

HODNOCENÍ KVALITY SPRÁVY NA REGIONÁLNÍ ÚROVNI

Veronika Linhartová

Úvod

V konkrétní rovině lze úroveň kvality veřejné správy definovat jako míru naplňování oprávněných požadavků občanů vůči veřejné službě, v rovině obecné jde o naplňování požadavků občanů na kvalitu života ve své obci, regionu či státu. Podíváme-li se na vývoj jakéhokoliv ukazatele kvality správy, můžeme vidět významné rozdíly nejen mezi jednotlivými zeměmi Evropské unie, ale také uvnitř těchto zemí. (European Commission, 2011)

I přes uvedené zjištění, je toto pole stále velmi málo probádané. Jedním z hlavních existujících nedostatků této problematiky je skutečnost, že existující data a výzkumy jsou zaměřeny na národní úroveň se zvláštním zaměřením zejména na rozvojové země. Současné průzkumy vycházejí z předpokladů, že rozdíly na národní úrovni jsou významnější nežli rozdíly regionální a že napříč podobnými evropskými demokraciemi jsou malé rozdíly v kvalitě správy.

1. Rozbor problému

Kvantifikace kvality správy na regionální úrovni je doposud velmi málo probádanou oblastí. Z tohoto důvodu vytvořila *Evropská komise* ve spolupráci s *The Quality of Government Institute* za účelem kvantifikace kvality správy na regionální úrovni *Evropský index kvality správy (EU Quality of Government Index, dále již EQI)*. Výsledný index EQI zohledňuje kromě národního hodnocení kvality správy také hodnocení regionální s využitím regionálních dat, která pro potřeby konstrukce EQI Evropská komise sestavila. Výsledný index EQI byl poprvé publikován v roce 2011 a skládá se ze dvou hlavních částí.

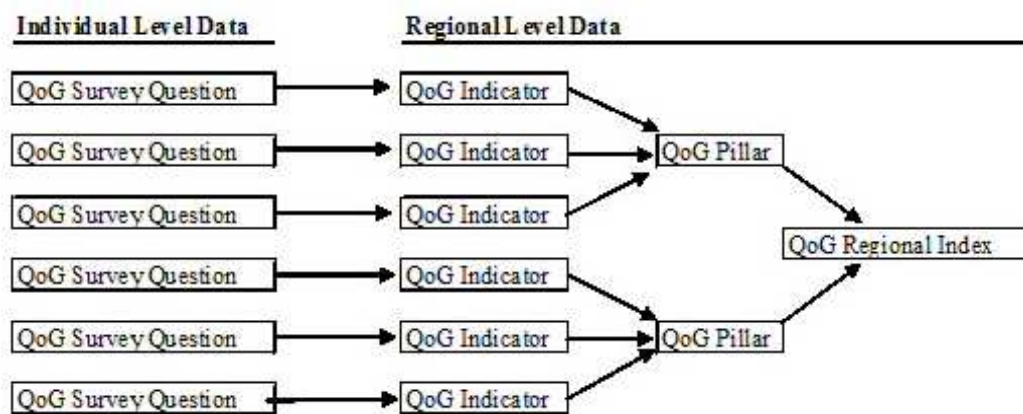
První část Indexu zohledňuje národní úroveň správy a druhá část Indexu, zohledňující regionální úroveň, je reprezentována "regionálním indexem", jež na základě průzkumu Evropská komise sestavila. Jako nejvhodnější zdroj dat na národní úrovni byl Evropskou komisí zvolen *World Bank Governance Indicators (WGI)* od Světové banky¹.

Druhou část indexu EQI, zohledňující regionální úroveň, sestavila Evropská komise na základě unikátního regionálního průzkumu, provedeného výhradně za účelem vytvoření

¹ Konstrukce indexu WGI dostupná na <http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/469232-1107449512766/GovMattersIV_main.pdf>.

