

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní

Možnosti kvantifikace a hodnocení kvality správy

Mgr. et Bc. Radka Malinová

Diplomová práce

2018

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní
Akademický rok: 2017/2018

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Mgr. Radka Malinová**
Osobní číslo: **E14482**
Studijní program: **N6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Ekonomika veřejného sektoru**
Název tématu: **Možnosti kvantifikace a hodnocení kvality správy**
Zadávající katedra: **Ústav ekonomických věd**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

Práce se v úvodu zaměří na vymezení pojmu kvality veřejné správy, včetně deskripce metod umožňujících kvalitu správy hodnotit a kvantifikovat. Cílem práce je aplikace uvedených metod na zvolený soubor zemí s následným hodnocením vybraných zemí z hlediska kvality jejich správy.

Osnova:

- Teoretické vymezení pojmu kvality veřejné správy.
- Deskripce metod umožňujících hodnocení a kvantifikaci veřejné správy.
- Rešerše dostupné zahraniční literatury k hodnocení kvality veřejné správy.
- Aplikace metod hodnocení kvality veřejné správy na vybrané země.
- Komparace vybraných zemí z hlediska kvality veřejné správy.

Rozsah grafických prací: -
Rozsah pracovní zprávy: cca 50 stran
Forma zpracování diplomové práce: tištěná/elektronická


Seznam odborné literatury:

- CHARRON, N., DIJKSTRA, L., LAPUENTE V. Regional Governance Matters: Quality of Government within European Union Member States, *Regional Studies*, 2014, 48:1, 68-90 str., ISSN: 0034-3404.
- MASSEY, A., JOHNSTON, K. The international handbook of public administration and governance. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2015, 479 s. ISBN 978-1-78195-448-5.
- NAHODIL, F. Veřejná správa a financování veřejného sektoru. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2014, 366 s. ISBN 9788073805364..
- OCHRANA, F., PŮČEK, M. Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě: smart administration. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, 246 s. ISBN 978-80-7357-667-7.
- ROTHSTEIN, B. Quality of government and corruption from a European perspective: a comparative study of good government in eu regions. Northampton, MA: Edward Elgar Pub., 2013, ISBN 9780857936936.
- TITU, A. M., VLAD, A. I. Quality Indicators in Reference to the Evaluation of the Quality Management of Services in Local Public Administration. *Procedia Economics and Finance*, 2014, čísl.16, 131-140 s. ISSN: 2212-5671


Veronika Linhartová

Vedoucí diplomové práce: Ing. et Ing. Veronika Linhartová, Ph.D.
Ústav ekonomických věd

Datum zadání diplomové práce: 1. září 2017
Termín odevzdání diplomové práce: 30. dubna 2018


doc. Ing. Romana Provazníková, Ph.D.
děkanka

L.S.


doc. Ing. Jolana Volejníková, Ph.D.
vedoucí ústavu

V Pardubicích dne 1. září 2017

PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že jsem tuto práci vypracovala samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využila, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byla jsem seznámena s tím, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č. 121/2000 Sb., autorský zákon, zejména se skutečností, že Univerzita Pardubice má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako Školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona, a s tím, že pokud dojde k užití této práce mnou nebo bude poskytnuta licence o užití jinému subjektu, je Univerzita Pardubice oprávněna ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložila, a to podle okolností až do jejich skutečné výše.

Souhlasím s prezenčním zpřístupněním své práce v Univerzitní knihovně Univerzity Pardubice.

V Pardubicích dne 22. dubna 2018

Mgr. et Bc. Radka Malinová

PODĚKOVÁNÍ:

Tímto bych ráda poděkovala své vedoucí práce Ing. et Ing. Veronice Linhartové, Ph.D. za její odbornou pomoc, cenné rady a poskytnuté materiály, které mi pomohly při zpracování diplomové práce.

ANOTACE

Požadavek na vysokou kvalitu správy (ve smyslu vládnutí i veřejné správy) je v současnosti nezbytnou součástí moderních demokracií a ekonomiky. Předpokládá se, že kvalita správy ovlivňuje nejen ekonomický růst, ale i řadu dalších faktorů. Existují různé přístupy k definici kvality správy, přičemž některé z nich jsou v práci představeny. S definicí kvality veřejné správy úzce souvisí i metody její kvantifikace. V současnosti zřejmě nejkomplexnější pohled na kvantifikaci kvality správy poskytuje Evropský index kvality vládnutí, z něž vychází i autorka práce při hodnocení kvality správy u vybraných zemí. Pomocí nástrojů korelační a regresní analýzy dále rovněž testuje předpoklad existence závislosti mezi kvalitou správy a vybraných ekonomických a sociálních ukazatelů.

KLÍČOVÁ SLOVA

kvalita, veřejná správa, kvalita veřejné správy, princip nestrannosti, principy dobrého vládnutí

TITLE

Possibilities of quantification and evaluation of public administration quality

ANNOTATION

The demand for high quality of governance (including also public administration) is currently a necessary part of modern democracies and economies. It is assumed that the quality of governance affects not only economic growth but also number of other factors. There are many different approaches to defining quality of government, some of which are introduced at this thesis. The definition of the quality of government is closely related to the methods of its quantification. At present, the most comprehensive view of the quality of governance is probably provided by the European Quality of Government Index, which is also used by the author of the thesis to evaluate quality of government in selected countries. Using correlation and regression analysis tools, she also further tests the relationship of a dependency between the quality of management and selected economic and social indicators.

KEYWORDS

quality, public administration, quality of public administration, quality of government, impartiality, principles of good governance

OBSAH

SEZNAM OBRÁZKŮ	- 8 -
SEZNAM TABULEK	- 9 -
SEZNAM ZKRATEK.....	- 10 -
ÚVOD.....	- 11 -
1. TEORETICKÉ VYMEZENÍ KVALITY SPRÁVY	- 13 -
1.1. OBSAH POJMU „KVALITA“	- 13 -
1.2. VEŘEJNÁ SPRÁVA – CO, KDO A JAK?	- 14 -
1.3. PŘÍSTUP PRÁVNÍ TEORIE KE KVALITĚ SPRÁVY A JEJÍMU HODNOCENÍ.....	- 16 -
1.3.1. Limity výkonu veřejné správy.....	- 16 -
1.3.2. Principy dobré správy.....	- 17 -
1.4. PŘÍSTUP EKONOMICKÉ TEORIE KE KVALITĚ SPRÁVY A JEJÍMU HODNOCENÍ	- 19 -
1.4.1. Kulturní relativistický přístup	- 20 -
1.4.2. Kvalita správy jako opak korupce	- 21 -
1.4.3. Kvalita správy jako demokratický systém.....	- 21 -
1.4.4. Kvalita správy jako princip vlády práva (princip vázanosti státu právem)	- 22 -
1.4.5. Kvalita správy jako míra naplňování principu nestrannosti	- 23 -
1.4.6. Kvalita správy dle Světové banky	- 30 -
1.4.7. Kvalita správy dle Evropské unie.....	- 31 -
2. METODY KVANTIFIKACE KVALITY SPRÁVY	- 35 -
2.1. WORLDWIDE GOVERNANCE INDICATORS	- 35 -
2.2. EUROPEAN QOG INDEX	- 37 -
2.2.1. EQI – národní úroveň.....	- 38 -
2.2.2. EQI – regionální úroveň.....	- 39 -
2.3. METODY KVANTIFIKACE KVALITY SPRÁVY – SHRUTÍ.....	- 41 -
3. ANALÝZA KVALITY SPRÁVY VE VYBRANÝCH ZEMÍCH	- 42 -
3.1. METODY ZPRACOVÁNÍ ANALÝZY A VYUŽITÁ DATA.....	- 42 -
3.1.1. Regresní a korelační analýza	- 42 -
3.1.2. Vybrané ukazatele (proměnné)	- 43 -
3.1.3. Testované hypotézy.....	- 44 -
3.1.4. Datové zdroje - kvalita správy a vybrané ekonomické a sociální ukazatele	- 45 -
3.1.5. Datové zdroje - kvalita správy a projekty ESF.....	- 49 -
3.1.6. Test normality dat.....	- 51 -
3.2. VÝSLEDKY KORELAČNÍ A REGRESNÍ ANALÝZY KVALITY VEŘEJNÉ SPRÁVY A VYBRANÝCH EKONOMICKÝCH A SOCIÁLNÍCH UKAZATELŮ	- 52 -
3.2.1. Výsledky korelační analýzy	- 52 -
3.2.2. Výsledky regresní analýzy	- 54 -
3.3. VÝSLEDKY KORELAČNÍ ANALÝZY KVALITY VEŘEJNÉ SPRÁVY A PROJEKTŮ ESF	- 59 -
3.4. ZÁVĚRY PROVEDENÉ ANALÝZY	- 60 -
4. ZÁVĚR.....	- 61 -
POUŽITÁ LITERATURA.....	- 63 -
SEZNAM PŘÍLOH.....	- 70 -

SEZNAM OBRÁZKŮ

- Obrázek 1: Fungování demokratického systému dle Institutu
Obrázek 2: Vztah principu vlády práva a principu nestrannosti
Obrázek 3: Vztah principu vlády práva a principu nestrannosti dle Institutu
Obrázek 4: Vztah principu vlády práva a principu nestrannosti v České republice a Švédsku
Obrázek 5: Graf hodnocení vybraných států dle ukazatele RL za rok 2016
Obrázek 6: Schéma konstrukce regionálního QoG Indexu
Obrázek 7: Graf hodnocení vybraných států dle ukazatele RL za rok 2016
Obrázek 8: Graf průměrného QI za roky 2010 až 2015 u vybraných zemí
Obrázek 9: Graf průměrné úrovně terciálního vzdělání za roky 2010 až 2015 u vybraných zemí
Obrázek 10: Graf průměrné úrovně GINI Indexu za roky 2010 až 2015 u vybraných zemí
Obrázek 11: Graf průměrné úrovně HDP/obyvatele za roky 2010 až 2015 u vybraných zemí
Obrázek 12: Graf průměrné úrovně veřejných výdajů/HDP za roky 2010 až 2015 u vybraných zemí
Obrázek 13: Graf změny QI mezi roky 2013 až 2016
Obrázek 14: Graf sumy finančních prostředků vynaložených na projekty ESF mezi roky 2014 až 2015
Obrázek 15: Normální pravděpodobnostní graf reziduí
Obrázek 16: Graf předpovězené hodnoty vs. rezidua

SEZNAM TABULEK

- Tabulka 1: Hodnocení vybraných států dle ukazatele RL za rok 2016
Tabulka 2: Hodnocení regionů v České republice dle EQI 2013
Tabulka 3: Popisné statistiky QI a vybraných proměnných
Tabulka 4: Popisné statistiky změny QI a částky vydané na projekty ESF na obyvatele
Tabulka 5: Výsledky testů normality zvolených proměnných
Tabulka 6: Výsledky korelační analýzy QI, Terciální vzdělání, GINI Index, HDP/obyvatele, Veřejné výdaje/HDP
Tabulka 7: Očekávaný směr působení proměnných X_1 , X_2 , X_3 , X_4
Tabulka 8: Výsledky regresní analýzy
Tabulka 9: Výsledky Shapiro-Wilkova testu normality reziduí
Tabulka 10: Výsledky Spearmanova korelačního koeficientu QI-Suma ESF/obyvatel

SEZNAM ZKRATEK

C	Country
CC	Control of Corruption
EQI	European Quality of Government Index
EU	Evropská unie
GE	Government Effectiveness
HDP	Hrubý domácí produkt
Institut	The Quality of Government Institute
LZPS	Listina základních práv a svobod
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
PV	Political Stability and Absence of Violence/Terrorism
QI	Index kvality vládnutí
QoG	Quality of government
R	Region
RL	Rule of Law
RQ	Regulatory Quality
VA	Voice and Accountability
WGI	Worldwide Governance Indicators

ÚVOD

Kvalita je v současné době často skloňovaným pojmem napříč celou společností a různými obory. Pohledy na ni proto mohou být značně různorodé. Z pohledu běžného občana lze s určitou dávkou nadsázky říci, že kvalitu řeší téměř denně - například při nákupu zboží či služeb. Za své peníze chce dostat nejvyšší možnou dostupnou kvalitu. Není tomu však tak dávno, kdy běžní občané neřešili, zda si koupí 90% šunku nebo 99% šunku, ale zda si vůbec budou moci nějakou šunku koupit. Zdá se tedy, že zatímco v dobách nedostatku se pozornost společnosti upíná logicky primárně ke kvantitě, v dobách hojnosti se do popředí dostává kvalita. Určitou zvýšenou pozornost až fascinaci naší společnosti kvalitou v jejím nejobecnějším významu lze tedy vnímat v tomto kontextu pozitivně, neboť zřejmě svědčí o blahobytu, v němž žijeme. Je pak zcela přirozené, že občané požadují kvalitu ve všech oblastech života, veřejnou správu nevyjímaje.

Politické reprezentace napříč různými státy proto deklarují, že kvalita je pro ně imperativem ve společnosti, v národní ekonomice i v mezinárodní konkurenci.¹ V první řadě na ni nahlíží jako na trvale rozhodující faktor konkurenceschopnosti. Organizace, ekonomika a potažmo i stát musí reagovat včasně a přesně na potřeby a očekávání zákazníků, uživatelů a občanů. Chování a metody státu a jeho organizací musí být založeny na vlastní iniciativě a zájmu o zákazníka a občana. Kvalita je měřítkem efektivnosti a účinnosti. Sjednocuje a spojuje všechny ekonomické a sociální činitele ve společnosti, je tak záležitostí každého a vyžaduje všeobecnou angažovanost (Charta kvality České republiky, 2010).

Ekonomická teorie dále upozorňuje, že kvalita privátního sektoru, veřejného sektoru a občanského sektoru ovlivňují kvalitu společenského systému jako celku. Kvalita a kvantita výstupů těchto jednotlivých podsystémů podmiňuje současně i kvalitu výstupů každého interakčního podsystému. To platí i o veřejné správě jako řídicímu společenskému podsystému (Kloudová, 2010).

Kvalita správy je však relativně abstraktním pojmem a není snadné ji definovat. Dodnes proto žádná jednoznačně vymezená definice přijímaná laickou i odbornou veřejností neexistuje. K vymezení kvality správy i možnostem její kvantifikace existuje řada různých přístupů, jež si autorka práce klade za cíl alespoň částečně zmapovat. Vychází přitom zejména z prací

¹ Jako příklad lze uvést Chartu kvality České republiky nebo Chartu kvality Slovenské republiky, které navazují na Evropskou chartu kvality, jež byla přijata na prvním prvním společném kongresu Evropské organizace pro kvalitu (EOQ) a Evropské nadace pro management kvality (EFQM).

švédského Institutu pro kvalitu vládnutí² a výzkumu Světové banky. Vzhledem k profesnímu zaměření se autorka práce věnuje tématu kvality veřejné správy nejen z ekonomického, ale stručně i z právního hlediska.

Hlavním cílem diplomové práce je z výše zmiňovaných důvodů vymezit pojem kvality veřejné správy, popsat metody umožňující její hodnocení a kvantifikaci a ty následně aplikovat na soubor zvolených zemí s jejich následným hodnocením z hlediska kvality správy. Diplomová práce se dále rovněž zaměří na analýzu vlivu vybraných faktorů na kvalitu správy. S využitím nástrojů korelační a regresní analýzy se autorka práce pokouší zodpovědět otázku, zda a případně jak kvalitu správy ovlivňuje životní úroveň v dané zemi, úroveň vzdělání či sociální rozdíly ve společnosti. V případě členských zemí Evropské unie pak analyzuje dopady čerpání dotací z Evropského sociálního fondu na kvalitu jejich správy.

² The Quality of Government Institute, University of Gothenburg, dále v textu také jen jako „Institut“.

1. TEORETICKÉ VYMEZENÍ KVALITY SPRÁVY

S ohledem na cíl práce definovaný v úvodu je nezbytné nejprve definovat základní pojmy jako je kvalita, veřejná správa, kvalita veřejné správy, a popsat vybrané teoretické přístupy k hodnocení kvality veřejné správy. Výzkumy týkající se hodnocení kvality správy jsou prováděny (i vzhledem ke svému rozsahu) zejména mezinárodními organizacemi a univerzitami, proto většina dostupné literatury k tomuto tématu je psána v angličtině. Skutečnost, že se pro některé anglické termíny jen těžko hledá vhodný český ekvivalent, může být zdrojem určitých obtíží, jimž se právě úvodní kapitola snaží předejít.

