyjádřený formou kumulovaných z-skóre

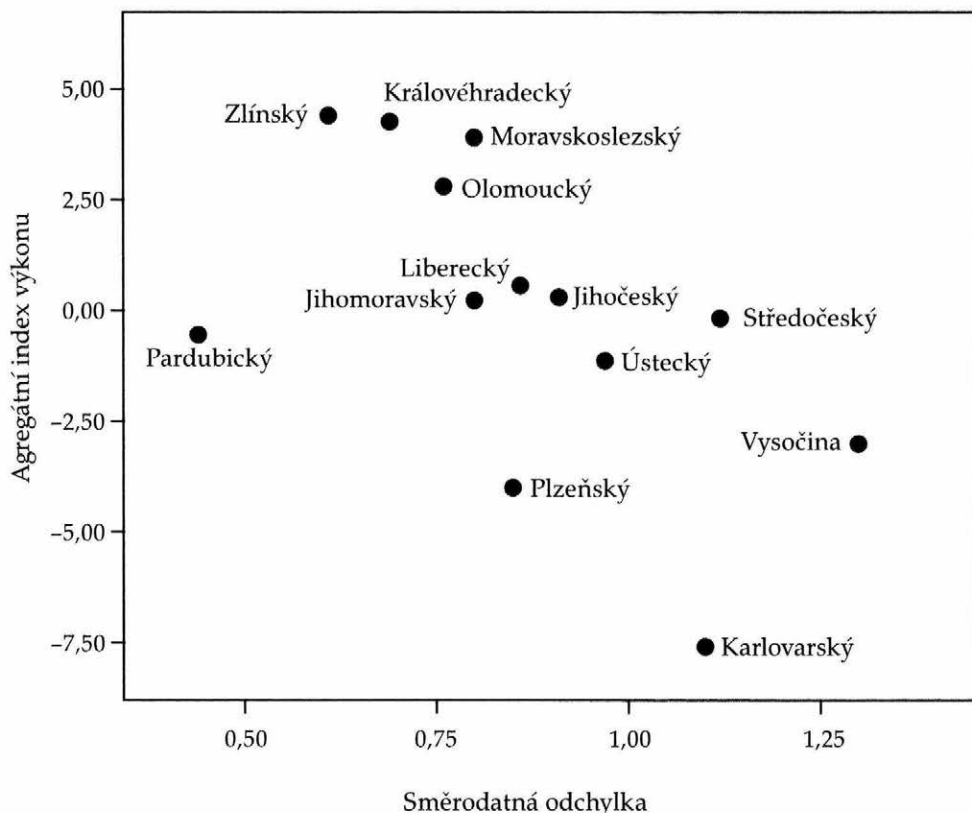


Zdroj: vlastní výpočty.

Poznámka: nadprůměrný výkon ve sledované oblasti zvětšuje délku sloupce nad osou x, podprůměrný výkon zvětšuje délku sloupce pod osou x.

Z údajů v tabulce stojí za povšimnutí dvě věci. První je skutečnost, že hodnoty agregátního indexu výkonu krajských vlád se velmi podstatně liší, kolísají v rozmezí od -7,60 v Karlovarském kraji po 4,40 ve Zlínském kraji. Ačkoliv malé rozdíly v hodnotách indexu je třeba posuzovat s opatrností, jsou rozdíly mezi těmito hodnotami v krajích s nadprůměrně výkonnými vládami a v krajích s vládami podprůměrně výkonnými tak velké, že je stěží můžeme přisuzovat náhodným vlivům nebo chybám měření. Na nenáhodnost rozdílů poukazuje také skutečnost, že rozdělení krajů do tří skupin sleduje určitou teritoriální logiku: do skupiny krajů s nejvýkonnějšími vládami patří hlavně moravské kraje (a Králo-

Graf 2. Výkon krajských vlád (měřený agregátním indexem výkonu) a jeho vztah k variabilitě hodnot dílčích ukazatelů výkonu popisujících vybraných 11 oblastí činnosti krajských vlád (směrodatná odchylka)



Zdroj: vlastní výpočty.

véhradecký kraj ve východních Čechách), zatímco kraje v západní části Čech (ale také kraj Vysočina) mají hodnoty agregátního indexu naopak nejnižší.