"regionálního indexu" kvality správy, jež by ve výsledné konstrukci EQI zohlednil regionální aspekty. Unikátní průzkum zařazený do konstrukce EQI byl proveden ve 172 regionech NUTS II v rámci 18 zemí EU. Ze zbylých 9 zemí Evropské unie byla zahrnuta pouze data na národní úrovni. Celkově tedy průzkum zahrnuje 181 územních celků. Regionální odhady jsou složeny z 16 samostatných ukazatelů týkajících se kvality správy v konkrétním regionu. Těchto 16 ukazatelů vzniklo na základě 16 otázek vytvořených v souladu s pilíři vycházejícími z metodiky WGI: Úroveň demokracie, Efektivnost vlády, Právní řád a Kontrola korupce. Za účelem zachycení nejdůležitějších sub-nacionálních rozdílů byly otázky zaměřené na tři veřejné služby, které jsou často financovány či spravovány nižší než celostátní úrovni. Každý ze jmenovaných čtyř pilířů tedy zahrnuje otázky týkající se vzdělávání, zdravotnictví a vymáhání práva v daném regionu. Jednoduché schéma tvorby regionálního indexu zobrazuje Obrázek 1.

Obrázek 1: Postup tvorby regionálního indexu



Zdroj: European Commission (2011)

Výsledný *Evropský index kvality správy (EQI)* tedy ve své výsledné podobě obohacuje národní hodnocení kvality správy vytvořené Světovou bankou o regionální rozměr. Finální podoba konstrukce indexu je následující:

$$EQI_{regionXincountryY} = WGI_{countryY} + (R_{qogregionXincountryY} - CR_{qogcountryY}), \text{ kde}$$

$EQI_{regionXincountryY}$ je konečný *Index kvality správy* v regionu daného státu,

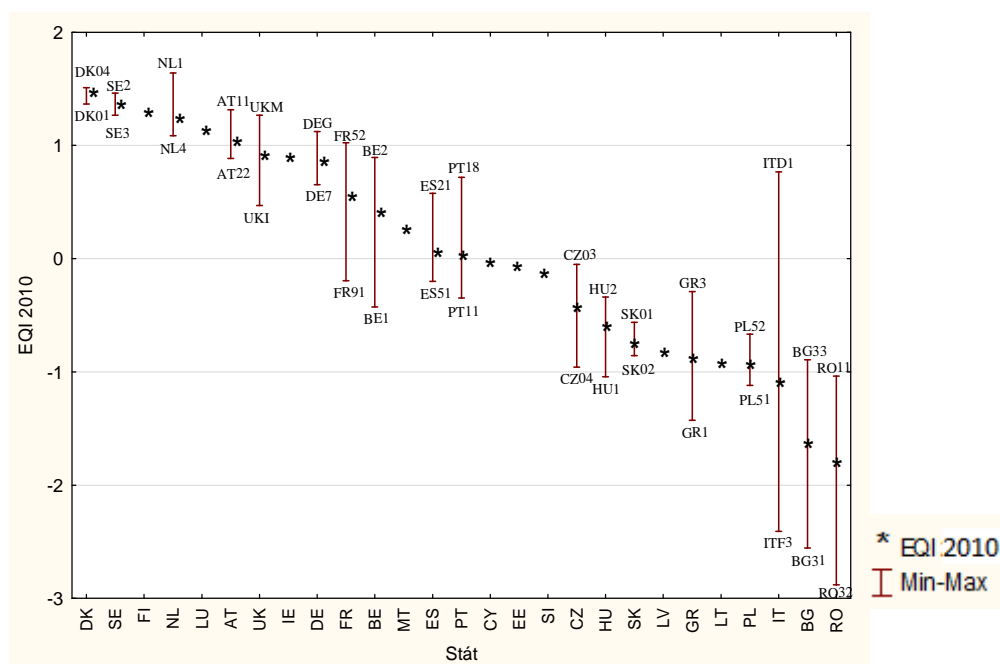
$WGI_{countryY}$ je národní průměr výše zmíněných čtyř ukazatelů World Bank Governance Indicators pro každou zemi,

$R_{qogregionXincountryY}$ je skóre z regionálního průzkumu, tedy "regionální index" kvality správy,

$CR_{qogcountryY}$ je regionální průzkum všech regionů v zemi vážený podílem populace každého regionu na národní populaci daného státu.