1.1. Obsah pojmu „kvalita“

Motto: Kvalita je jako zdraví, je jednoduché ji poznat, ale těžké ji definovat (Gaster, 2003, s. 5).

Pojem „kvalita“ je běžně používán - nejedná se tedy výhradně o odborný termín s jednoznačným významem. Ústav pro jazyk český pojem „kvalita“ vysvětluje jako souhrn užitečných a společensky významných vlastností výrobků, práce a služeb, jakož i dalších hodnocených objektů (Ústav pro jazyk český, 2017). Přídavné jméno „kvalitní“ pak označuje, že hodnocený objekt má „dobrou kvalitu“. Protože se však jedná o pojmy s relativně abstraktním významem, jsou nutně předmětem interpretace jak jeho uživatelů, tak i adresátů. Jinak řečeno to, co je kvalitní pro jednoho, nemusí být nutně kvalitní pro druhého. Zatímco některé vlastnosti mohou být objektivně měřitelné, jiné závisí na osobních preferencích hodnotících subjektů.

Lze si představit teoretickou situaci, kdy je cílem hodnotit kvalitu rohlíku. Ač se to zdá možná triviální, nejprve je třeba říci, co všechno lze jako rohlík označit. Kategorie rohlík může být poměrně široká a bude existovat mnoho různých názorů na to, co sem ještě zařadit - spadá sem tukový rohlík, grahamový rohlík, nebo i pивní rohlík? A co výrobky z rohlíkového těsta, které nemají klasický tvar rohlíku? A tím obtíže při hodnocení kvality rohlíku pouze začínají. Nepochybně lze stanovit objektivní měřitelná kritéria typu váha a složení rohlíku. Vedle toho ale významnou část mohou hrát subjektivní kritéria typu chuť a vláčnost rohlíku měřitelná pouze pomocí uměle vytvořené stupnice. Podle kritérií pak lze provést šetření, na jehož základě je možné vyhodnotit kvalitu jednotlivých vzorků rohlíků a určit pomyslného „vítěze“. Je však tento výrobek opravdu rohlíkem nejvyšší kvality? V rámci hodnocených parametrů se tomuto výsledku nepochybně přiblíží. Co když se ale ukáže, že bylo třeba vzít v úvahu faktor

křupavosti rohlíku, který má pro hodnotící subjekty velkou váhu a který by pomyslným žebříčkem kvality rohlíků významně zahýbal. A co když se objeví konkurenční výrobek rohlíku, který jako vítěze označí úplně jiný výrobek? Zřejmě to znamená, že závěry budou vždy pouze relativní, vztažené ke zvolené hodnotící metodě, souboru kritérií a v neposlední řadě i souboru respondentů. Možná se zdá bizarní srovnávat možnosti kvantifikace a hodnocení kvality obyčejného rohlíku a kvality správy. Záměrem autorky práce však je na zdánlivě jednoduchém příkladu vysvětlit možná úskalí hodnocení kvality.

Proto, aby bylo možné kvalitu správy kvantifikovat a hodnotit, je dle názoru autorky práce třeba 1. definovat pojem (veřejná) správa, 2. definovat pojem kvalita správy, 3. zvolit vhodnou hodnotící metodu a určit relevantní kritéria.

1.2. Veřejná správa – co, kdo a jak?

Ač je termín veřejná správa odbornou veřejností hojně používán, řada autorů se zamýšlí nad tím, proč je tak obtížné veřejnou správu definovat nebo alespoň výstižně popsat. Hendrych (2003, s. 3-14) v této souvislosti dospívá k závěru, že tak složitý jev, jako je správa, nelze komplexně postihnout skrze pouze jeden vědní obor, ale je třeba kombinace právní, sociální i ekonomické vědy. I přes tato úskalí se autorka práce pokusí pro účely naplnění cíle práce termín veřejné správy alespoň v základních rysech definovat.

Termín veřejná správa je užíván jak v organizačním pojetí, tak i ve funkčním pojetí. V **organizačním pojetí** se jím rozumí soustava orgánů veřejné správy – správních orgánů. Ve **funkčním pojetí** označuje výkon veřejné správy - podzákonné a nařizovací činnosti správních orgánů, která svým obsahem není ani činností zákonodárnou ani soudní. Spojí-li se tyto přístupy dohromady, lze veřejnou správu definovat jako správu veřejných záležitostí, ve veřejném zájmu, vykonávanou orgány veřejné správy jako projev moci výkonné ve státě (Hendrych, 2003, s. 3-14, Průcha, 2007, s. 48-58).

Ústředními pojmy veřejné správy jsou **veřejný zájem** a **veřejná moc**. Veřejný zájem lze sice definovat jako protiklad zájmu soukromého, pouze toto vymezení však zřejmě nebude postačující. Průcha (2007, s. 54) proto veřejný zájem dále definuje jako „*zájem, resp. zájmy, jež by bylo možné označit jako obecné či veřejně, resp. obecně prospěšné zájmy, jejichž nositeli jsou blíže neurčené, nicméně alespoň rámcově determinované okruhy či společenství osob jako tzv. veřejnost, popř. zájmy, u nichž jde o tzv. zájmy společnosti (celospolečenské zájmy)*.“ Autorka práce má za to, že úskalím této definice v praxi může být prolínání veřejných a

soukromých zájmů. Posuzovateli a kvalifikovanými prosazovateli těchto zájmů jsou orgány veřejné moci.

Pojem veřejné moci zahrnuje moc státní a tzv. zbývající veřejnou moc. Státní moc zabezpečuje stát prostřednictvím svého aparátu, zatímco zbývající veřejná moc je svěřena subjektům nestátního charakteru. Pojem veřejné správy proto není synonymem státní správy, ale kromě ní v sobě zahrnuje i samosprávu (územní a profesní či zájmovou). Dle konstantní judikatury Ústavního soudu³ je veřejnou mocí „*taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať už přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech orgán veřejné moci rozhoduje, se nenachází v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí na vůli subjektů.*“ (Ústavní soud, sp. zn. Pl. ÚS 20/15)

Orgány veřejné správy nejsou pouze orgány státu (typu ministerstva, úřady atd.), ale i země, kraje nebo obce (tj. územní samospráva), nebo komory, svazky, grémia apod. (tj. zájmová samospráva). Na výkon veřejné správy se mohou podílet i soukromoprávní subjekty, a to za předpokladu, že na ně byl výkon veřejné správy zákonným způsobem přenesen (př. rybářská nebo lesní stráž atd.) (Průcha, 2007, s. 48-58). A naopak ne každé jednání orgánu veřejné moci lze podřadit pod výkon veřejné správy. Pokud správní orgán vystupuje v právních vztazích jako „pouhá“ právnická osoba (byť veřejného práva), v němž má rovnoprávné postavení s ostatními subjekty, o výkon veřejné správy se nejedná (Nejvyšší soud, sp. zn. 28 Cdo 425/2010-100).

Univerzální model veřejné správy neexistuje a její podoba se napříč státy liší. Zatímco v České republice funguje model „stát – kraje – obce“, jinak tomu je například u Spolkové republiky Německo, kde je veřejná správa členěna na „spolky – země - okresy – obce“ (Pitrová, 2008). Vzhledem k tomu, že právě organizační pojetí veřejné správy je závislé na historických a politických souvislostech daného státu, má autorka práce za to, že v případě pochybností, zda se jedná či nejedná o výkon veřejné správy, je třeba vyjít právě z pojetí funkčního a za výkon veřejné správy považovat ty činnosti, které lze podřadit pod správu veřejných záležitostí, ve veřejném zájmu, jako projev veřejné moci.

Termín veřejná správa odpovídá anglickému termínu „**public administration**“ (Chromá, 1997, s. 245). Vedle něj však odborná literatura pracuje i s termínem „**governance**“, který bývá překládán jako vládnutí (Chromá, 1997, s. 146). V této souvislosti je proto třeba podrobit

³ Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II.ÚS 75/93, nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 4. 2006, sp. zn. I.ÚS 182/05, nebo například aktuální nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2016, sp. zn. Pl.ÚS 20/15, vše dostupné na <http://nalus.usoud.cz>.

bližšímu zkoumání vztah veřejné správy a vládnutí. Vládnutí je původně výrazem pro výkon moci a v tomto smyslu má dva úkoly – 1) politické vedení správy, včetně organizace správních úkolů a úřadů a 2) spolupůsobení při utváření vnitřních směrů politiky a vnějších vztahů státu. V praxi pak může docházet k prolínání vládních a správních funkcí, proto **rozlišování mezi veřejnou správou a vládnutím je vždy jen přibližné** (Hendrych, 2003, s. 8-12).

Z uvedeného tedy vyplývá, že termín vládnutí („governance“) je širším pojmem než veřejná správa („public administration“), když ta je pouze jeho dílčí částí. Vzhledem k tomu, že je veřejná správa s vládnutím neoddelitelně spojena, jsou jejich charakteristiky (včetně kvality) posuzovány společně a ve vzájemném kontextu. František Ochraňa a Milan Půček (2012, s. 50) v tomto smyslu uzavírají, že *„veřejná správa nemůže účinně fungovat, jestliže nebude založena na „dobrém vládnutí“.* *„Dobré vládnutí“ bude jen prázdným pojmem, jestliže výkon veřejné správy bude neefektivní a neúčinný. Jde o dvě vzájemně se podmiňující stránky téhož problému.“* Obdobně dle Evropské komise (2016) *„dobře fungující veřejná správa je předpokladem transparentního a efektivního demokratického vládnutí.“*

Hovoří-li proto dále autorka práce o kvalitě správy, je třeba tím rozumět kvalitu veřejné správy i kvalitu vládnutí.

1.3. Přístup právní teorie ke kvalitě správy a jejímu hodnocení

Právní věda a pojmosloví sice nepracuje primárně s termínem kvalita, ale používá pojem dobrá správa (který v sobě zahrnuje požadavky na řádný a kvalitní výkon správy). Jak uvádí Potěšil (2008): *„Pod pojem „dobrá správa“ lze zařadit skupinu požadavků, které si kladou za cíl zajistit kvalitní a řádné fungování veřejné správy v podmínkách a prostředí moderního demokratického právního státu založeného na úctě a respektu k základním právům a svobodám jednotlivců.“* Právo se tak na kvalitu výkonu správy dívá prismatem zákonnosti postupu orgánů veřejné správy a jeho souladu s tzv. principy dobré správy.

1.3.1. Limity výkonu veřejné správy

Výkon veřejné správy je regulován právními normami obsaženými v tzv. pramenech (správního) práva. V České republice se jimi rozumí mezinárodní smlouvy (dle čl. 10 Ústavy), Ústava a ústavní zákony, zákony a zákonná opatření, nařízení vlády a obecně závazné předpisy ministerstev a jiných správních úřadů. V případě územní samosprávy k nim přistupují i obecně závazné vyhlášky krajů a obcí a nařízení krajů a obcí (Průcha, 2007, s. 87-101). Základní premisou činnosti veřejnoprávních orgánů je to, že státní moc lze uplatňovat jen v případech

a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví (viz čl. 2 odst. 2 LZPS). Jinak řečeno, pro výkon veřejné správy platí „vše co není dovoleno, je zakázáno“ (Listina základních práv a svobod, 1993). S trochou nadsázky tak lze říci, že právní normy představují „tvrdé“ mantinely postupu orgánů veřejné správy a při jejich překročení se jejich postup či rozhodnutí stává nezákonným. Je-li veřejná správa vykonávána uvnitř těchto mantinelů, lze ji označit jako zákonnou, nikoliv však nutně jako dobrou či kvalitní.

Příkladem z praxe autorky práce budiž **postup finančního úřadu při stanovení daně**. Téměř každý (bez ohledu na znalosti či odbornou způsobilost) je dříve či později postaven před povinnost zdanit své příjmy. Záhy zjistí, že daňová povinnost je často nikoliv zanedbatelná a pokouší se proto využít úlev na dani. Protože daňová problematika je komplikovaná, není výjimkou, že poplatník udělá v rámci daňového přiznání chybu a nárokuje si například slevu na manželku, která sice nevydělává, avšak pobírá tzv. peněžitou podporu v mateřství (jež je pro účely slevy započitatelným příjmem). Vše, včetně výše peněžité podpory v mateřství manželky, finančnímu úřadu doloží, a protože mu finanční úřad přeplatek na dani vrátí, další dva roky žije poplatník ve víře, že daň stanovil, přiznal a odvedl správně. Počátkem třetího roku se však jeho klid rozplyne poté, co mu finanční úřad oznámí, že při výpočtu daně udělal chybu, když mu sleva na manželku nenáležela⁴. Poplatník je následně povinen vrátit nejen neoprávněně nárokovou slevu, ale i uhradit úrok z prodlení (jehož výše je závislá právě i na době prodlení). Oním tvrdým limitem pro postup finančního orgánu je zde tzv. lhůta pro stanovení daně, která je obecně tříletá (a správce daně ji může svými dalšími úkony prodloužit až na 10 let) (zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád). Pokud tedy finanční úřad daň včetně úroku z prodlení doměřil v této lhůtě, **nelze jeho rozhodnutí považovat za nezákonné**. Pokud by však chybu v daňovém přiznání odhalil již v prvním roce, mohla být výše úroku z prodlení třetinová. Otázkou tedy je, **zda je možné (byť zákonný) postup finančního úřadu označit jako dobrý a kvalitní?!**

1.3.2. Principy dobré správy

Kromě právních norem by měl výkon veřejné správy odpovídat i právním zásadám a principům demokratického právního státu. Ačkoliv jejich porušení není vždy nutně spojeno s nezákonností výkonu veřejné správy, může být předmětem kritiky ze strany široké veřejnosti nebo například veřejného ochránce práv (ombudsmana). Právě úkolem veřejného ochránce práv

⁴ O tom, že se jedná o poměrně běžnou chybu, svědčí i informace finanční správy ze dne 15. března 2017, v níž se uvádí, že v uplynulém roce byla vyměřena rozdílně od částek přiznaných poplatníky v daňovém přiznání k dani z příjmů fyzických osob u slev na dani na manželku/manžela částka téměř 10 milionů korun. (Finanční správa, 2017)

je ochrana osob nejen před porušováním práva ze strany úřadů, ale i před takovým jednáním, které neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy (zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv).

Co jsou **principy dobré správy, není nikde výslovně definováno**. Na mezinárodní úrovni se tématu principů dobré správy věnuje Rada Evropy v Doporučení CM/Rec (2007)7 Výboru ministrů členským zemím o dobré veřejné správě („dále jen Doporučení Rady Evropy“). Právo na řádnou správu lze nalézt dále například v článku 41 Listiny základních práv Evropské unie (2012). Na národní úrovni pak na základě svých dosavadních poznatků vytváří katalog principů dobré správy právě veřejný ochránce práv (2018).

Za principy dobré správy lze dle Rady Evropy (2007) a veřejného ochránce práv (2018) považovat zejména následující:

Soulad s právem/zásada zákonnosti: Úřad postupuje v souladu s právními předpisy, respektuje stanoviska nadřízeného úřadu, konstantní judikaturu soudů atd. Svou pravomoc vykonává pouze tehdy, je-li k tomu oprávněn, a pouze za tím účelem, pro který mu byla pravomoc svěřena.

Nestrannost/zásada rovnoprávnosti: Úředník přistupuje ke všem osobám ve stejné situaci stejně, nečiní žádné neodůvodněné rozdíly v zacházení s nimi, snaží se oprostit ode všech předsudků, zachovávat politickou i náboženskou neutralitu a nezavdávat žádnou příčinu k pochybnostem o své nepodjatosti atd.

Přiměřenost/Zásada proporcionality: Úřad zasahuje do práv a oprávněných zájmů osob jen tam, kde je to nutné, a to pouze v rozsahu nezbytném k dosažení účelu řízení. Při uplatňování pravomocí zohledňuje mimořádnou situaci osob. Uplatňuje zákony způsobem, který nevede k absurdním výsledkům a odpovídá cílům sledovaným zákonodárcem atd.

Předvídatelnost/Zásada právní jistoty: Úřad jedná v souladu se zásadou právní jistoty, což znamená, že naplňuje oprávněné očekávání osob a rozhoduje shodně s tím, jak rozhodoval obdobné případy v minulosti. Při změně pravidel úřad s dostatečným předstihem přiměřeným způsobem informuje veřejnost atd.

Včasnost/ Zásada konání v přiměřeném čase: Úřad koná v rozumném a přiměřeném čase bez zbytečných průtahů.