Ještě podrobnější přehled o výkonu jednotlivých krajských vlád poskytne graf 1, kde jsou jednotlivé ukazatele výkonu z tabulky 1 převedeny do grafické podoby. Celkový výkon kraje je zde zobrazen sloupcem. Všechny ukazatele výkonu, které ukazují na nadprůměrný výkon daného kraje, a nabývají tak kladných hodnot, zvětšují v grafu délku sloupce nad osou x, zatímco všechny ukazatele výkonu, které indikují podprůměrný výkon v dané oblasti, a nabývají tedy záporných hodnot, prodlužují délku sloupce pod osou x. Sloupce charakterizující krajské vlády s vyšší hodnotou agregátního indexu výkonu jsou „posazeny“ v grafu výš a naopak. Z grafu lze navíc vyčíst i další obecnou charakteristiku výkonu krajské vlády. Čím blíže průměru jsou hodnoty ukazatelů výkonu v jednotlivých sledovaných oblastech, tím kratší je celková délka sloupce, a naopak, čím extrém-

nější hodnoty výkonu krajské vlády v jednotlivých oblastech byly naměřeny (ať už v kladném nebo v záporném smyslu), tím delší je celková hodnota sloupce.

Kombinace informací o celkové hodnotě agregátního indexu výkonu a variabilitě hodnot dílčích ukazatelů výkonu v jedenácti sledovaných oblastech umožnila konečně zkonstruovat graf 2, ve kterém jsou zachyceny oba zmíněné parametry výkonu krajských vlád.

Z grafu je vidět, že tři skupiny krajů lišících se celkovým výkonem krajských vlád, se zároveň liší ve variabilitě mezi hodnotami dílčích ukazatelů výkonu v jednotlivých sledovaných oblastech jejich činnosti. U krajských vlád patřících do skupiny s nejvyšším výkonem jsou zároveň malé rozdíly mezi výkonem v jednotlivých sledovaných oblastech. Jejich celkově dobré skóre tedy není výsledkem „extrémně dobrých“ výkonů jen v několika oblastech jejich činnosti, ale je spíše odrazem skutečnosti, že ve většině sledovaných oblastí dosahovaly podobně nadprůměrných výsledků. Nejvíce vnitřně heterogenní je skupina krajů, jejichž vlády byly hodnoceny jako průměrně výkonné. Výkon vlády Pardubického kraje byl kupříkladu hodnocen blízko průměru téměř ve všech sledovaných oblastech. Na druhém konci škály stojí naopak vláda Středočeského kraje, jejíž výkon byl hodnocen jako velmi nevyrovnaný – zatímco v některých sledovaných oblastech byl vysoce nadprůměrný, v jiných vysoce podprůměrný, což vedlo v agregátu k celkově průměrnému výsledku. Konečně kraje s celkově nejhorším hodnocením měly spíše tendenci k větší variabilitě v hodnotách dílčích ukazatelů. Nedá se tedy říci, že by byly hodnoceny ve všech oblastech jejich činnosti vždy špatně, dobré hodnocení v některých oblastech bylo ovšem převáženo nepříznivým hodnocením ve většině ostatních posuzovaných oblastí jejich činnosti.