Výslednou kombinaci národního a regionálního hodnocení kvality správy, tedy hodnoty výsledného Evropského indexu kvality správy pro rok 2010 zobrazuje následující krabicový graf na Obrázku 2. Na ose x jsou seřazeny hodnocené země v pořadí, v němž se v daném roce v indexu EQI umístily.

Obrázek 2: Evropský index kvality správy 2010

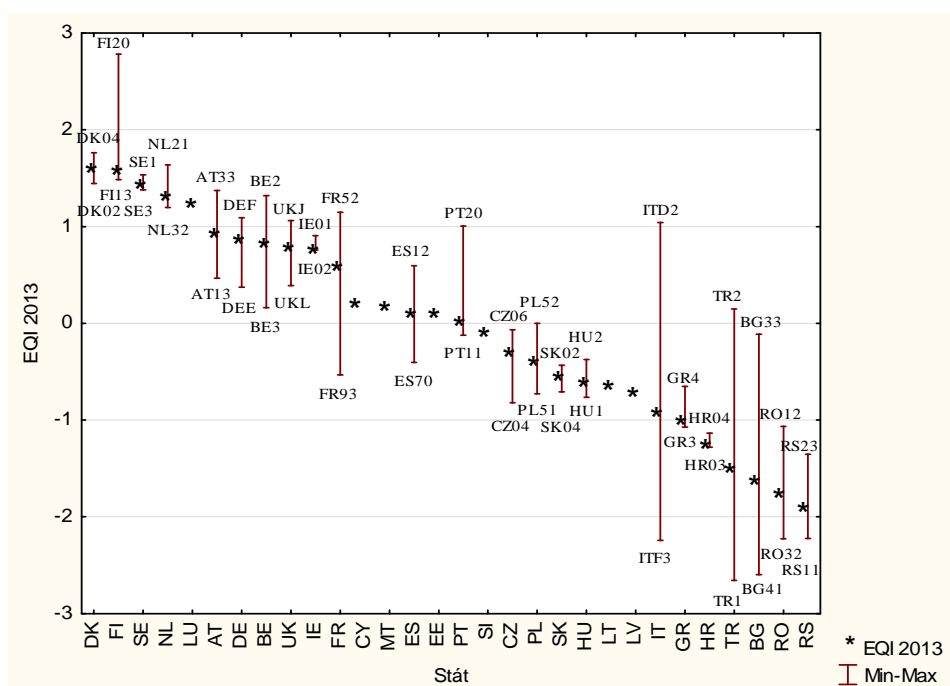


Zdroj: vlastní zpracování dle Charron (2013)

Výsledný graf ilustruje skutečnost, že variabilita regionálních dat kvality správy je značná. U některých států je variabilita dat výraznější mezi jednotlivými regiony v rámci jedné země, nežli mezi určitými státy navzájem. Největší variabilita hodnot byla prokázána u italských regionů. Rozdíl v hodnotách EQI 2010 regionů Bolzano a Campania je podstatně větší než rozdíl národního hodnocení například Dánska a Portugalska. Rovněž rozdíl mezi belgickými regiony Flanders a Wallonia je větší, než rozdíl mezi Belgií jako celkem a například Maďarskem.

K další konstrukci indexu EQI došlo v roce 2013. Výslednou kombinaci národního a regionálního hodnocení kvality správy, tedy hodnoty EQI pro rok 2013 zobrazuje krabicový graf na Obrázku 3.