Přesvědčivost/ Zásada participace: Úředník poskytne osobě přiměřené informace tak, aby osoba plně pochopila účel řízení, orientovala se v jeho průběhu a mohla využívat svá práva.

Úřady poskytnou osobám příležitost k účasti na přípravě a zavádění správních rozhodnutí, jež ovlivňují jejich práva či zájmy. Úřední dokumenty jsou psány jednoduchým a jasným jazykem. Odůvodnění rozhodnutí úřadu je přehledné, srozumitelné a jednoznačné atd.

Efektivnost: Úřad usiluje o komplexní řešení věci. Úřad je ve své činnosti důsledný a usiluje o skutečné (nikoliv pouze formální) vyřešení celé věci atd.

Vstřícnost: Úředník jedná s respektem a zdvořilostí. Za žádných okolností nenarušuje lidskou důstojnost osob, neboť si je vědom toho, že náplní jeho práce je služba veřejnosti.

Postupuje-li orgán veřejné správy v souladu se zákony a principy dobré správy, měl by být jeho postup kvalifikován z právního hlediska jako zákonný a současně i dobrý (kvalitní). **Na základě poznatků právní teorie má proto autorka práce za to, že ohledně kvality výkonu veřejné správy lze učinit následující závěry:**

Závěr č. 1: Za kvalitní výkon veřejné správy lze považovat pouze ty činnosti, které naplňují požadavky kladené na ně 1) právními předpisy a současně i 2) principy dobré správy.

Závěr č. 2: Nezákonný výkon veřejné správy je vždy nekvalitní.

Deficit právní teorie je možné spatřovat v tom, že na základě uvedených pravidel lze učinit pouze závěr, zda lze výkon veřejné správy v konkrétním případě považovat za 1) zákonný a kvalitní, nebo za 2) zákonný ale nekvalitní, či 3) nezákonný. Neumožňuje však kvalitu veřejné správy kvantifikovat ani ji souhrnně hodnotit či poměřovat. Je tomu tak proto, že komparace kvality veřejné správy má z hlediska právní teorie jen omezený význam. Závěr, zda lze konkrétní jednání veřejné správy považovat za zákonné a kvalitní, by totiž neměl být ovlivněn skutečností, že kvalita výkonu veřejné správy se napříč úřady, kraji, státy liší.

Lze očekávat, že problematika kvantifikace a hodnocení zemí z hlediska kvality veřejné správy bude doménou naopak ekonomie. Právní hledisko proto nemusí být nutně totožné s tím ekonomickým. I přesto se však lze domnívat, že v převažující části by mělo dojít k průniku závěrů právní a ekonomické vědy.

1.4. Přístup ekonomické teorie ke kvalitě správy a jejímu hodnocení

Motto: Co je podmínkou kvalitního života? Kvalitní vládnutí. Co je kvalitní vládnutí? To, co přispívá ke kvalitnímu životu (Rothstein, 2011, s. 9).

Ekonomická teorie považuje kvalitu vládnutí, potažmo kvalitu veřejné správy, za nezbytnou součástí moderních demokracií a ekonomiky. Předpokládá se, že kvalita správy ovlivňuje nejen

ekonomický růst, ale i řadu dalších faktorů, jako například spokojenost občanů, legitimitu politického systému atd. V této souvislosti bývá často citován bývalý generální tajemník OSN Kofi Annan, podle nějž je kvalitní správa pravděpodobně nejdůležitějším prostředkem boje proti chudobě a posílení sociálního a hospodářského rozvoje (Rothstein, 2015, s. 10-11).

Ačkoliv mezi odborníky panuje shoda v tom, že kvalitě správy je třeba přikládat zvláštní význam, přístupy k její definici se významně liší. Za jednu z nejucelenějších analýz lze považovat výzkum Institutu pro kvalitu vládnutí⁵ (Rothstein, 2015), v němž působí přední světoví odborníci (Bo Rothstein, Nicholas Charron, Victor Lapuente) zabývající se tímto tématem. Celosvětově zřejmě nejvýznamnější a nejobsáhlejší výzkum kvality správy provádí Světová banka⁶ (2018a), jíž se bude práce rovněž věnovat. Závěrem autorka práce poukazuje i na přístup Evropské unie, jejíž politika ve věci zvyšování kvality správy se zřetelně dotýká i České republiky. Nutno podotknout, že jde pouze o určitý výběr teoretických přístupů ke kvalitě správy, neboť jejich komplexní postihnutí přesahuje rozsah této práce.

1.4.1. Kulturní relativistický přístup

Výzkumným metodám zabývajícím se definicí kvality správy (v originále „quality of government“, dále v textu také jako „QoG“) původně dominoval tzv. „**kulturní relativistický přístup**“ (v originále „cultural relativistic approach“). Podle něj obecná nebo univerzální definice kvality správy neexistuje, protože pohled na to, **co je a není kvalitní správa, se nutně v různých kulturách liší**. Institut však tyto závěry odmítá s tím, že nepovažuje za rozumné pracovat s relativními definicemi, když jde o hodnocení nejvýznamnějších elementů politických systémů. V této souvislosti velice trefně uvádí příklad Čínské lidové republiky, jejíž vláda ji prezentuje jako demokratickou zemi, neboť používá vlastní definici demokracie (zcela odlišnou od toho, jak ji chápou vyspělé země).

Omezenou použitelnost tohoto přístupu lze pak doložit i na některých empirických výzkumech, které ukázaly, že například vnímání korupce v některých nechvalně proslulých Afrických státech (jako je Keňa, Uganda nebo Nigérie) se v podstatě nijak významně neliší od vyspělé části světa (Rothstein, 2015, s. 24).

Závěr: Kulturní relativistický přístup byl Institutem zcela odmítnut.

⁵ The Quality of Government Institute, University of Gothenburg, dále v textu také jen jako „Institut“.

⁶ The World Bank.

1.4.2. Kvalita správy jako opak korupce

Rothstein a Teorell (2008) navrhli definici kvality správy jako **opaku korupce, ve smyslu zneužití svěřených pravomocí k realizace soukromých zájmů**. Jejím problémem jsou však vágní pojmy zneužití pravomocí a soukromé zájmy, které mohou za různých podmínek nabývat různých významů. Dalším důvodem pro odmítnutí této definice bylo to, že na kvalitu správy mají vliv i další faktory než jen korupce. Korupce jde často ruku v ruce s přímou či nepřímou diskriminací založenou na příslušnosti k určité etnické skupině, sociální třídě nebo pohlaví atd. (Rothstein, 2015, s. 25)

Nutno však podotknout, že empirické výzkumy prokázaly, že korupce má negativní vliv na rozvoj společnosti, protože snižuje ekonomický růst a způsobuje neefektivitu při využívání veřejných prostředků. Je proto logické, že řada institucí zabývající se kvalitou správy soustředí svoji pozornost primárně na antikorupční opatření. Rothstein (2011, s. 12-17) přesto uzavírá, že přestože je vysoká úroveň korupce jednoznačně v rozporu s kvalitou správy, nelze kvalitu správy ztotožnit pouze s její absencí.

Závěr č. 1: Teorie kvality správy pouze jako opak korupce byla Institutem odmítnuta.

Závěr č. 2: Korupce je jedním z faktorů ovlivňující kvalitu správy.

1.4.3. Kvalita správy jako demokratický systém

Dalším zvažovaným řešením bylo definovat kvalitu správy jako **demokratickou vládu, tedy systém, v němž lidé ve svobodných a spravedlivých volbách volí své zástupce v parlamentu a vládu, nebo v nichž je nezávisle volen prezident**.⁷ Problémem této definice je, že provedené výzkumy neprokázaly přímý vztah mezi zastupitelskou demokracií a nízkou úrovní korupce. Historické analýzy naopak odhalily, že země jako Dánsko, Nizozemí nebo Velká Británie dokázaly účinně eliminovat korupci ještě předtím, než se staly demokratickými státy (Rothstein, 2015, s. 26)

Goodin (Dowding, Goodin, Pateman, Barry, 2004, s. 97-112) v tomto směru dále upozorňuje, že některá demokraticky učiněná rozhodnutí jsou zřetelně nespravedlivá. Například v etnicky rozdělených společnostech nebude výjimkou, že z voleb sice vyjde

⁷ Problémem vztahu kvality vládnutí a demokracie se podrobně zabývali například Charron a Lapuente v roce 2009 ve studii *Does Democracy Produce Quality of Government?* European Journal of Political Research, 49(4): 443-470.

demokraticky zvolená vláda, která však následně ve svých rozhodnutích protěžeje určitou skupinu obyvatel na úkor ostatních.

Závěr č. 1: Teorii kvality správy vycházející z demokratického systému vládnutí Institut odmítl.

Závěr č. 2: Otázka vlivu úrovně demokracie na kvalitu správy je sporná.

1.4.4. Kvalita správy jako princip vlády práva (princip vázanosti státu právem)

Institut dále zvažoval koncept kvality správy vycházející z principu vlády práva (v originále „rule of law“) (Rothstein, 2015, s. 29-30). Termín vláda práva pochází z angloamerického právního systému. V užším smyslu se jím rozumí, že veškeré zasahování orgánů státu do života občanů a společnosti lze realizovat pouze v souladu s právem a lze jej tak ztotožnit s principem vázanosti státu právem (někdy též jako zásada legality). Jinými slovy právo stanoví, co je dovoleno a co ne, a tím jsou vázány všechny státní orgány. V širším pojetí lze vládu práva ztotožnit s kontinentálně-evropským institutem právního státu, mezi jehož základní znaky kromě principu vázanosti státu právem spadají i záruky základních práv a svobod, demokratický charakter státu, dělba a kontrola moci (Gerloch, 2013, s. 198-200, Harvánek, 2004, s. 99-104). Lze se domnívat, že Institut používá termín vlády práva ve smyslu vázanosti státu právem, o čemž svědčí i níže uvedené polemiky Institutu s využitelností principu vlády práva při hodnocení kvality správy.

Nevýhodou tohoto pojetí dle Institutu je, že většina pracovníků ve veřejném sektoru sebe sama nepovažuje primárně za vykonavatele práva. Naproti tomu povinnost jednat v souladu s principem nestrannosti se uplatní napříč veřejnou správou (Rothstein, 2015, s. 29-30). Tento argument však autorka práce nepovažuje za příliš přesvědčivý. Lze souhlasit s tím, že úkolem lékařů či učitelů není primárně aplikace právních norem, skutečností však zůstává, že při výkonu svých povolání jednají jako zástupci veřejné správy, jejich činnost je regulována normami veřejného práva, a platí, že „vše, co není dovoleno, je zakázáno“.

Rothstein (2011, s. 27-29) dále poukazuje na skutečnost, že výklad principu vlády práva je předmětem dlouholetých sporů právních teoretiků. Připomíná nechvalně známý paradox nacistického Německa, jehož představitelé řadu svých hrůzných činů vykonávali v souladu s tehdy platnými a účinnými zákony. Zjednodušeně řečeno v tomto případě došlo ke konfliktu pozitivního práva (tedy autoritativně stanoveného nebo sociálně účinného systému právních

norem) a přirozenoprávních idejí (akcentujících základní a obecně uznávané zásady morálky). Na jeho základě byla zformulována koncepce, že za určitých podmínek je třeba na právo pozitivní nahlížet jako na neprávo (Holländer, 2006, s. 18-21, Sobek, 2009). Kdy tato situace nastává, je však předmětem mnoha odborných debat, například dle Rawlse (1971, s. 210), je-li základní struktura společnosti spravedlivá, je třeba uznat závaznost i nespravedlivého zákona, pokud nepřekračuje určité meze spravedlnosti. Tyto meze jsou pak součástí hlubšího problému politické povinnosti a politických závazků.

Přes tyto dílčí výhrady však Rothstein (2011, s. 12-17) dospívá k závěru, že ač samotný princip vlády práva není pro definici kvality správy dostačující, **je jejím nezbytným východiskem.**

Závěr: Princip vlády práva je dle Institutu nezbytným nikoliv však jediným prvkem definice kvality správy.

1.4.5. Kvalita správy jako míra naplňování principu nestrannosti

Odmítnutí řady teorií týkající se definice kvality správy Institut vedlo k myšlence na vytvoření vlastní teorie, která by nedostatky předchozích jmenovaných přístupů eliminovala a lépe umožnila kvalitu správy hodnotit. Výsledkem jejich výzkumu je formulace teorie založené na principu nestrannosti. Vzhledem k tomu, že **teorii kvality správy založené na principu nestrannosti lze v současnosti považovat za jednu z nejvýznamnějších**, bude jí věnována dále v práci zvláštní pozornost.

1.4.5.1. Princip nestrannosti – základní východiska

Při konstrukci vlastní definice kvality správy Institut nejprve poukazuje na nutnost rozlišovat mezi „vstupy“ a „výstupy“ demokratického systému. **Vstupní strana politického systému** zahrnuje procesy regulující příliv politických myšlenek a přístup k politické moci (patří sem například volební systém, politické strany a pravidla rozhodování), založené na **principu politické rovnosti**. **Výstupní strana** je reprezentována byrokratickým aparátem, jehož činnost a výkon veřejných pravomocí je determinován **principem nestrannosti (v originále „impartiality“)**. **Kvalitu správy pak Institut definuje z pohledu míry naplňování principu nestrannosti při výkonu veřejné moci (Rothstein, 2015, s. 27-28).**

Princip nestrannosti znamená, že úředníci nesmějí při provádění zákonů a vládních politik vzít v úvahu žádné jiné skutečnosti týkající se občana či případu, než které stanoví právní předpisy. Zakázáno je zvláštní zacházení nebo diskriminace na základě původu,

politického přesvědčení, pohlaví, sexuální orientace, náboženství nebo sociálního postavení. S principem nestrannosti jsou rovněž neslučitelné úplatky, klientelismus a nepotismus.

Vzhledem k tomu, že Institut sídlí ve Švédsku, vychází při formování principu nestrannosti vládnutí ze švédských reálií. Předobraz principu nestrannosti nachází ve švédském ústavní právu, které stanoví, že soudy, správní úřady a další orgány vykonávající veřejnou moc, **by měly zajistit rovnost všech před zákonem a respektování principů objektivitu a nestrannosti**⁸. Princip nestrannosti se tak vztahuje nejen k činnosti úřadů (byrokratického aparátu státu), ale i na další subjekty soukromoprávního charakteru, které vykonávají veřejnou moc (Rothstein, 2015, s. 27-30).

Pro zajímavost ji lze srovnat s českou právní úpravou, v níž lze nalézt obdobnou úpravu, byť roztržštěnou v různých ustanoveních Listiny základních práv a svobod, a to v článcích 1, 2 odst. 2, 3 odst. 1⁹. V širším kontextu pak **lze princip nestrannosti vnímat jako odraz části základních principů (demokratického) právního státu**, jak jej definují právní teorie, které by měly být společné všem vyspělým demokratickým státům (Harvánek, 2004, s. 99-104). Z toho důvodu lze mít za to, že k důslednému dodržování principu nestrannosti by měly směřovat všechny země světa, které se profilují jako právní a demokratické.

Princip nestrannosti však neznamená, že by správa nemohla přizpůsobit svůj postup specifickým nárokům adresátům veřejnosprávního působení (klientům veřejné správy). Musí však tak činit v rámci platných právních norem. Jinými slovy lze říci, že veřejná správa **má zacházet s osobami ve srovnatelném postavení srovnatelně** (bez ohledu na jejich pohlaví, rasu, náboženskou nebo politickou příslušnost atd.), neexistují-li ovšem pro odlišné jednání **ospravedlnitelné důvody** (Rothstein, 2015, s. 27-30).

⁸ V anglickém znění: „Courts and administrative authorities, and others who exercise public authority, should ensure the equality of all before the law and respect the principles of objectivity and impartiality.“

⁹ Viz čl. 1 Listiny základních práv a svobod:

„Lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech. Základní práva a svobody jsou nezadatelné, nezcizitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné.“

Čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod:

„Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“

Čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod:

„Základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení.“

1.4.5.2. Meze hodnocení kvality správy skrze princip nestrannosti

Optikou **principu nestrannosti lze hodnotit pouze procesní aspekty vládnutí (resp. výkonu veřejné moci)**, nikoliv samotný obsah vládní politiky. Rothstein (2011, s. 12-17) v této souvislosti poukazuje na empirické výzkumy¹⁰ prokazující, že lidé považují obecně politický systém za legitimnější tehdy, pokud se domnívají, že s nimi úřady jednají nestranně.