Závěrem

V tomto příspěvku jsme se pokusili přispět k analýze výkonu veřejné správy v České republice. Předmětem naší pozornosti byl výkon „krajských vlád“ – institucí reprezentujících samosprávné kraje. Položili jsme si otázku, zda kraje, resp. jejich vlády, které vznikly ve stejnou dobu a podle stejných zákonů a jejichž činnost se odehrává v rámci stejných legislativních a fiskálních pravidel, fungují přibližně stejným způsobem, nebo se ve svém výkonu liší. A pokud je jejich výkon různý, jak strukturované a jak velké tyto rozdíly jsou. Dříve, než bylo možné přistoupit k vlastnímu měření a porovnání výkonu krajských vlád, museli jsme vyřešit některé metodologické otázky. Jak chápat poněkud vágní pojem „výkon krajské vlády“ a jak jej operacionalizovat? Jaká data jsou vhodná a pro naplnění ukazatelů výkonu a jaká jsou dostupná? Jakou formou zjištěný výkon vyjádřit? Analyticky, jako vícerozměrný jev, pomocí souboru ukazatelů, nebo synteticky – pomocí agregátního indexu?

Odpověď na tyto otázky musela vzít v úvahu jednak specifické postavení krajských vlád jako článku stojícího mezi místní úrovní veřejné správy a její úrovn

ní celostátní, jednak také omezenou dosažitelností potřebných údajů. Výkon, který jsme mohli zjišťovat, byl převážně výkonem institucionálním a sledovali jsme jej v jedenácti oblastech činnosti krajských vlád, které bylo možné operacionalizovat a získat o nich data. Výkon byl charakterizován nejprve souborem dílčích analytických ukazatelů, které pak byly postupně sloučeny do jediného agregátního indexu.

Analýza prokázala, že krajské vlády se mezi sebou, pokud jde o strukturu jejich výkonu z hlediska jeho rozložení do jedenácti sledovaných oblastí činnosti, značně liší. Ukázala však dále významnou skutečnost, že v České republice neexistují žádné všeobecně výkonné kraje (resp. krajské vlády), které by byly ve všech hodnocených oblastech jejich činnosti nadprůměrné, a stejně tak neexistují ani žádné kraje všeobecně nevýkonné. Výkon jednotlivých krajů, měřený použitými ukazateli, není totiž ve všech posuzovaných oblastech stejný. Jeden a tentýž kraj může být v některých oblastech hodnocen jako nadprůměrně výkonný a zároveň v oblastech jiných jako podprůměrně výkonný. Hodnoty agregátního indexu nicméně dovolily roztrždit kraje do tří skupin – na kraje s nadprůměrným výkonem krajské vlády, kraje s průměrným výkonem této vlády a kraje, kde byl výkon krajské vlády podprůměrný. Rozdíly mezi hodnotami agregátního indexu v krajích s nadprůměrně výkonnými vládami a v krajích s vládami podprůměrně výkonnými jsou tak velké, že je nelze vysvětlit náhodnými vlivy nebo chybami měření. Na nenáhodnost rozdílů poukazuje také skutečnost, že rozdělení krajů do zmíněných tří skupin sleduje určitou teritoriální logiku. Obě tyto skutečnosti naznačují, že měření bylo validní. U krajských vlád patřících do skupiny s nejvyšším výkonem jsou rozdíly mezi výkonem v jednotlivých sledovaných oblastech malé, takže jejich celkově dobré skóre není výsledkem výjimečně dobrých výkonů jen v několika oblastech jejich činnosti, ale je spíše odrazem skutečnosti, že podobně nadprůměrných výsledků dosahovaly ve většině sledovaných oblastí. Nejvíce vnitřně heterogenní je naopak skupina krajů, jejichž vlády byly hodnoceny jako průměrně výkonné.

Nakonec považujeme za korektní připomenout několik omezujících faktorů, které se promítly do koncepce a výsledků této studie. 1. Současné krajské zřízení je dosud mladou institucí – od jeho vstupu do života uplynulo v době konání tohoto výzkumu teprve šest let, takže některé podmínky, formy a projevy jeho fungování, které jsme zachytili, nejsou ještě zcela stabilizované. 2. Procedurální výkon krajských vlád, který je podstatnou složkou výkonu měřeného naším agregátním indexem, se nemusí vždy dostatečně promítnout do jejich výkonu vnějšího, tedy do toho aspektu jejich činnosti, který je rozhodující. 3. Omezený co do obsahu, rozsahu a časového záběru byl okruh dat, která se podařilo získat a která byla použitelná. Tato okolnost pak limitovala i okruh činností krajských vlád, na kterých bylo možné jejich výkon měřit. Zmíněná omezení je třeba respektovat při použití výsledků této studie.