Obrázek 3: Evropský index kvality správy 2013



Zdroj: vlastní zpracování dle Charron (2013)

U některých států je variabilita hodnot výsledného indexu EQI 2013 opět výraznější mezi jednotlivými regiony v rámci jedné země, nežli mezi určitými státy navzájem. Vnitrostátní variabilita dat může v některých případech vykazovat vyšší míru, než variabilita mezinárodní. Opět platí, že Itálie je zemí s největší divergencí výsledného Indexu, následovaná Tureckem, Bulharskem a Francií. Některé další země, jako například Belgie, Španělsko a Portugalsko mají rovněž velmi signifikantní variabilitu kvality správy mezi svými regiony. Na druhou stranu státy jako Dánsko, Nizozemí, Švédsko či Slovensko vykazují poměrně nízkou variabilitu dat. Dokonce i federální státy jako Německo a Rakousko vykazují poměrně nízké odchylky mezi svými regiony.

Závěr

Uvedená metodika konstrukce indexu EQI je unikátním přístupem, který umožňuje zohlednit při posuzování kvality správy nejen národní, ale také regionální rozměr. Výsledná data EQI 2013 jsou významně konzistentní se závěry EQI 2010 a přestože došlo u některých zemí ke změnám v hodnocení, data obou Evropských indexů kvality správy spolu korelují na hladině 0,94. Hodnocení EQI 2010 a 2013 se ve svých závěrech v zásadě shodují.

Pro oba posuzované indexy bylo zjištěno, že hodnocení kvality správy se v rámci hodnocených zemí mezi regiony významně liší. V některých případech jsou odhady kvality

správy na národní úrovni postačující, jelikož stát nevykazuje významnou variabilitu regionálních dat. U některých států však mohou být odhady na národní úrovni velmi zavádějící, jelikož podhodnocují silné a naopak nadhodnocují slabé regiony.

Z uvedeného vyplývá, že pro některé státy je hodnocení národní úrovně kvality správy velmi zkreslující, neboť její subnacionální hodnocení se může v některých regionech značně odlišovat. Vnitrostátní variabilita dat může v některých případech vykazovat vyšší míru, než variabilita mezinárodní.

Použitá literatura

[1] DEL MONTE, A. PAPAGNI, E. The determinants of corruption in Italy: Regional panel data analysis. *European Journal of political Economy*, 2006, Vol. 23, No. 2, pp. 379-396. ISSN 0176-2680.

[2] EUROPEAN COMMISSION. Measuring Quality of Government and Sub-National Variation. Regional Policy. 2011.

[3] CHARRON, N. LAPUENTE, V. *Does Democracy Produce Quality of Government?* The Quality of Government Institute Working Papers Series, 2009, Vol. 1, ISSN 1653-8919.

[4] CHARRON, N. The Quality of Government Institute. From Aland to Ankara: European Quality of Government index. University of Gothenburg. 2013, ISSN 1653-8919.

[5] KAUFMANN, D., KRAAY, A. and MASTRUZZI, M. Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004. [online]. 2005 [cit. 2016-11-01]. Dostupné z WWW: <http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/469232-1107449512766/GovMattersIV_main.pdf >.

Kontaktní údaje:

Ing. et Ing. Veronika Linhartová, Ph.D.

Univerzita Pardubice

Studentská 95

532 10 Pardubice 2

e-mail: veronika.linhartova@upce.cz

telefon: 466 03 6126

QUALITY OF GOVERNANCE EVALUATION AT THE REGIONAL LEVEL

Veronika Linhartova

Abstract

Quality of governance could be defined as the degree of fulfillment of the requirements of citizens for the quality of life in their community, region or nation. If we have a look at the development of any indicators of quality of governance, we can see significant differences not only between countries, but also within these countries. In spite of these findings, this field is still very little explored.

Current surveys are based on assumptions that differences at the national level are more significant than the regional differences and that difference in the quality of governance across the European countries are very small. This paper analyzes probably the only approach for assessing the quality of governance on the regional level.

Using European Quality of Governance Index were revealed significant differences in the regional quality of governance in some European countries. For some states the evaluation of national-level quality of governance is very misleading, as its sub-national assessment may differ considerably in some regions. National variability data may exhibit even a higher degree than the variability international in some cases.

Key words: Quality of Governance, Regional disparities, European Commission.

JEL codes: H11, H7, R1