V teoretické rovině Rothstein (2011, s. 12-17) vychází zejména z práce Briana Barryho¹¹. Podle něj by vstupní strana politického systému měla být organizována tak, **aby nepreferovala žádný koncept dobra**. Připouští však, že požadavek neutrality nelze vztáhnout na její výstupy. Obsah vládní politiky proto nemůže být determinován principem nestrannosti, ale místo něj se uplatní princip rozumnosti (v originále „reasonableness“). To znamená, že politická reprezentace by svá rozhodnutí měla zakládat na smysluplných argumentech vysvětlujících preferenci zvolené politiky, nikoliv pouze na tom, že vítězná varianta obdržela nejvíce hlasů. Princip nestrannosti se však plně uplatní jako normativní kritérium výkonu politické moci. Rothstein v těchto závěrech s Barrym souhlasí a **přiznává, že se nesnaží vytvořit univerzální teorii sociální a politické spravedlnosti, ale jeho cílem je „pouze“ poskytnout teoretický základ pro hodnocení kvality správy**.

Zaměření principu nestrannosti na procesní aspekty vládnutí, potažmo výkonu veřejné správy, dle autorky práce odpovídá rozdělení moci ve státě na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. Úlohou veřejné správy jako součásti moci výkonné ve státě je realizace vládní politiky, přičemž možnost ovlivnit její obsah skrze právní předpisy je omezená, neboť moc zákonodárná náleží do rukou zákonodárského sboru (parlamentu). Zákonodárství je v demokratickém právním státě veřejné správě nadřazeno, neboť pro ni prostřednictvím zákonů vytváří rámec toho, kde se může správa pohybovat (Hendrych, 2003, s. 8-12). Jinými slovy **přičítat veřejné správě k tíži či dobru obsah vládní politiky a vyvozovat z toho závěry ohledně její kvality by zřejmě závěry nežádoucím způsobem zkreslovalo**.

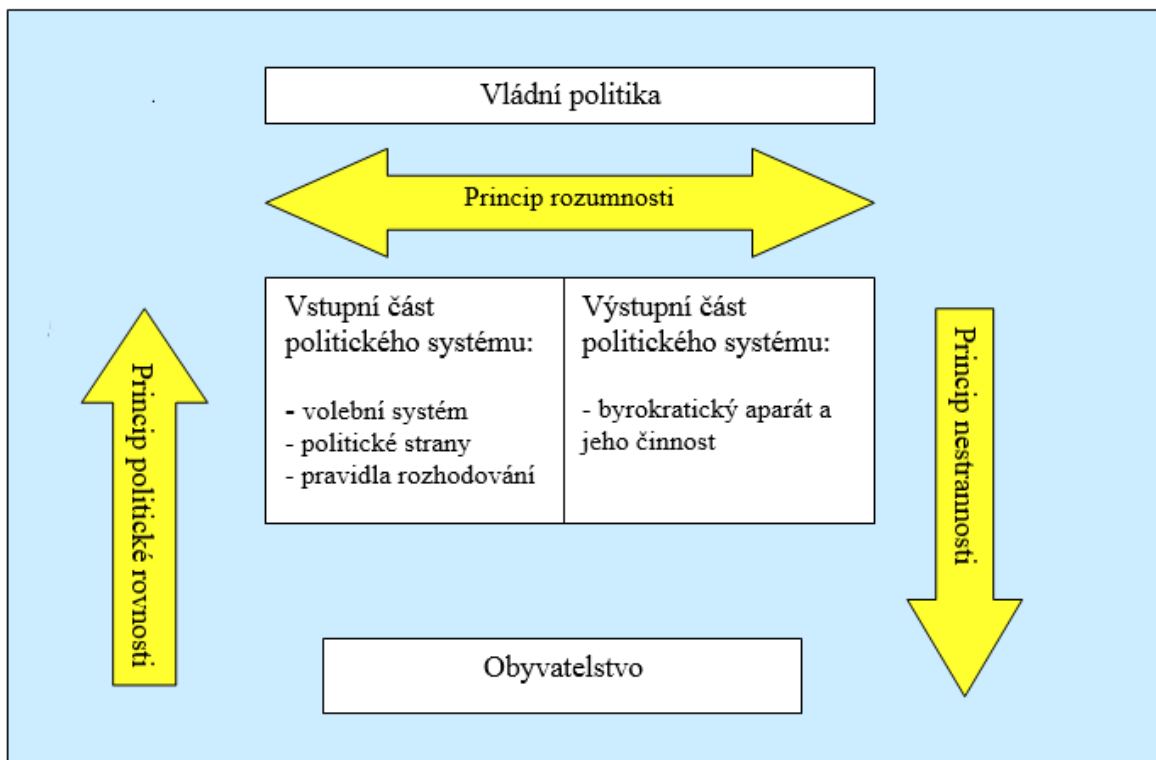
Na druhou stranu to však znamená, že jako země s vysokou kvalitou vládnutí, resp. veřejné správy, mohou být prismalem **principu nestrannosti teoreticky hodnoceny i ty státy, v nichž například dochází k flagrantnímu porušování základních lidských práv, pokud tak veřejná správa činí nestranně v souladu s právním řádem dané země**. K obdobnému závěru

¹⁰ Jedná se například o KUMLIN S. *The Personal and the Political. In: The Personal and the Political: How Personal Welfare State Experiences Affect Political Trust and Ideology*. Political Evolution and Institutional Change. Palgrave Macmillan, New York. 2004

¹¹ In BARRY, Brian. *Justice as impartiality*. Oxford: Clarendon Press, 1995. Oxford political theory (Clarendon Press), vol. II. ISBN 0-19-829092-6.

v podstatě dospívá i Institut, když konstatuje, že procesní definice kvality správy umožňuje státu realizovat jinak zcela nepřijatelnou vládní politiku ovšem s vysokou kvalitou správy (Rothstein, 2011, s. 12-17).

Fungování principu nestrannosti v demokratických právních systémech lze graficky znázornit následovně:



Obrázek 1: Fungování demokratického systému dle Institutu

Zdroj: Vlastní zpracování

1.4.5.3. Výhody a nevýhody principu nestrannosti

Výhody posuzování kvality správy optikou principu nestrannosti jsou dle Institutu (Rothstein, 2015, s. 27-30) následující:

- Neomezuje se pouze na téma korupce, ale zahrnuje i problematiku klientelismu, nepotismu a diskriminace.
- Umí se vypořádat s tím, že i některé nedemokratické země (např. Singapur) mají vysokou kvalitu správy.
- Umožňuje zkoumat vztah mezi kvalitou správy a demokracií a řeší paradox toho, že nastolení demokracie nevede nutně ke zvýšení kvality správy.

- Umožňuje zkoumat vztah mezi kvalitou správy a efektivitou veřejného sektoru.

Kritika naopak teorii principu nestrannosti vytýká, že se jedná o nedosažitelný ideál. Dle teorie klasického marxismu vládní instituce vždy slouží zájmům buržoazie nebo kapitalistické třídy, a proto nemohou nikdy jednat nestranně. Teorie veřejné volby předpokládá, že úředníci se primárně podřizují své aktivity vlastním zájmům, nikoliv etickým principům. Teorie politické identity pak akcentuje skutečnost, že příslušníci určité skupiny nikdy nemohou jednat nestranně s příslušníky jiné skupiny (Rothstein, 2015, s. 28).

Rothstein a Teorell tyto přístupy nezpochybňují, teorii principu nestrannosti však brání s tím, že jejím **smyslem není postihnout veškeré lidské jednání** – ale pouze ty činnosti, při nichž dochází k výkonu veřejné moci a při nichž by měl být princip nestrannosti vždy uplatňován (Rothstein, 2015, s. 28).

Dle autorky práce tento přístup dává smysl v tom, že důsledné dodržování principu nestrannosti je ideálem, ke kterému by veřejná správa měla směřovat. Míra naplnění principu nestrannosti by pak měla odrážet její kvalitu, tj. důsledné dodržování principu nestrannosti by mělo znamenat vysokou úroveň kvality výkonu veřejné správy, a naopak **ignorace principu nestrannosti znamená v podstatě rozklad právního státu a spíše než o kvalitě lze mluvit o nekvalitě výkonu veřejné správy.**

1.4.5.4. Nestrannost vs. efektivnost veřejné správy

Ačkoliv si Rothstein (2011, s. 29-30) uvědomuje, že lze zřejmě jen stěží neefektivní a neúčinné vládnutí (či výkon veřejné správy) současně označit za kvalitní, upozorňuje, že **nestrannost má vždy před efektivností a účinností přednost**. Vychází přitom z Rawlsovy teorie spravedlnosti¹², podle níž mají práva vždy přednost před užitkem, a Dworkinova rozšíření této teorie¹³, podle níž má stát při výkonu svých pravomocí jednat se všemi obyvateli se stejným zájmem a respektem, což prakticky odpovídá principu nestrannosti.

Dodržování principu nestrannosti navíc má pozitivní vliv na efektivnost a účinnost veřejné správy, a to v případě, že se veřejná správa bude principem nestrannosti důsledně řídit i při

¹² Viz RAWLS, J. *A theory of justice*. Cambridge: The Belknap press of Harvard University press, 1971. ISBN 0-674-88014-5. a RAWLS, J. *The Right and the Good Contrasted*. In *Liberalism and Its Critics*. New York: New York University press.

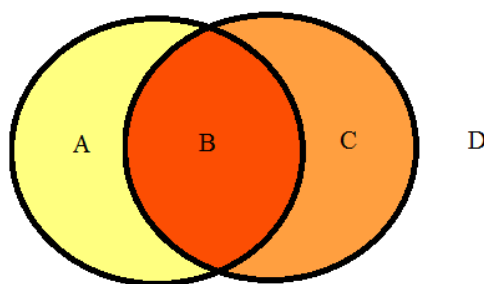
¹³ DWORKIN, R. *Taking rights seriously*. 3. print. Cambridge: Harvard University Press, 1977. ISBN 0-674-86710-6.

výběru úředníků, tj. bude je vybírat dle jejich skutečných schopností nikoliv personálních vazeb. Empirické průzkumy¹⁴ totiž prokázaly, že v případě rozvojových států existuje silná závislost mezi ukazatelem vnímání korupce a efektivností byrokracie, respektive ekonomickým růstem (Rothstein 2011, s. 29-30).

1.4.5.5. Princip nestrannosti vs. princip vlády práva

Institut předpokládá, že princip nestrannosti vychází z principu vlády práva, a dokonce jej přesahuje. Jinak řečeno předpokládá, že mohou existovat situace, kdy i zákonný výkon veřejné správy může být v rozporu s principem nestrannosti. Toto tvrzení si vzhledem ke své profesi dovolí autorka práce podrobit bližšímu zkoumání.

Při průniku principu vlády práva a principu nestrannosti lze teoreticky zvažovat následující situace:



Obrázek 2: Vztah principu vlády práva a principu nestrannosti

Zdroj: Vlastní zpracování

Bod A: Množina postupů veřejné správy, které jsou v souladu s principem vlády práva, ale v rozporu s principem nestrannosti.

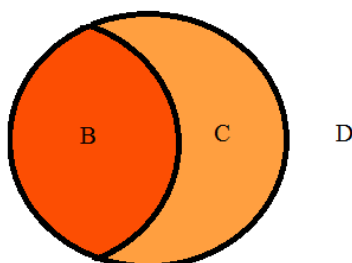
Bod B: Množina postupů veřejné správy, které jsou v souladu s principem vlády práva a současně principem nestrannosti.

Bod C: Množina postupů veřejné správy, které jsou v souladu s principem nestrannosti, ale v rozporu s principem práva.

Bod D: Množina postupů veřejné správy, které jsou v rozporu s principem vlády práva i principem nestrannosti.

¹⁴ RAUCH, J.; EVANS, P. Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries. [online]. [cit. 18.prosince 2017]. Dostupné na: <https://escholarship.org/uc/item/0sb0w38d>

Dle Institutu mohou v praxi nastat situace B, C, D. Naopak je třeba vyloučit situaci A, neboť pokud je princip vlády práva nedílnou součástí principu nestrannosti, jakékoliv porušení principu vlády práva musí nutně znamenat i porušení principu nestrannosti. Uvedené lze graficky znázornit následovně:

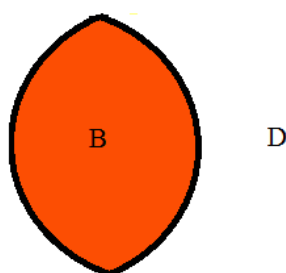


Obrázek 3: Vztah principu vlády práva a principu nestrannosti dle Institutu

Zdroj: Vlastní zpracování

Lze se však domnívat, že budou existovat i státy, u nichž lze vyloučit i situaci C. Příkladem, na kterém lze tuto domněnku demonstrovat, může být Česká republika či Švédsko. Při formulaci principu nestrannosti Institut vychází z švédského ústavního práva. Obdobná ustanovení nalezneme i v ústavních zákonech České republiky. Vzhledem k tomu, že princip nestrannosti je zakotven v právních předpisech, dokonce ústavní síly, jednání veřejné správy v rozporu s principem nestrannosti je vždy současně v rozporu s principem vlády práva. Jinak řečeno **jakékoliv neodůvodněné nerovné zacházení či diskriminace jsou vždy nezákonné**.

Graficky lze uvedené znázornit takto:



Obrázek 4: Vztah principu vlády práva a principu nestrannosti v České republice a Švédsku

Zdroj: Vlastní zpracování

1.4.6. Kvalita správy dle Světové banky

Světová banka do popředí svého zájmu staví správu ve smyslu **tradic a institucí, jejichž prostřednictvím je moc v zemi vykonávána**. Ty zahrnují 1) postupy, na jejichž základě jsou vlády vybírány, kontrolovány a vyměňovány, 2) pravomoc vlády účinně formulovat a realizovat vhodnou vládní politiku a 3) respekt občanů a státu k institucím, které regulují sociální a ekonomické vztahy mezi nimi (Kaufmann, Kraay, Mastruzzi, 2010a, Gaster, 2003, s. 5).

Kvalitu správy pak Světová banka (Kaufmann, Kraay, Mastruzzi, 2010b) definuje a hodnotí skrze uvedené tři oblasti prostřednictvím následujících kritérií:

- 1) Postupy, na jejichž základě jsou vlády vybírány, kontrolovány a vyměňovány
 - a. **Hlas lidu a odpovědnost** (v originále „Voice and Accountability“, dále také jen „VA“) – kritérium vypovídající o tom, jak se občané země podílí na výběru vlády, jakož i o svobodě projevu, svobodě sdružování a stavu svobodných sdělovacích prostředků.
 - b. **Politická stabilita a nepřítomnost násilí či terorismu** (v originále „Political Stability and Absence of Violence/Terrorism“ dále také jen „PV“) – kritérium vztahující se k pravděpodobnosti, že vláda bude destabilizována nebo svržena neústavními či násilnými prostředky, včetně politicky motivovaného násilí a terorismu.
- 2) Pravomoc vlády účinně formulovat a realizovat vhodnou vládní politiku
 - a. **Efektivnost vlády** (v originále „Government Effectiveness“ dále také jen „GE“) – kritérium vypovídající o kvalitě veřejných služeb, kvalitě výkonu státní služby a míře její nezávislosti na politických tlacích, kvalitě utváření a provádění veřejných politik a důvěryhodnosti závazku vlády provádět takové politiky.
 - b. **Kvalita regulace** (v originále „Regulatory Quality“ dále také jen „RQ“) - kritérium vztahující se k schopnostem vlády zvolit vhodnou politiku a zavést právní předpisy, které umožňují a podporují rozvoj soukromého sektoru.
- 3) Respekt občanů a státu k institucím, které regulují sociální a ekonomické vztahy mezi nimi

- a. **Vláda práva** (v originále „Rule of Law“ dále také jen „RL“) – kritérium mapující důvěru v právo, jeho dodržování a vymahatelnost, ochranu vlastnických práv, činnost policie a soudů a pravděpodobnost trestných a násilných činů.
- b. **Kontrola korupce** (v originále „Control of Corruption“ dále také jen „CC“) – kritérium týkající se zneužívání veřejné moci k realizaci soukromých zájmů, včetně malých i velkých forem korupce a míry ovládnutí státu elitami či soukromými zájmy.