MICHAL ILLNER je vědecký pracovník Sociologického ústavu AV ČR v oddělení Lokální a regionální studia. Zabývá se prostorovými aspekty sociálního rozvoje, sociologickou problematikou měst a regionů, lokální politikou a územní veřejnou správou. Publikuje doma i v zahraničí, je spoluautorem řady knižních publikací o této problematice. Externě vyučuje sociologii města na Fakultě sociálních věd UK a základy sociologie pro studenty geografie na Přírodovědecké fakultě UK.

TOMÁŠ KOSTECKÝ je vědecký pracovník Sociologického ústavu AV ČR, vedoucí oddělení Lokální a regionální studia. Dlouhodobě se zabývá prostorovými aspekty lidského chování, lokální, regionální a komparativní politikou, politickými důsledky metropolizace a suburbanizace. Pravidelně publikuje v domácích i zahraničních odborných časopisech a knihách.

VĚRA PATOČKOVÁ je absolventka magisterského studia kulturologie na Filozofické fakultě UK v Praze, kde v současné době pokračuje v doktorském studiu. Absolvovala rovněž studijní program WLRA International Centre of Excellence v Nizozemí (M.A. in international leisure studies). V současné době pracuje jako odborná pracovnice Sociologického ústavu AV ČR v oddělení Lokální a regionální studia.

Literatura

- Gibarti, Jana. 2006. „Inovační výkonnost krajů ČR.“ *Ekonomická revue* 9 (3): 42–59.
- Český statistický úřad. 2006a. *Před volbami. ČR a kraje v číslech*. Praha: Český statistický úřad.
- Český statistický úřad (pro Ministerstvo pro místní rozvoj ČR). 2006b. *Statistické ukazatele charakterizující ČR a její regionální strukturu*. Praha: Český statistický úřad. Příloha č. 4 ke Strategii regionálního rozvoje ČR.
- Heger, Vladimír. 2007a. „Ceny Ministerstva vnitra.“ *Veřejná správa* (5): 8–9.
- Heger, Vladimír. 2007b. „3. národní konference kvality.“ *Veřejná správa* (8): 11.
- Hendrych, D. 2003. *Správní věda. Teorie veřejné správy*. Praha: ASPI.
- (kapitola VIII. Hodnocení veřejné správy)
- Kajml, Pavel. 2006. „Resortní ceny Ministerstva vnitra za kvalitu a za inovaci v územní veřejné správě za rok 2006.“ [on-line]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 18. 9. 2006]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/souteze/2006/kvalitavs_06.html>.
- 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.
- Kovářová, Radka. 2005. „Ministr vnitra předal ceny za kvalitu ve veřejné správě.“ [on-line]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 18. 9. 2006]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/zpravy/2005/plzen.html>>.
- Ministerstvo vnitra České republiky. 2003. „Analýza veřejných služeb.“ [on-line]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 28. 8. 2006]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/koncepce/v_sluzby/analy_vs.html>.
- Ministerstvo vnitra České republiky. 2006. „Přehled nedostatků a jejich příčiny.“ Příloha č. 4 *Hodnotící zprávy o výsledcích kontrol výkonu přenesené působnosti orgány krajů a hl. m. Prahy v letech 2004–2005* [on-line]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 18. 9. 2006]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/sprava/mistni/vysledky.html>>.

- Putnam, R. D., R. Leonardi, R. Y. Nanetti. 1993. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Viturka, M. et al. 2003. *Regionální vyhodnocení kvality podnikatelského prostředí v České republice*. Brno: Masarykova univerzita v Brně. Ekonomicko-správní fakulta. Katedra regionální ekonomie a správy.
- Westminster s. r. o. 2007. *Výzkum komunikace státu s občany ČR. Vybrané výsledky*. Praha: Westminster s. r. o.