Výzkum Světové banky je mezi odborníky považován za vysoce kvalitní a spolehlivý (Volejníková, 2006). Například Institut však s jeho závěry polemizuje v tom směru, že **požadavek Světové banky na provádění vhodné politiky (v originále „sound policies“) považuje za problematický**. V první řadě upozorňuje na to, že není zřejmé, kdo je povolán hodnotit, zda lze zvolenou politiku považovat za vhodnou. Ačkoliv se touto otázkou zabývá řada ekonomů i filosofů, zatím v této oblasti nedošlo k dosažení uspokojivého konsenzu. Není ani zřejmé, jak se případně vypořádat s možnými protichůdnými názory a závěry. Pokud by bylo možné souhlasit s tím, že závěry ohledně vhodnosti obsahu vládních politik je oprávněna činit Světová banka či jiné organizace, pak by to dle Institutu v podstatě znamenalo, že se reprezentativní demokracie stala nadbytečnou (Rothstein, 2015, s. 30).

1.4.7. Kvalita správy dle Evropské unie

Kvalitou správy dle Evropské unie se lze zabývat jak ve vztahu k činnosti orgánů EU, tak i jednotlivých členských států. Lze však předpokládat, že v principu by ke kvalitě správy mělo být přistupováno v obou rovinách stejně, neboť „nelze kázat vodu a pít víno“. Tedy jinak řečeno požadavky na kvalitu výkonu veřejné správy v členských zemích by neměly být diametrálně odlišné od požadavků kladených na činnost samotné EU.

Základní rámec činnosti orgánů EU je obsažen v článku 41 Listiny základních práv Evropské unie (2012), podle nějž má každý **právo na řádnou správu**, čímž se rozumí zejména to, aby jeho záležitosti byly orgány, institucemi a jinými subjekty Unie především řešeny **nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě**. Právo na řádnou správu dále zahrnuje právo být vyslyšen orgány veřejné správy před vydáním rozhodnutí a právo nahlížet do spisů, které se jej týkají. Orgány musí své rozhodnutí náležitě odůvodnit a nahradit případnou škodu, kterou svým jednáním jednotlivci způsobily atd. Dohled nad dodržováním řádného výkonu správy náleží Evropskému veřejnému ochránci práv (Listina základních práv Evropské unie, 2012).

Z Výroční zprávy Evropské veřejné ochránčyně práv za rok 2016 vyplývá, že řešila zejména otázky spojené s transparentností procesů probíhajících uvnitř Evropské unie, a přístup k dokumentům Evropské unie, nebo například problematiku etického chování zaměstnanců EU (Evropský Veřejný Ochránce Práv, 2016).

Popsat přístup Evropské unie ke kvalitě správy v jednotlivých členských zemí je složitější. Zvláštní pozornost Evropská unie věnuje jak otázkám souvisejícím s kvalitou správ nově přistupujících členů, tak i jejímu zvyšování u těch stávajících. Aktivně přitom spolupracuje s Organizací pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (1998-2018) a Institutem.

Základní programové cíle jsou určovány jednotlivými ministry odpovědnými za veřejnou správu (Kajml, 2008). Ti, spolu s generálními řediteli a vedoucími úřadů odpovědnými za různé oblasti veřejné správy, zástupci Evropské komise a Evropského institutu pro veřejnou správu, a případně dalšími přizvanými subjekty tvoří tzv. Evropskou síť veřejné správy (Ministerstvo vnitra, 2018). Aktivity Evropské unie na poli zvyšování kvality veřejné správy se soustředí zejména na financování konkrétních projektů prostřednictvím Evropského sociálního fondu a Evropského fondu pro regionální rozvoj, podporu zavádění e-governmetu, provádění výzkumů a vytváření příruček a metodických pomůcek pro členské státy (Evropská komise, 2016).

Jedním z klíčových dokumentů Evropské komise (2017) týkající se kvality správy je Kvalita ve veřejném sektoru, příručka pro uživatele (v originále „Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners“), v níž se zabývá mimo jiné i tím, jak lze kvalitní veřejnou správu definovat. Za dobré a kvalitní vládnutí a veřejnou správu lze dle ní označit takovou, která se řídí následujícími hodnotami a principy:

Zákonnost (v originále „Legality“) – výkon veřejné moci by měl vždy probíhat v souladu s právem. Důsledné dodržování tohoto principu považuje Evropská komise za **zcela nezbytnou podmínku ekonomické prosperity a společenské stability**. Na princip legality pak navazují další principy, které společně tvoří rámec vymezující kvalitní výkon správy.

Morální integrita (v originále „Integrity“) – orgány veřejné správy by měly postupovat tak, aby byly pro občany, podnikatele, investory atd. důvěryhodnými. Princip integrity Evropská komise považuje za klíčový faktor z hlediska sociální soudržnosti a boje proti korupci.

Nestrannost (v originále „Impartiality“) – orgány veřejné správy by neměly činit mezi občany neodůvodněné rozdíly. Princip nestrannosti v sobě zahrnuje požadavek na respekt ke všem lidem, spravedlivé a rovné zacházení, objektivní rozhodování a zákaz diskriminace.

Inkluze (v originále „Inclusiveness“) – orgány veřejné správy by měly zajistit, aby všichni členové společnosti, včetně znevýhodněných a zranitelných skupin, měli možnost ovlivnit rozhodovací procesy ve státě. Jejich účast na rozhodovacích procesech by měla být aktivně podporována a veřejná správa by jim měla vytvářet vhodné podmínky usnadňující jejich participaci.

Otevřenost (v originále „Openness“) – veřejná správa by měla být transparentní, občané by měli mít přístup k informacím týkajícím se jejího fungování – tedy „kdo, dělá co, proč a jak dobře“. Veřejná správa by měla informace poskytovat vhodným způsobem a proaktivně.

Zaměření na uživatele (v originále „User-centricity“) – prioritou veřejné správy by mělo být naplňování potřeb občanů, což by se mělo promítnout jak do vládní politiky, tak i do její realizace. Tento požadavek úzce souvisí s inkluzí a vyzdvihuje hodnotu profesionality, spolehlivosti, respektu a zdvořilosti veřejné správy.

Schopnost reagovat (v originále „Responsiveness“) – tato hodnota se projevuje v několika různých dimenzích. První se týká poskytování informací a služeb, které by veřejná správa měla zajistit v přiměřeném čase. Dále by měla být schopna přiznat chybu a snažit se ji napravit. Rovněž by se měla snažit vybalancovat konkurenční zájmy různých společenských skupin. Veřejná správa by měla volit proaktivní přístup, měla by zvyšovat odolnost vůči vnějším vlivům a flexibilitu.

Propojenost (v originále „Connectivity“) – veřejná správa má tvořit z pohledu uživatele jeden celek. Úroveň služeb poskytovaných různými úřady by měla být v zásadě srovnatelná. Veřejná správa by v ideálním případě měla zajistit přístup ke všem službám prostřednictvím jednoho portálu. Ačkoliv se při výkonu veřejné moci uplatní princip subsidiarity, činnost úřadů by měla směřovat k naplnění ústředně stanovených celospolečenských cílů.

Efektivnost (v originále „Efficiency“) – popisuje vztah mezi vstupy a výstupy. Moderní veřejná správa řídí procesy a využívá disponibilní zdroje tak, aby dosáhla nejlepších možných výsledků. Jinými slovy optimalizuje využití zdrojů společnosti. Účinnost je spojena s inovativním řízením lidských zdrojů, principy jakosti řízení a poskytování služeb.

Účelnost (v originále „Effectiveness“) – toto kritérium se týká rozsahu, v jakém by veřejná správa měla výstupy realizovat. Jinými slovy jde zajištění optimální míry dosažení cílů. Souvisí

s orientací veřejné správy na výsledky a nutností zvolit vhodné nástroje k jejich dosažení. Efektivita a účelnost jsou významnými ukazateli výkonu veřejné správy.

Udržitelnost (v originále „Sustainability“) – může být posuzována v několika různých rovinách – technická či finanční udržitelnost, zaměřená na životaschopnost politiky, nebo jako enviromentální udržitelnost zaměřená na dopad politiky na přírodní zdroje a změny klimatu. Ta je pak v širším kontextu součástí společenské odpovědnosti vlády a veřejné správy řešící dopady politiky na společnost.

Vize (v originále „Vision“) – Působení orgánů veřejné moci nemá být jen odrazem aktuálního stavu společnosti, ale je třeba zvažovat dopady rozhodnutí do budoucnosti. Působení veřejné správy by mělo být proaktivní. Veřejná správa by měla předvídat změny v demografické struktuře společnosti, ekonomickém vývoji, klimatu, využití omezených zdrojů atd. a jim přizpůsobit svá rozhodnutí, čemuž je třeba přizpůsobit i politické vedení.

Zpětná vazba (v originále „Reflection“) – veřejná správa by měla neustále usilovat o zlepšení, vyhledávat nové příležitosti a průběžně přezkoumávat a hodnotit své jednání. Měla by nastavit procesy umožňující ji získat zpětnou vazbu a mechanismy umožňující nápravu nežádoucího stavu.

Inovace (v originále „Innovation“) - Snaha o neustálé zlepšování by se měla projevit v otevřenosti veřejné správy ke změnám a v nastavení podmínek, které podporují nové myšlení a tvůrčí způsoby řešení výzev jak uvnitř, tak i mimo veřejnou správu. Podpora inovací ve veřejném sektoru může mít mnoho podob, ať již jde o zavedení nových politik, způsobů poskytování veřejných služeb, nebo prostřednictvím finanční podpory výzkumu a vývoje atd.

Odpovědnost (v originále „Accountability“) – vláda i orgány veřejné správy by si měly být vědomy své odpovědnosti vůči společnosti. Mají proto povinnost informovat společnost o svých krocích a náležitě je vysvětlit. Odpovědnost úzce souvisí právě s principy zákonnosti, integrity a otevřenosti veřejné správy.

Provádí-li Evropská komise hodnocení a porovnávání jednotlivých členských států, činí tak jak skrze dílčí prvky ovlivňující kvalitu veřejné správy (Evropská komise, 2016), tak i skrze kvantifikaci kvality veřejné správy jako celku, kdy spolupracuje zejména s Institutem. Výzkumy se zaměřují jak na problematiku rozdílné úrovně kvality veřejné správy na národní, tak i regionální úrovni členských zemí (Charron, Lapuente, Rothstein, 2010; Charron, Lapuente, 2011).

2. METODY KVANTIFIKACE KVALITY SPRÁVY

Na jednotlivé teoretické přístupy k hodnocení kvality správy pak navazují i specifické metody kvantifikace. Podrobněji se autorka práce věnuje metodám vyvinutým Světovou bankou a Institutem, jež se kvalitě správy věnují komplexně (pojmají řadu různých atributů kvality správy).

2.1. Worldwide Governance Indicators

Světová banka (Kaufmann, Kraay, Mastruzzi, 2010a) se kvalitou správy zabývá skrze ukazatele 1) Hlasu lidu a odpovědnost (VA), 2) Politické stability a nepřítomnosti násilí či terorismu (PV), 3) Efektivnosti vlády (GE), 4) Kvality regulace (RQ), 5) Vlády práva (RL), 6) Kontroly korupce (CC), které lze souhrnně označit jako **Celosvětové ukazatele vládnutí (v originále „Worldwide Governance Indicators“ nebo dále jen „WGI“)**. Jedná se o poměrně rozsáhlý dlouhodobý projekt, neboť Světová banka ukazatele sestavuje ročně již od roku 1996 a poskytuje tak informace o 200 státech a územích.

Ač Světová banka hodnotí země podle jednotlivých ukazatelů zvlášť, přiznává, že je nelze považovat za vzájemně nezávislé. Naopak její výzkumy ukazují, že **ukazatele jsou vysoce pozitivně korelované**. Například větší respekt k zákonům prokazatelně ovlivňuje míru korupce, efektivnější vláda je schopna prosadit lepší zákony atd. Současně připouští, že díky tomu může být zahrnutí některých dat do konkrétního ukazatele v praxi sporné (Kaufmann, Kraay, Mastruzzi, 2010b, s. 5). Veřejnosti proto poskytuje kromě jednotlivých ukazatelů i primární data pro další výzkum.

Data Světová banka (Kaufmann, Kraay, Mastruzzi, 2010a) čerpá jak z vlastních studií, tak i z dalších expertních analýz, společenských průzkumů, studií nevládních organizací i vládních průzkumů (příkladem lze uvést studie Transparency International, Africké rozvojové banky, Asijské rozvojové banky, Freedom house, a řadu dalších). Vzhledem k tomu, že se jedná o velké množství různých dat, **vytváří z nich Světová banka agregované ukazatele prostřednictvím modelu nepozorovaných komponent. Výsledné ukazatele pak nabývají hodnot od -2,5 do 2,5; respektive v procentuálním vyjádření od 0% do 100%** (tj. od nejnižší úrovně po nejvyšší).

Spolu s hodnotou ukazatele Světová banka uvádí i odhad 90% intervalu spolehlivosti, ke kterému je v případě porovnání jednotlivých států třeba přihlídnout. Světová banka upozorňuje, že **pokud se intervaly spolehlivosti u porovnávaných zemí překrývají, nelze pouze na**

základě vybraného ukazatele činit relevantní závěry o existenci statisticky významných rozdílů. Z analýz Světové banky však vyplývá, že u 63% provedených porovnání se 90% intervaly spolehlivosti nepřekrývají, v případě 75% intervalu spolehlivosti je to již 73% porovnání (Kaufmann, Kraay, Mastruzzi, 2010b, s. 13).

Využitelnost WGI lze demonstrovat na následujícím příkladu. Předpokládejme, že chceme porovnat aktuální úroveň dodržování a vymahatelnosti práva v České republice a sousedních státech. Zvolíme tedy porovnání vybraných států dle ukazatele RL pro rok 2016 a vyjdou nám následující výsledky:

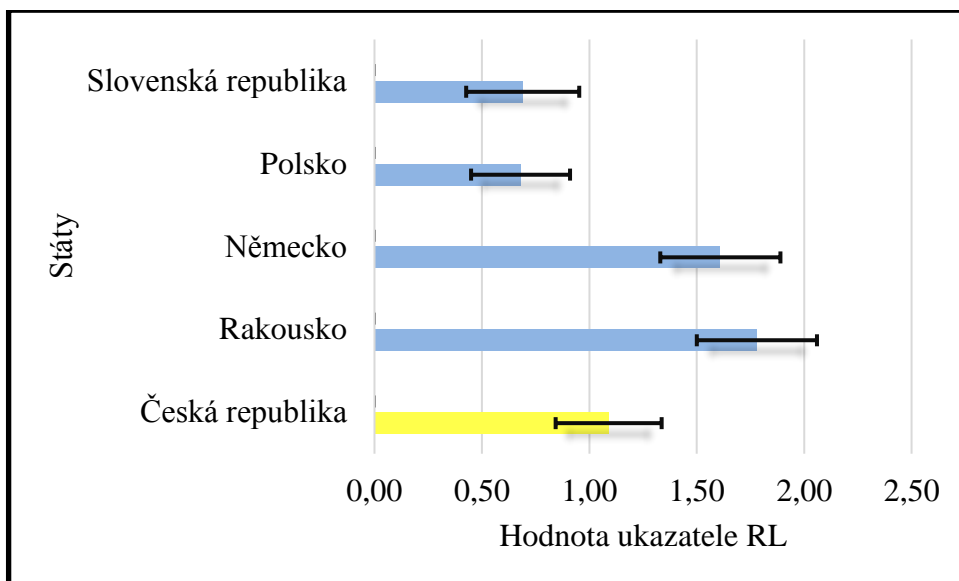
Tabulka 2: Hodnocení vybraných států dle ukazatele RL za rok 2016

Stát	Rok	Ukazatel RL	Vyjádření v %	Počet zdrojů	Standardní odchylnka*	IS 90 MIN	IS 90 MAX
Česká republika	2016	1,09	84,13	12	0,15	0,8432	1,33675
Rakousko	2016	1,78	95,67	10	0,17	1,5003	2,05965
Německo	2016	1,61	91,35	10	0,17	1,3303	1,88965
Polsko	2016	0,68	74,52	13	0,14	0,4497	0,9103
Slovenská republika	2016	0,69	75	11	0,16	0,4268	0,9532

* 90% IS získáme tak, že hodnotu standardní odchylnky vynásobíme číslem 1,645 a přičteme/odečteme ji od hodnoty zvoleného ukazatele. Hodnota standardní odchylnky tak udává přesnost ukazatele a je ovlivněna počtem použitých zdrojů.