Příloha 1 – Právní normy

Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů.

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o ustavení vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, jak vyplývá ze změn provedených ústavním zákonem č. 176/2001 Sb.

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Příloha 2 – Seznam dílčích ukazatelů¹⁵

I. Investice kraje a podpora podnikatelského a občanského sektoru

Ukazatel: Investiční orientace krajského rozpočtu

Procentní podíl kapitálových výdajů kraje na celkových výdajích kraje v r. 2005. Vyjadřuje orientaci hospodaření kraje na vytváření dlouhodobých hmotných předpokladů jeho rozvoje. V některých případech může však odrážet i specifickou situaci kraje vyžadující kapitálové výdaje. Zdroj: krajské rozpočty 2005.

Ukazatel: Dotace kraje podnikatelským subjektům

Procentní podíl investičních a neinvestičních dotací poskytnutých krajem podnikatelským subjektům z celkových výdajů kraje. Vyjadřuje aktivitu krajské vlády ve prospěch rozvoje podnikání v kraji. Zdroj: krajské rozpočty 2005.

Ukazatel: Dotace kraje neziskovým organizacím

Procentní podíl investičních a neinvestičních dotací poskytnutých krajem neziskovému sektoru z celkových výdajů kraje. Vyjadřuje aktivitu krajské vlády ve prospěch rozvoje neziskových občanských aktivit v kraji. Zdroj: krajské rozpočty 2005.

II. Nákladnost výkonu krajské vlády

Ukazatel: Nákladnost výkonu krajské vlády

Procentní podíl běžných výdajů kraje vynaložených na krajský úřad z celkových běžných výdajů kraje v r. 2005. Vyjadřuje nákladnost výkonu veřejné správy v kraji. Zdroj: krajské rozpočty v r. 2005.

¹⁵ Hodnoty dílčích ukazatelů za jednotlivé kraje nebylo možné v rámci přípustného rozsahu stati uvést.

III. Kvalita managementu veřejné správy vykonávané krajem

Ukazatel: Postavení kraje v soutěžích kvality veřejné správy

Bodové ocenění výsledků kraje v soutěži kvality veřejné správy v roce 2005 a v roce 2006. Ceny jsou udělovány za aplikaci některého z nástrojů pro zvyšování výkonnosti a kvality služeb organizací (např. CAF, benchmarking, Balanced Scorecard, EFQM, normy ISO, místní Agenda 21 apod.).¹⁶ Vyjadřuje relativní kvalitu managementu veřejné správy vykonávané krajskou vládou. Zdroj: [Kovářová 2005] a [Heger 2007a, 2007b].

IV. Legislativní iniciativa kraje

Ukazatel: Využití práva zastupitelstva kraje předkládat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně

Počet návrhů zákonů podaných zastupitelstvem kraje Poslanecké sněmovně¹⁷ během volebního období 2002–2006. Vyjadřuje iniciativu krajské vlády, může však také v některých případech odrážet i specifickou situaci kraje, kdy některý jeho problém vyžaduje zákonnou úpravu. Zdroj: Parlamentní institut České republiky (r. 2006).¹⁸

V. Kvalita správních úkonů v rámci přenesené působnosti kraje

Ukazatel: Závad ve výkonu přenesené působnosti kraje

Počet závad ve výkonu přenesené působnosti kraje v r. 2004 a 2005 zveřejněných v Hodnotící zprávě o výsledcích kontrol výkonu přenesené působnosti orgány krajů a hl. m. Prahy v letech 2004–2005 (Ministerstvo vnitra ČR 2006). Vyjadřuje formální úroveň správní činnosti krajské vlády v přenesené působnosti.¹⁹ Zdroj: Ministerstvo vnitra České republiky [2006].