Zdroj: Vlastní zpracování dle Světové banky, 2018a

Z uvedené tabulky je zřejmé, že můžeme učinit jediný relevantní závěr, a to, že úroveň dodržování a vymahatelnosti práva v České republice je nižší než v Rakousku. V tomto jediném případě se totiž 90% intervaly spolehlivosti nepřekrývají. Hraničním případem může být Německo, u nějž se 90% intervaly spolehlivosti překrývají pouze zanedbatelně. Naopak v případě Polska a Slovenska je třeba k výsledkům přistupovat obezřetně. Ačkoliv hodnoty ukazatele naznačují, že úroveň dodržování a vymahatelnosti práva v těchto dvou státech je nižší než v případě České republiky, vzhledem k tomu, že se 90% intervaly spolehlivosti překrývají, bylo by vhodné závěry podpořit dalšími analýzami. Graficky lze uvedenou situaci znázornit následovně:



Obrázek 5: Graf hodnocení vybraných států dle ukazatele RL za rok 2016

Zdroj: Vlastní zpracování dle Světové banky, 2018a

2.2. European QoG Index

Evropský index kvality vládnutí (v originále „European QoG Index“ nebo také jen „EQI“) byl vytvořen Institutem v roce 2010 v rámci výzkumného projektu zaměřeného na regionální rozvoj. Institut jej dále využil v rámci antikorupční studie v roce 2013 a naposledy v roce 2017. Tyto projekty byly financovány Evropskou komisí a zaměřují se proto na členské státy EU. Pomocí EQI se Institut snaží analyzovat rozdíly v kvalitě vládnutí jak na národní, tak i na regionální úrovni (Charron, 2018). Zaměření Institutu i na regionální úroveň kvality veřejné správy je v tomto směru třeba vyzdvihnout, neboť jejich výzkum prokázal existenci významných rozdílů v kvalitě správy mezi různými regiony státu (jako příklad lze uvést významný rozdíl mezi kvalitou správy v severní a jižní Itálii). V praxi si tak mohou být z hlediska kvality správy bližší sousedící regiony z různých států než regiony v rámci jednoho státu (Charron, Lapuente, Rothstein, 2018). Pro Českou republiku zajímavým závěrem posledního výzkumu je například to, že rozdíly mezi západní a východní Evropou se pomalu smývají. Institut v této souvislosti uvádí regiony Jihovýchod (CZ06) nebo Střední Morava (CZ07), o nichž píše jako o vysoce výkonných východních oblastech, které v kvalitě správy předčily řadu západních regionů (Charron, Lapuente, 2018).

2.2.1. EQI – národní úroveň

Kvalitu správy lze dle Institutu (Charron, Dijkstra, Lapuente, 2012) rozložit do 4 základních komponent či „pilířů“, na nichž mezi odbornou veřejností panuje obecně shoda. Jedná se o oblast **1) Korupce, 2) Efektivity byrokracie, 3) Vlady práva a dodržování principu nestrannosti a 4) Síly demokracie a demokratických institucí**. Přes určité dílčí výhrady má Institut za to, že uvedené kategorie ve vzájemné kombinaci dostatečně popisují činnost veřejného sektoru. EQI tak na rozdíl od WGI nehodnotí jednotlivé oblasti zvlášť, ale **jedná se o souhrnný ukazatel**.

Při tvorbě ukazatele Institut (Charron, Dijkstra, Lapuente, 2012) dále zvažoval, jaká data lze pro kvantifikaci jednotlivých pilířů využít. Po provedených analýzách dospěl k závěru, že **nejvhodnější zdroj dat poskytuje v předchozí kapitole zmiňovaný výzkum prováděný Světovou bankou**. Je tomu tak proto, že obsahuje data týkající se všech 4 základních pilířů kvality veřejné správy (jimž v zásadě odpovídají ukazatele **CC, GE, RL, VA**) ve vztahu ke všem členským zemím EU za období delší než 10 let. Data Světové banky jsou ročně aktualizována a způsob jejich vzniku je transparentní. V neposlední řadě pak Institut považuje za důležité, že WGI Světová banka pojímá poměrně široce a hodnotí je z různých aspektů, což se pak odráží i v jejich spolehlivosti.

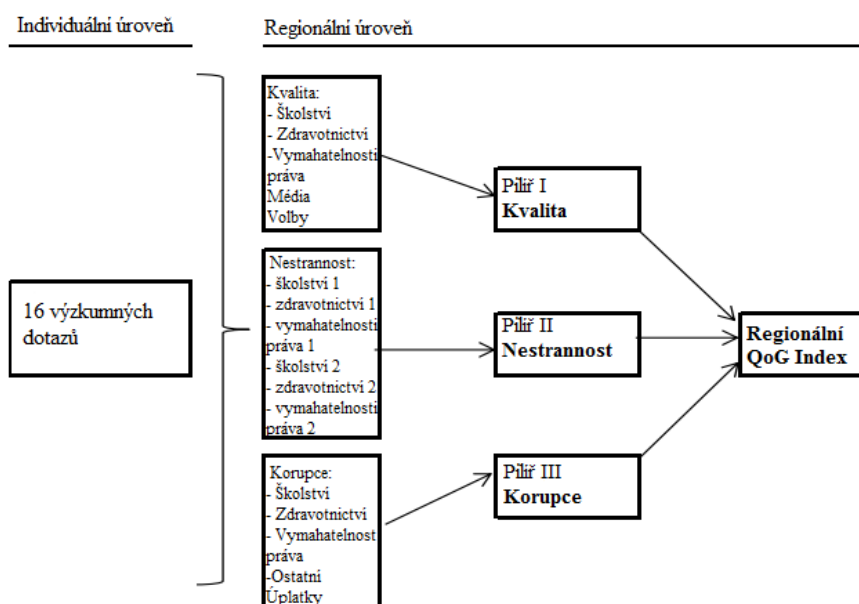
Vzhledem k tomu, že data Světové banky pocházejí z řady různých zdrojů, podrobil je Institut dalšímu zkoumání. Ze statistických analýz mimo jiné vyplynulo, že data lze považovat za vnitřně konzistentní a vysoce spolehlivá (Charron, 2008). Téměř všechny indikátory vztahující se k posuzovaným 4 pilířům jsou se souhrnným ukazatelem kvality správy pozitivně korelované. Rovněž jednotlivé pilíře jsou vzájemně vysoce korelované (hodnoty Pearsonova korelačního koeficientu nabývají hodnot od 0,84 do 0,98), což ukazuje na možnost jejich agregace do souhrnného indexu. Váha jednotlivých pilířů v souhrnném ukazateli je stejná. **Aritmetickým průměrem ukazatelů CC, GE, RL, VA Světové banky získáme souhrnný ukazatel kvality správy (Institutem označovaný jako „Combined QoG score“ nebo dále jako „WGI_{countryY}“).**

Dle souhrnného ukazatele kvality správy lze pomocí shlukové analýzy rozdělit země EU do skupin, přičemž rozlišit úroveň kvality správy u zemí nacházejících zařazených do stejné skupiny, které se navíc nacházejí na podobné pozici, lze jen obtížně. Naproti tomu mezi skupinami lze úroveň kvality správy rozlišovat poměrně zřetelně.

Hodnoty souhrnného ukazatele kvality správy pak Institut (Charron, Lapuente, Rothstein, 2010) dále standardizuje a dostává tak EQI. Hodnota EQI je pak považována za hlavní ukazatel úrovně kvality správy dané země a odvíjí se od ní i regionální EQI odhady.

2.2.2. EQI – regionální úroveň

Regionální odhady EQI vytváří Institut (Charron, 2013) pomocí dotazníkového šetření, kdy například v roce 2013 občanům pokládal 16 dotazů zaměřených na úroveň veřejných služeb v oblasti školství, zdravotnictví a vymahatelnosti práva a dále pak na úroveň důvěry v nezávislá média a úroveň nezávislosti voleb v daném regionu. Výsledky pak Institut seskupil do 3 základních pilířů označovaných jako 1) Kvalita, 2) Nestrannost a 3) Korupce. Z nich pak Institut vytváří regionální QoG index. Proces utváření lze graficky znázornit následovně:



Obrázek 6: Schéma konstrukce regionálního QoG Indexu

Zdroj: Vlastní zpracování dle Charron, 2013

Výsledný regionální EQI pak lze získat z následující rovnice:

$$EQI_{\text{regionXincountryY}} = WGI_{\text{countryY}} + (R_{\text{qogregionXincountryY}} - CR_{\text{qogcountryY}}) \quad (1)$$

$EQI_{\text{regionXincountryY}}$ je regionální index kvality vládnutí regionu X ve státě Y,

WGI_{countryY} je souhrnný ukazatel kvality správy v zemi Y.

$R_{qogregionXincountryY}$ je skóre regionu X země Y z regionálního průzkumu

$C_{RqogcountryY}$ je národní průměr skóre všech regionů z regionálního průzkumu ve státě Y (vážený populací všech regionů).

Hodnoty EQI jsou udávány buď ve standardizované podobě nebo v procentuálním vyjádření EQI100 (Charron, 2013).

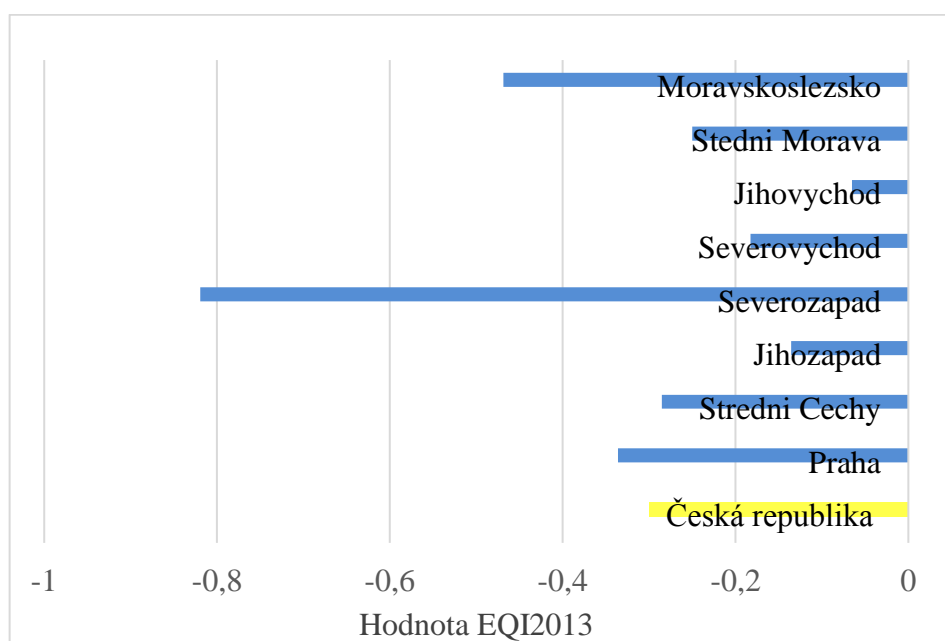
Výsledky lze demonstrovat na příkladu České republiky, která byla ve studii provedené Institutem v roce 2013 hodnocena následovně:

Tabulka 2: Hodnocení regionů v České republice dle EQI2013

NUTS	Název	WGI2011st	regscore2013	EQI 2013	EQI100
CZ	Česká republika	-0,297		-0,300	43,354
CZ01	Praha	-0,297	-0,449	-0,336	42,694
CZ02	Střední Čechy	-0,297	-0,400	-0,285	43,625
CZ03	Jihozápad	-0,297	-0,255	-0,136	46,376
CZ04	Severozápad	-0,297	-0,919	-0,820	33,802
CZ05	Severovýchod	-0,297	-0,300	-0,183	45,513
CZ06	Jihovýchod	-0,297	-0,186	-0,065	47,671
CZ07	Střední Morava	-0,297	-0,366	-0,250	44,273
CZ08	Moravskoslezsko	-0,297	-0,578	-0,468	40,257

Zdroj: Vlastní zpracování dle Charron a kol., 2016

Graficky lze situaci znázornit následovně:



Obrázek 7: Graf hodnocení vybraných států dle ukazatele RL za rok 2016

Zdroj: Vlastní zpracování dle Charron a kol., 2016

Z uvedených dat lze usuzovat, že nejvyšší úroveň kvality správy v rámci České republiky vykazují region Jihovýchod a naopak nejnižší lze očekávat u regionu Severozápad.

2.3. Metody kvantifikace kvality správy – shrnutí

Na základě provedené rešerše odborné literatury lze říci, že ačkoliv na jedné straně existuje řada přístupů k definici kvality správy, možnosti její kvantifikace jsou omezené, což zřejmě souvisí s náročností sběru dat. Zásadní roli v tomto směru plní Světová Banka, která na základě rozsáhlé databáze periodicky sestavuje ukazatele **VA, PV, GE, RQ, RL** a **CC**. Nevýhodou těchto ukazatelů však je, že umožňují porovnávat vždy jen dílčí charakteristiky správy. Tuto mezeru překonal Institut tím, že na jejich základě vytvořil **Evropský index kvality vládnutí (EQI)** jako aritmetický průměr ukazatelů **CC, GE, RL, VA**. Evropský index kvality vládnutí naopak **nezahrnuje ukazatele PV a RQ**, neboť ty nezapadají do jeho konceptu kvality správy. EQI pak umožňuje hodnotit kvalitu jak na národní, tak po provedení dalšího šetření i na regionální úrovni.

Regionální odhady EQI vytváří Institut na základě náročného dotazníkového šetření, proto jsou dostupné výsledky pouze za roky 2010 a 2013 a aktuálně byly zveřejněny i výsledky za rok 2017. Autorka práce i z tohoto důvodu **v praktické části využívá pouze národní úroveň EQI**, neboť tu lze vypočítat z dat Světové banky prakticky pro kterýkoliv rok a v podstatě i pro kteroukoliv zemi (není tedy limitována pouze zeměmi EU). To je i důvodem, proč autorka práce dále v textu vynechává přídavné jméno evropský a hovoří pouze o indexu kvality správy (QI).

3. ANALÝZA KVALITY SPRÁVY VE VYBRANÝCH ZEMÍCH

Cílem práce je komparace vybraných zemí z hlediska kvality správy. Pro kvantifikaci kvality správy autorka práce využívá **metodiku Institutu pro stanovení národního indexu kvality**. Na jeho základě lze vybrané země z hlediska kvality správy seřadit a **rozdíly mezi nimi dále analyzovat**.

Vzhledem k tomu, že z popsaných teoretických přístupů vyplývá, že kvalitu správy může ovlivňovat celá řada skutečností, jsou pro komparaci využívány jak ekonomické, tak i sociální ukazatele dané země. S využitím nástrojů korelační a regresní analýzy konkrétně autorka práce testuje vliv **životní úrovně v dané zemi, objem veřejných výdajů, úroveň vzdělání či rozdělení příjmů ve společnosti na kvalitu její správy**. Existence závislosti mezi kvalitou správy a řadou společenských jevů, od ekonomické nerovnosti a nerovnosti pohlaví až po nezaměstnanost a úroveň vzdělání, dětskou úmrtnost a otázky sociální důvěry, je ostatně předmětem významných odborných studií (Charron, Lapuente, Rothstein, 2018).

V případě členských zemí Evropské unie se autorka práce dále snaží analyzovat dopady čerpání dotací z Evropského sociálního fondu na kvalitu jejich správy. Evropský sociální fond je jen jeden řady fondů Evropské unie. Byl vybrán záměrně proto, že nejúžeji souvisí s problematikou stavu společnosti, neboť mezi jeho základní cíle patří zvyšování zaměstnanosti, snižování nezaměstnanosti, podpora sociálního začleňování osob a rovných příležitostí se zaměřením na rozvoj trhu práce a lidských zdrojů (Evropský Sociální Fond, 2018).

U všech finančních ukazatelů je využíván jejich přepočítání na obyvatele, neboť jejich absolutní hodnota by vzhledem k velkým rozdílům mezi zeměmi mohla výsledky analýzy zkreslit.

3.1. Metody zpracování analýzy a využitá data

3.1.1. Regresní a korelační analýza

Jako výzkumnou metodu zvolila autorka práce korelační a regresní analýzu. **Korelační analýza** umožňuje určit sílu vzájemné závislosti mezi veličinami. V závislosti na splnění předpokladu normality dat se volí nejčastěji buď Pearsonův, nebo Spearmanův koeficient korelace. Zatímco Pearsonův koeficient korelace popisuje lineární vztah zvolených

proměnných, Spearmanův koeficient korelace popisuje, jak dobře vztah zvolených proměnných odpovídá monotónní funkci, která může být i nelineární (Kalouda, 2018).

Oba koeficienty korelace nabývají hodnoty v intervalu od <-1 do $1>$. Čím je korelační koeficient bližší 1 (resp. -1), tím je vzájemná závislost mezi danými dvěma veličinami silnější a čím je bližší 0, tím je slabší (Budíková, 2006, s. 124-126). Korelační analýza tedy umožňuje určit, zda mezi kvalitou správy dané země, životní úrovní a objemem veřejných výdajů, úrovní vzdělání a sociálními rozdíly ve společnosti dané země (i mezi těmito ukazateli navzájem) existuje závislost a jak je tato závislost silná.

Regresní analýza pak zkoumá jednostrannou funkční závislost určité kvantitativní (spojité) proměnné na jedné nebo více dalších kvantitativních (spojitých) proměnných, tzv. regresorech. Regresní analýza tedy umožňuje určit, zda a jak vybrané ukazatele ovlivňují kvalitu správy. Regresní analýza nejčastěji využívá metodu nejmenších čtverců (dále také jen „OSL“), pomocí níž určí takovou přímkou, která má nejmenší součet druhých mocnin z rozdílu předpovědi (StatSoft CR s. r. o., 2014). Než lze přijmout na základě regresní analýzy konkrétní závěry, je třeba otestovat předpoklady jejího použití (a tady i kvalitu celého modelu). Zejména reziduální složka modelu by měla splňovat podmínku normálního rozdělení pravděpodobnosti s nulovou střední hodnotou a konstantním rozptylem, přičemž reziduální složky by měly být vzájemně nekorelované (Ramík, 2007).

Pro zpracování analýz autorka práce využívá programu STATISTICA Cz, verze 12. **Hypotézy jsou testovány na hladině významnosti 5% (tj. 0,05).**

3.1.2. Vybrané ukazatele (proměnné)

V praktické části autorka práce dále pracuje s následujícími ukazateli (proměnnými):

- **Index kvality vládnutí** (dále jen „QI“) vypočtený dle metodiky Institutu jako aritmetický průměr ukazatelů CC, GE, RL, VA sestavovaných periodicky Světovou bankou. Index nabývá hodnot v intervalu od <-2.5 do $2.5>$, přičemž platí, že čím je hodnota QI vyšší, tím je vyšší i kvalita veřejné správy v dané zemi.
- **Změna indexu kvality mezi roky 2013 – 2016** (dále jen „Změna QI“) je pak rozdíl mezi hodnotou indexu kvality dané země v roce 2013 a v roce 2016.
- **HDP na obyvatele** (dále jen „HDP/obyvatele“) udávající nominální hrubý domácí produkt v aktuálních amerických dolarech vydělený střednědobým počtem obyvatel dané země. Jedná se o ukazatel sestavovaný Světovou bankou.

- **Terciální vzdělání** je ukazatel terciální (tj. vysokoškolské) úrovně vzdělání dospělých obyvatel ve věku ve věku 25 - 64 let. Je udáván v % a sestavuje jej OECD.
- **GINI index** měřící rozsah, v jakém se distribuce příjmů (nebo v některých případech výdajů na spotřebu) mezi jednotlivci nebo domácnosti v rámci ekonomiky odchyluje od dokonale rovné distribuce. Ukazatel je udáván v %, přičemž 0 % představuje dokonalou rovnost a 100 % dokonalou nerovnost. Jedná se rovněž o ukazatel sestavovaný Světovou bankou.
- **Poměr veřejných výdajů k HDP** (dále jen „Veřejné výdaje/HDP“), přičemž veřejnými výdaji se rozumí hotovostní platby za provozní činnost vlády při poskytování zboží a služeb, což zahrnuje kompenzace zaměstnancům (například mzdy a platy), úroky a dotace, granty, sociální dávky a další výdaje, jako jsou nájemné a dividendy. Ukazatel je udáván v % a je rovněž sestavován Světovou bankou.
- **Částka vydaná na projekty ESF na obyvatele** (dále jen „suma ESF/obyvatel“) je ukazatel vytvořený autorkou práce z dat Evropské komise týkající se čerpání prostředků členských států Evropské unie z Evropského sociálního fondu. Celková částka je vypočtena jako součet dotace z ESF a spolufinancování ze strany členského státu. Výsledná suma za zvolené období je pak přepočtena na obyvatele.

3.1.3. Testované hypotézy

Na základě vybraných ukazatelů v souladu s cílem práce autorka dále testuje následující hypotézy:

H₁: Existuje vztah mezi kvalitou správy země a životní úrovní (HDP/obyvatele).

H₂: Existuje vztah mezi kvalitou správy a objemem veřejných výdajů (veřejné výdaje/HDP).

H₃: Existuje vztah mezi kvalitou správy a úrovní vzdělání v zemi (Terciální vzdělání).

H₄: Existuje vztah mezi kvalitou správy a rozdělením příjmů ve společnosti (GINI Index).

H₅: Kvalita správy je závislá na proměnných HDP/obyvatele, Veřejné výdaje/HDP, Terciální vzdělání, GINI Index.

H₆: Existuje vztah mezi změnou kvality správy a objemem finančních prostředků vynaložených na projekty financované z Evropského sociálního fondu (Suma ESF/obyvatel).

H₇: Změna kvality správy je závislá na proměnné Suma ESF/obyvatel.

3.1.4. Datové zdroje - kvalita správy a vybrané ekonomické a sociální ukazatele

Pro zkoumání vztahu mezi kvalitou správy (reprezentovanou QI), životní úrovní (reprezentovanou HDP/obyvatele) a objemem veřejných výdajů (reprezentovanou Veřejnými výdaji/HDP), úrovní vzdělání (reprezentovanou Terciálním vzděláním) a nerovnoměrností distribuce příjmů ve společnosti (reprezentovanou GINI Indexem) autorka práce zvolila jako rozhodné období roky 2010 až 2015. Takto široce stanovený časový rámec umožňuje získat dostatečný počet vstupních dat pro provedení analýz. Z hlediska rozsahu a dostupnosti dat se jako nejslabší článek ukázal GINI index, který již není za roky 2016 a následující dostupný. Zvolené proměnné pak přímo ovlivnily i podobu souboru analyzovaných zemí. Ačkoliv původním záměrem bylo provést analýzy v celosvětovém měřítku, dostupná data tento soubor eliminovala na pouhých 42 státech. Jejich seznam je uveden v příloze B.

Základní popisné statistiky dat využitých v další analýze jsou patrné z následující tabulky:

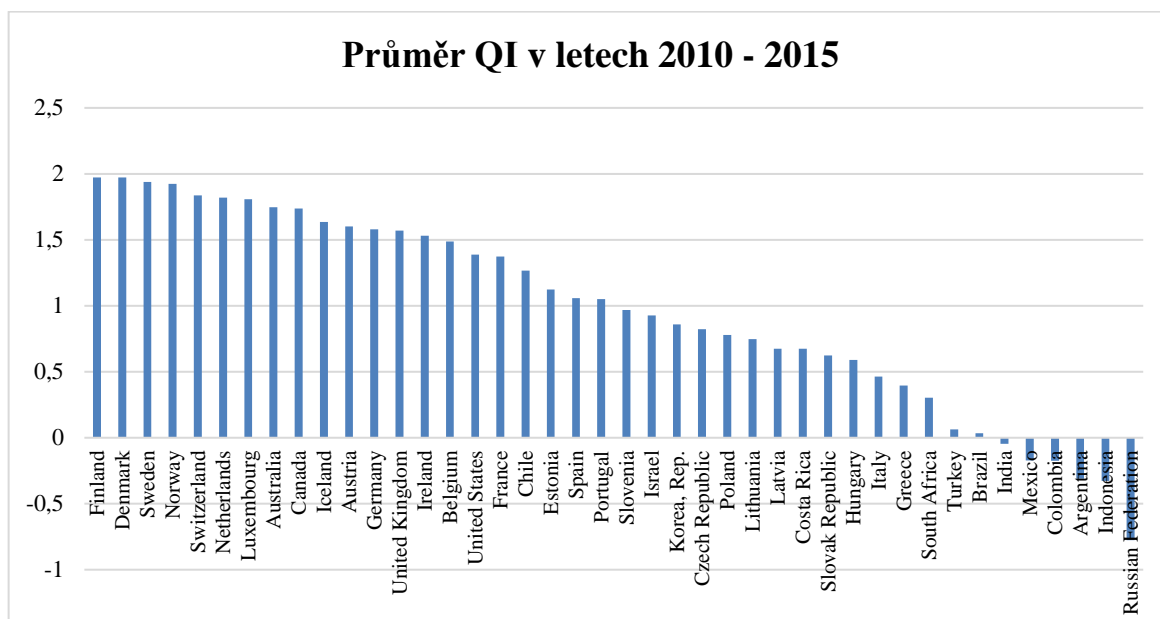
Tabulka 3: Popisné statistiky QI a vybraných proměnných

Proměnná	Popisné statistiky			
	Průměr	Minimum	Maximum	Sm.odch.
QI	1,03	-0,815	2,0	0,72
Terciální vzdělání	30,08	8,288	55,6	10,32
GINI Index	34,16	24,900	63,4	7,42
HDP/obyvatele	35150,54	1461,672	119225,4	25465,65
Veřejné výdaje/HDP	34,51	2,167	62,3	11,83

Zdroj: Vlastní zpracování dle OECD 2018, World Bank 2018a

Průměrné výsledky za jednotlivé státy jsou dostupné v příloze B. Na základě grafického porovnání průměrných hodnot sledovaných proměnných lze učinit následující pozorování.

Průměrnou **kvalitu správy** ve vybraných zemích v období let 2010-2015 zobrazuje následující graf:



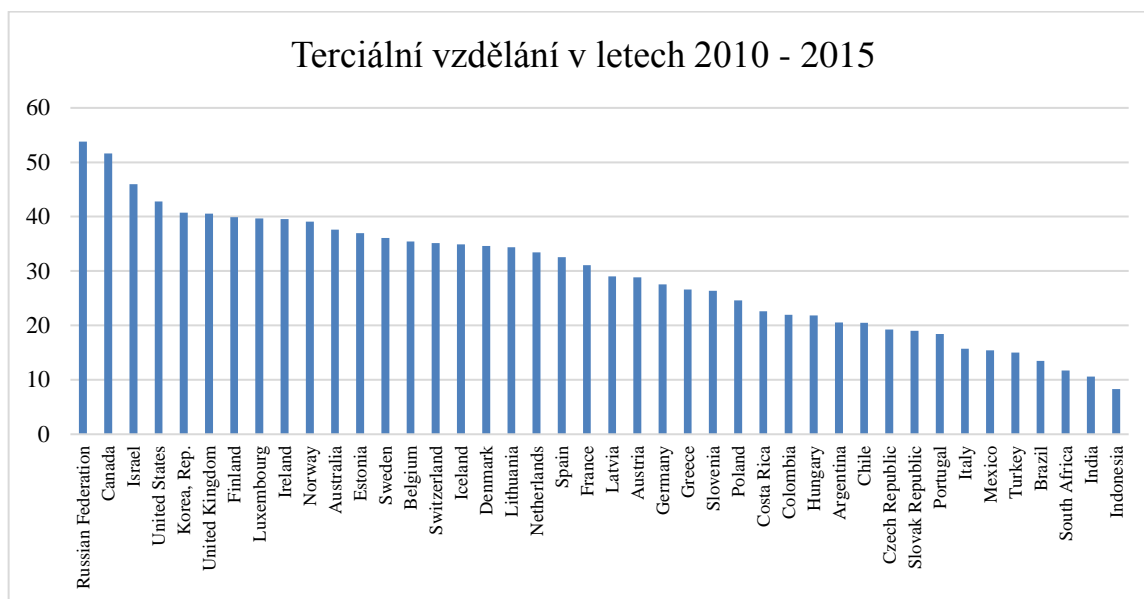
Obrázek 8: Graf průměrného QI za roky 2010 až 2015 u vybraných zemí

Zdroj: Vlastní zpracování dle World Bank 2018a

Z grafu je patrné, že na prvních čtyřech příčkách kvality správy se z hlediska dlouhodobého srovnání umístily **Finsko, Dánsko, Švédsko a Norsko**. Tento výsledek zřejmě není nijak překvapivý, neboť jde o země, u nichž mluvíme o existenci tzv. skandinávského modelu státu blahobytu. Tento model je charakteristický vysokou mírou zdanění, čemuž odpovídá i vysoká úroveň a kvalita sociálních transferů a veřejných služeb, včetně podpory v nezaměstnanosti a starobních důchodů. Úroveň redistribuce státem je vysoká a efektivní (The European Policy Centre, 2004).

Naopak na pomyslném dně kvality správy v rámci zvoleného souboru zemí je **Ruská federace** následovaná s určitým odstupem Indonésií, Argentinou, Columbií, Mexikem a Indií. Zejména v případě Ruské federace bylo umístění na nejnižších příčkách očekávatelné, neboť například Transtarency International (2014) ji v rámci žebříčku zemí dle Indexu vnímání korupce za rok 2014 zařadila až na 136. místo z celkových 174.

Průměrnou **úroveň terciálního vzdělání** ve vybraných zemích v období let 2010-2015 lze graficky znázornit následovně:

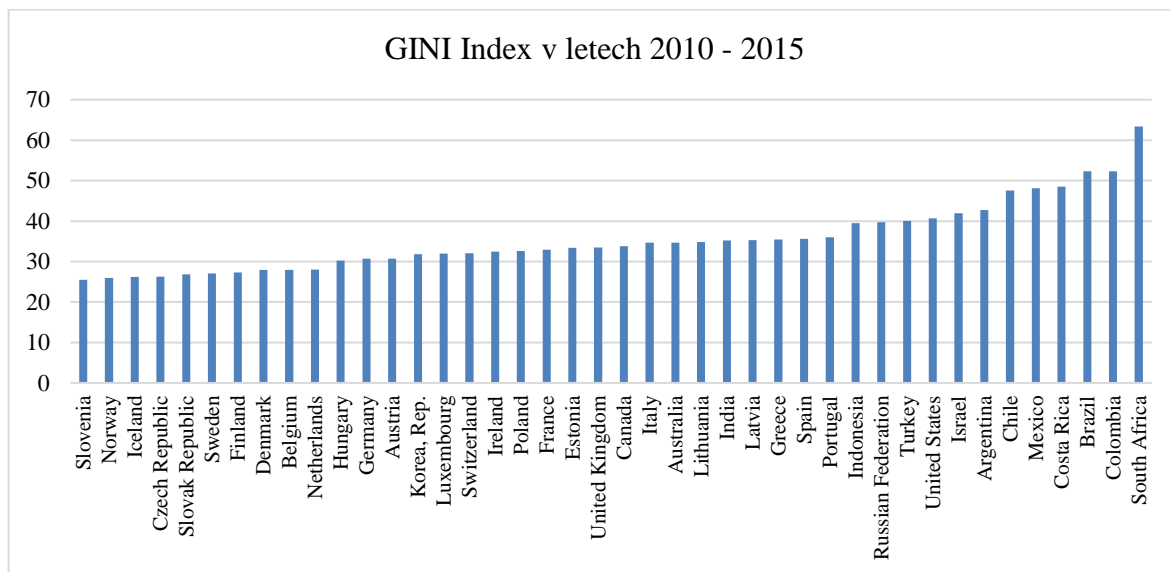


Obrázek 9: Graf průměrné úrovně terciálního vzdělání za roky 2010 až 2015 u vybraných zemí

Zdroj: Vlastní zpracování dle OECD 2018

Určitým paradoxem tohoto grafu je umístění Ruské federace na prvním místě. Dle údajů OECD neměla úroveň terciálního vzdělání v Ruské federaci od roku 2010 do roku 2016 klesnout pod 50%. Tento údaj se autorka práce rozhodla ověřit i z jiných zdrojů. Světová banka sestavuje ukazatel toho, kolik procent obyvatelstva starších 25 let dosáhlo nebo dokončilo krátkodobé terciární vzdělávání. Pro Ruskou federaci udává hodnotu tohoto ukazatele pouze pro rok 2010, kdy terciálního vzdělání mělo údajně dosáhnout téměř až 62% procent populace starší 25 let. Pro další roky je pak tento ukazatel již nedostupný. Vzhledem k tomu, že **údaje týkající se Ruské federace mohou potenciálně výsledky zkreslit, vyloučila je autorka práce z dalších analýz.**