VI. Vytváření podmínek pro rozvoj středního školství

Ukazatel: Index změny struktury středního školství

Index vychází z údajů o podílu žáků jednotlivých typů středních škol (gymnázií, SOŠ a SOÚ bez škol speciálních a VÚ) na celkové populaci 15–19letých za roky 2000, 2001, 2002, 2003. Index je součtem dvojnásobku podílu nárůstu žáků gymnázií mezi lety 2000–2003 na celkovém nárůstu žáků středních škol mezi lety 2000–2003 a podílu nárůstu žáků SOŠ mezi lety 2000–2003 na celkovém nárůstu

¹⁶ Podrobněji o cenách a kritériích pro jejich udělení viz např. Kajml [2006].

¹⁷ Jde o využití pravomoci zastupitelstva kraje předkládat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně stanovené zákonem o krajích č. 129/2000 Sb.

¹⁸ Jinou záležitostí je úspěšnost legislativní iniciativy krajských zastupitelstev, o které ukazatel nevypovídá a která nebyla v rámci této analýzy zjišťována.

¹⁹ Správně-technická úroveň činnosti krajských vlád, kterou tento ukazatel vyjadřuje, je parametrem odlišným od celkové kvality managementu veřejné správy vyjádřené postavením krajů v soutěžích kvality veřejné správy.

žáků středních škol mezi lety 2000–2003. Vyjadřuje, jak se na celkovém nárůstu žáků středních škol podílí nárůst žáků gymnázií a SOŠ. Růst tohoto podílu se považuje za příznivý trend. Zdroj: Ústav pro informace ve vzdělání, uveřejněno v Český statistický úřad. 2003, 2004, 2005. *Statistické ročenky České republiky* 2002, 2003, 2004. Praha: Scientia.

Ukazatel: Přijímací řízení na osmiletá, šestiletá a čtyřletá gymnázia

Procento uchazečů o studium na gymnáziích přijatých do 1. ročníku v rámci přijímacího řízení pro školní rok 2005/2006. Vyjadřuje uspokojení poptávky po studiu na gymnáziu. Zdroj: Ústav pro informace ve vzdělání.

Ukazatel: Podíl přijatých na školy nabízející maturitní vzdělání a studentů 3. ročníku šestiletých a 5. ročníku osmiletých gymnázií na celkovém počtu patnáctiletých

Procento patnáctiletých, kteří byli v rámci přijímacího řízení pro školní rok 2005/2006 přijati k středoškolskému studiu, jež bude ukončeno maturitní zkouškou, nebo kteří již studují ve 3. ročníku šestiletých nebo v 5. ročníku osmiletých gymnázií. Vyjadřuje podíl populace patnáctiletých, kteří mají možnost ukončit středoškolské studium maturitní zkouškou. Zdroj: Český statistický úřad a Ústav pro informace ve vzdělávání. 2006. „Statistická ročenka školství – výkonové ukazatele 2005/2006, kapitola D – Střední vzdělávání a vyšší odborné vzdělávání v konzervatořích.“ [on-line] Praha: Ústav pro informace ve vzdělávání [cit. 18. 1. 2007]. Dostupné z: <<http://www.uiv.cz/clanek/431/368>>.

VII. Uplatnění absolventů středních škol

Ukazatel: Nezaměstnanost absolventů gymnázií

Index nezaměstnanosti absolventů gymnázií vychází z údajů o tzv. nové neúspěšnosti²⁰ absolventů gymnázií a procentního podílu nezaměstnaných ve věkové skupině 20–24letých.²¹ Index je procentním podílem tzv. nové neúspěšnosti absolventů gymnázií ve školním roce 2004/2005 na podílu nezaměstnaných ve věkové skupině 20–24 let. Je inverzní mírou úspěšnosti absolventů gymnázií při hledání práce s ohledem na nezaměstnanost mladých ve věku 20–24 let v příslušném kraji. Zdroj: Český statistický úřad a Ústav pro informace ve vzdělávání. 2006. „Statistická ročenka školství – výkonové ukazatele 2005/2006, kapitola D – Střední vzdělávání a vyšší odborné vzdělávání v konzervatořích.“ [on-line] Praha: Ústav pro informace ve vzdělávání [cit. 18. 1. 2007]. Dostupné z: <<http://www.uiv.cz/clanek/431/368>>.

²⁰ Nová neúspěšnost vyjadřuje procentní podíl mezi nově nezaměstnanými absolventy (tj. těmi, kteří ještě nepracovali) a odpovídající skupinou absolventů, kteří ukončili vzdělání v předchozím roce. Zde se jedná o údaj za duben 2006.

²¹ Procentní podíl počtu nezaměstnaných v kraji ve věku 20–24 let na celkovém počtu obyvatel kraje ve věku 20–24 let (jedná se o údaj za červen 2006).

Ukazatel: Nezaměstnanost absolventů SOU

Index nezaměstnanosti absolventů SOU vychází z údajů o tzv. nové neúspěšnosti absolventů SOU a procentního podílu nezaměstnaných ve věkové skupině 20–24 let. Index je procentním podílem tzv. nové neúspěšnosti absolventů SOU ve školním roce 2004/2005 na podílu nezaměstnaných ve věkové skupině 20–24 let. Je inverzní mírou úspěšnosti absolventů SOU při hledání práce s ohledem na nezaměstnanost mladých ve věku 20–24 let v příslušném kraji.

Zdroj: Český statistický úřad a Ústav pro informace ve vzdělávání. 2006. „Statistická ročenka školství – výkonové ukazatele 2005/2006, kapitola D – Střední vzdělávání a vyšší odborné vzdělávání v konzervatořích.“ [on-line] Praha: Ústav pro informace ve vzdělávání [cit. 18. 1. 2007]. Dostupné z: <<http://www.uiv.cz/clanek/431/368>>.

VIII. Vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče

Ukazatel: Neuspokojení žadatelé o byt v domě s pečovatelskou službou 2002–2004

Procentní podíl počtu neuspokojených žadatelů²² o byt v domě s pečovatelskou službou na 1000 obyvatel ve věkové skupině 65+ v roce 2004 na počet neuspokojených žadatelů o byt v domě s pečovatelskou službou na 1000 obyvatel ve věkové skupině 65+ v roce 2002. Vyjadřuje změnu (zvýšení nebo snížení) počtu neuspokojených žadatelů o byt v domě s pečovatelskou službou na 1000 obyvatel ve věkové skupině 65+ v letech 2002–2004. Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky, uveřejněno v Český statistický úřad, Krajská reprezentace hl. m. Praha. 2003, 2004, 2005. *NUMERI PRAGENSES – Statistické ročenky hl. m. Prahy 2003, 2004, 2005*. Praha: Český statistický úřad, Krajská reprezentace hl. m. Praha.

Ukazatel: Počet čekatelů na umístění v domě důchodců v letech 2002–2005

Procentní podíl počtu neuspokojených žadatelů o umístění v domově důchodců nebo v penzionu pro důchodce na 1000 obyvatel ve věkové skupině 65+ v roce 2005 na počet neuspokojených žadatelů o byt v domově důchodců nebo v penzionu pro důchodce na 1000 obyvatel ve věkové skupině 65+ v roce 2002. Vyjadřuje změnu (zvýšení nebo snížení) počtu neuspokojených žadatelů o byt v domově důchodců nebo v penzionu pro důchodce na 1000 obyvatel ve věkové skupině 65+. Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky, uveřejněno v Český statistický úřad, Krajská reprezentace hl. m. Praha. 2003, 2004, 2005. *NUMERI PRAGENSES – Statistické ročenky hl. m. Prahy 2003, 2004, 2005*. Praha: Český statistický úřad, Krajská reprezentace hl. m. Praha a Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR. 2005, 2006. *Statistické ročenky z oblasti práce a soc. věcí 2004, 2005*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR.

²² Počet žadatelů vyjadřuje počet občanů, jejichž žádost nebyla uspokojena k 31. 12. příslušného roku, bez ohledu na to, kdy žádost podávali.