Průměrnou **úroveň GINI Indexu** ve vybraných zemích v období let 2010-2015 lze graficky znázornit následovně:

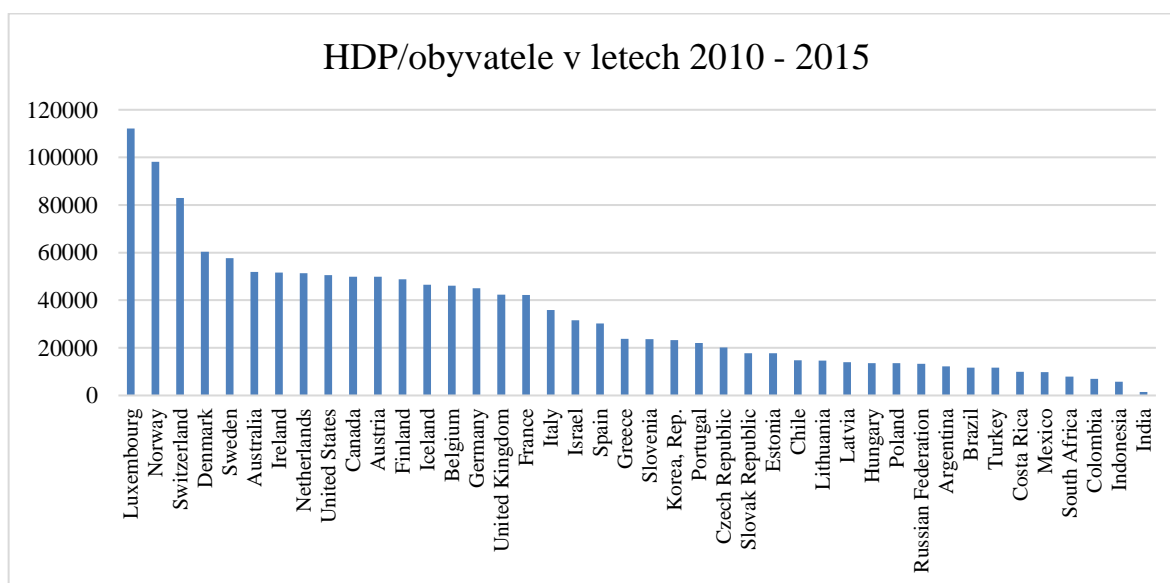


Obrázek 10: Graf průměrné úrovně GINI Indexu za roky 2010 až 2015 u vybraných zemí

Zdroj: Vlastní zpracování dle World Bank 2018a

Z grafu je patrné, že nejmenší rozdíly v distribuci příjmů ve společnosti jsou ve Slovinsku, Norsku či na Islandu a naopak největší v Jihoafrické republice, Kolumbii a Brazílii.

Průměrnou **úroveň HDP/obyvatele** ve vybraných zemích v období let 2010-2015 lze graficky znázornit následovně:

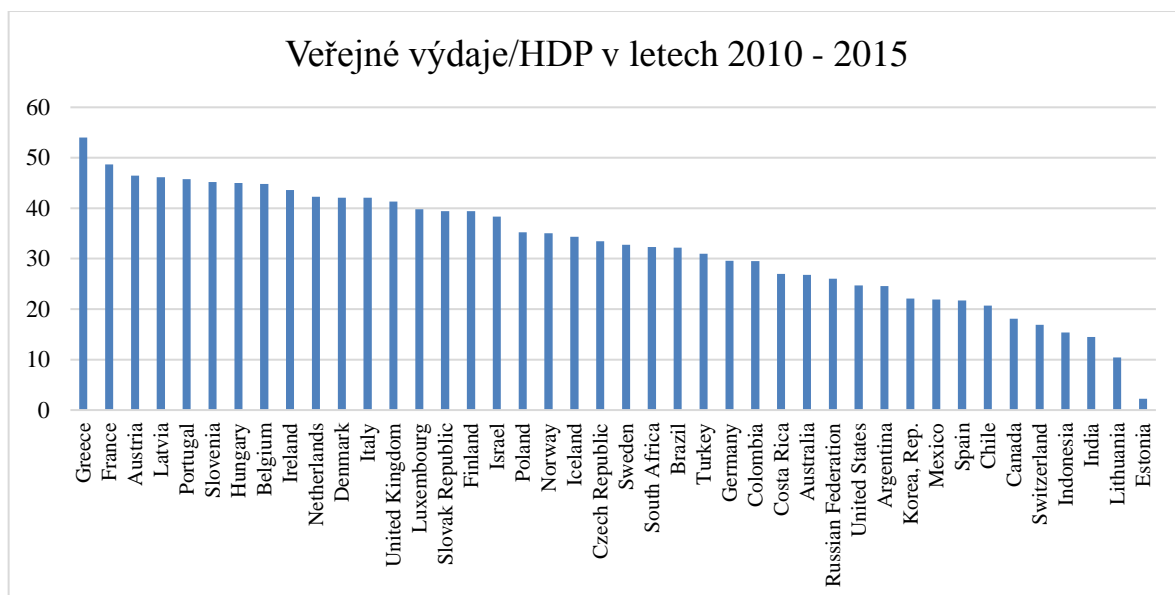


Obrázek 11: Graf průměrné úrovně HDP/obyvatele za roky 2010 až 2015 u vybraných zemí

Zdroj: Vlastní zpracování dle World Bank 2018a

Z grafu je patrné, že nejvyšší průměrná úroveň HDP/obyvatele je v Lucembursku, Norsku, Švýcarsku nebo Dánsku, naopak nejnižší je v Indii, Indonésii nebo Kolumbii.

Průměrnou **úroveň veřejných výdajů/HDP** ve vybraných zemích v období let 2010-2015 lze graficky znázornit následovně:



Obrázek 12: Graf průměrné úrovně veřejných výdajů/HDP za roky 2010 až 2015 u vybraných zemí

Zdroj: Vlastní zpracování dle World Bank 2018a

Z grafu je patrné, že nejvyšší průměrná úroveň veřejných výdajů/HDP je v Řecku, Francii a Rakousku, naopak nejnižší je v Estonsku, Litvě či Indii.

3.1.5. Datové zdroje - kvalita správy a projekty ESF

Pro zkoumání závislosti mezi objemem prostředků vynaložených na projekty ESF a změnou kvality správy členských států pak autorka zvolila období let 2013 až 2016. Poměřuje tak změnu indexu kvality správy v dané zemi (mezi roky 2013 a 2016) s objemem těchto finančních prostředků (vynaložených v letech 2014 a 2015).

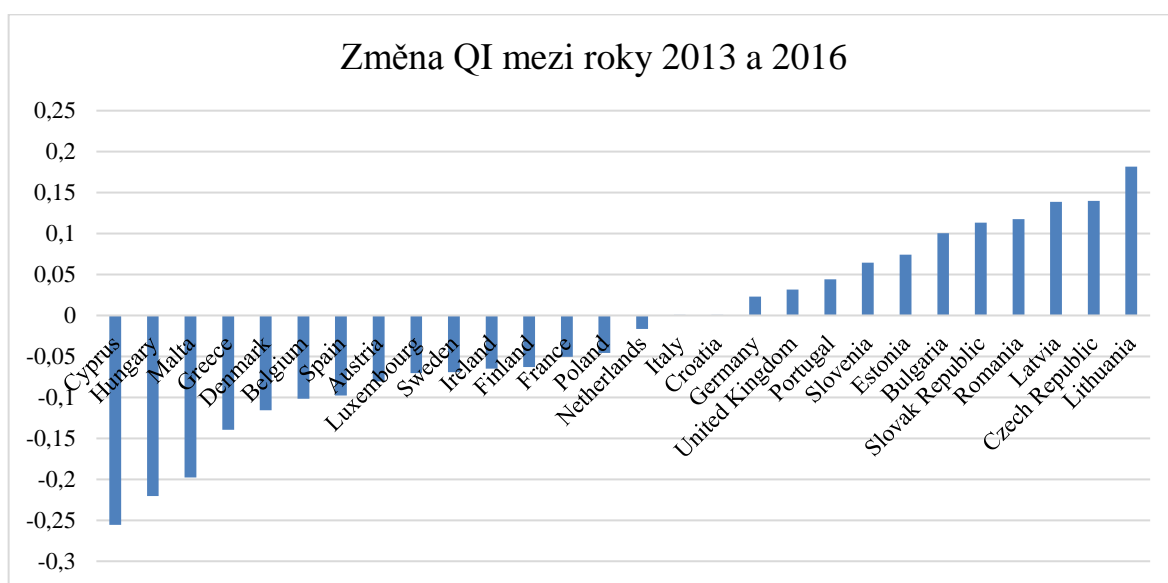
Základní popisné statistiky dat využitých v další analýze jsou patrné z následující tabulky:

Tabulka 4: Popisné statistiky změny QI a částky vydané na projekty ESF na obyvatele

Proměnná	Popisné statistiky			
	Průměr	Minimum	Maximum	Sm. odch.
Změna QI	-0,020	-0,255434	0,18	0,113
Suma ESF/obyvatel	2174,686	6,972691	14771,97	3874,883

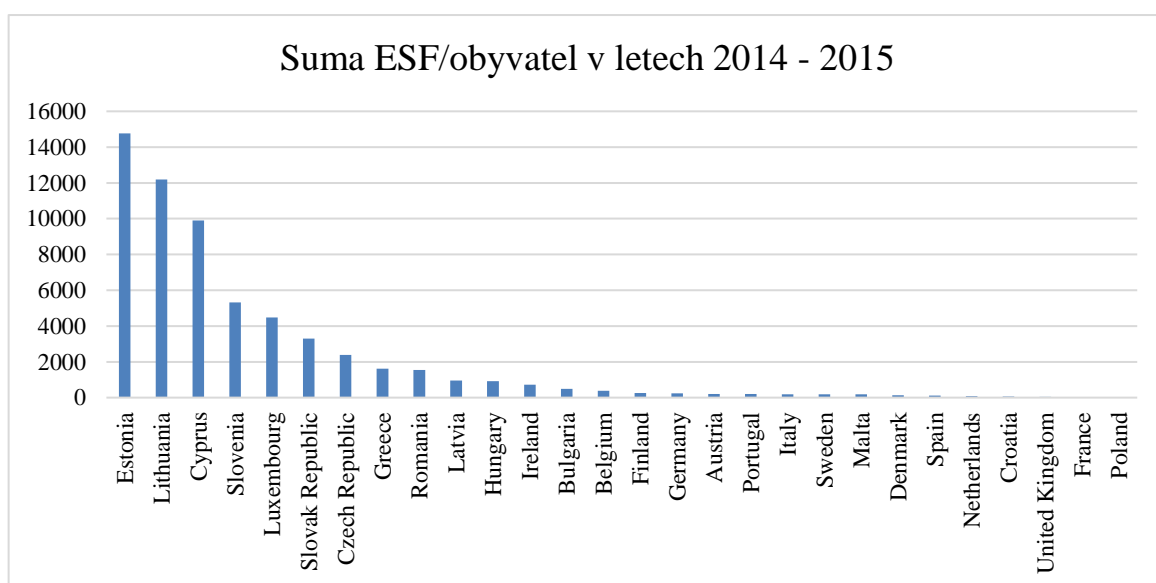
Zdroj: Vlastní zpracování dle World Bank, 2018a, Evropská komise 2018

Data používaná v dalších analýzách lze graficky znázornit následovně:



Obrázek 13: Graf změny QI mezi roky 2013 až 2016

Zdroj: Vlastní zpracování dle Evropská komise, 2018



Obrázek 14: Graf sumy finančních prostředků vynaložených na projekty ESF mezi roky 2014 až 2015

Zdroj: Vlastní zpracování dle Evropská komise, 2018

Z prvního grafu je patrné, že mezi roky 2013 a 2016 došlo k největšímu propadu u Kypru, Maďarska a Malty, naopak nejvíce se kvalita veřejné správy zvýšila v Litvě, České republice a Lotyšsku. Nejvíce prostředků v přepočtu na jednoho obyvatele na projekty financované z Evropského sociálního fondu bylo vynaloženo v Estonsku, Litvě a Kypru, nejméně naopak v Polsku, Francii či Velké Británii.

3.1.6. Test normality dat

Jedním ze základních předpokladů pro řadu dílčích statistických testů **je normalita dat** (tj. že data mají normální rozdělení pravděpodobnosti). Normalitu dat lze testovat pomocí grafů (např. N–P plotu, Q–Q plotu, histogramu) či speciálních testů normality (např. Kolmogorov-Smirnovův test nebo Shapiro-Wilksův test). Se splněním předpokladu normality v přírodních, technických i ekonomických oborech však bývají v praxi problémy. K závěrům těchto testů proto odborná literatura přistupuje s určitou opatrností. Pokud se u rozsáhlejšího datového souboru (orientačně $n > 30$) hypotéza o normalitě zamítá na obvyklé hladině významnosti 0,01 nebo 0,05, i **když vzhled diagnostických grafů svědčí jenom o lehkém porušení normality, nejde o závažnou chybu, pokud se dále použije statistická metoda založená na normalitě dat** (Budíková, 2006, 37-48).

Dle provedeného **Shapiro-Wilksova testu** normality splňuje podmínku normality pouze proměnná **Změna QI**. V případě ostatních proměnných tento test nasvědčuje spíše tomu, že **z normálního rozdělení nepochází**. Výsledky testu jsou v následující tabulce:

Tabulka 5: Výsledky testů normality zvolených proměnných

Proměnná	Testy normality					
	N	max D	K-S p	Lilliefors p	W	P
QI	163	0,117761	p < ,05	p < ,01	0,944960	0,000006
Terciální vzdělání	163	0,104593	p < ,10	p < ,01	0,971683	0,002005
GINI Index	163	0,180549	p < ,01	p < ,01	0,866204	0,000000
HDP/obyvatele	163	0,147858	p < ,01	p < ,01	0,870125	0,000000
Veřejné výdaje/HDP	163	0,100623	p < ,10	p < ,01	0,951567	0,000021
Změna QI	28	0,090234	p > .20	p > .20	0,977028	0,774264
Suma ESF/obyvatel	28	0,306839	p < ,01	p < ,01	0,607620	0,000000

H0: data pocházejí z normálního rozdělení, p-hodnota $\geq \alpha$ (0,05)

Zdroj: Vlastní zpracování

Vzhledem k tomu, že předpoklad normality není u zvolených proměnných splněn, respektive u některých proměnných je jeho splnění diskutabilní, je třeba tuto skutečnost mít při dalším testování na paměti.

Možné důsledky porušení normality:

1) Korelační analýza: Správná interpretace **Pearsonova korelačního koeficientu** vychází z předpokladu normality náhodných veličin. Je-li tento předpoklad splněn, nulový korelační koeficient znamená, že veličiny jsou nezávislé. Není-li splněn, **nelze z nulové hodnoty**

korelačního koeficientu usuzovat na nic víc, než že veličiny jsou nekorelované (Kalouda, 2018). Pro korelační analýzu je proto vhodnější zvolit **Spearmanův korelační koeficient**, který je robustní vůči odlehlým hodnotám a obecně odchýlkám od normality, neboť pracuje pouze s pořadími pozorovaných hodnot.

2) Regresní analýza: Rovněž pro účely regresní analýzy by proměnné měly pocházet z normálního rozdělení. Existuje-li dostatečně velký vzorek ($N > 100$), není třeba se tímto předpokladem příliš trápit z důvodů platnosti centrálního limitního teorému. Ten zaručuje, že **porušení normality ve velkých výběrových souborech nemá příliš vážné následky** (Rabušic, 2004).

3.2. Výsledky korelační a regresní analýzy kvality veřejné správy a vybraných ekonomických a sociálních ukazatelů

3.2.1. Výsledky korelační analýzy

Vzhledem k tomu, že zvolné proměnné nespĺňujú předpoklad normality, zvolila autorka práce **Spearmanův korelační koeficient** pro testování existence vztahu (závislosti) mezi kvalitou veřejné správy, Terciální vzdělání, GINI Index, HDP/obyvatele a Veřejné výdaje/HDP. Výsledky korelační analýzy jsou patrné z následující tabulky:

Tabulka 6: Výsledky korelační analýzy QI, Terciální vzdělání, GINI Index, HDP/obyvatele, Veřejné výdaje/HDP

Proměnná	Spearmanovy korelace Označ. korelace jsou významné na hl. p <,05000				
	QI	Terciální vzdělání	GINI Index	HDP/obyvatele	Veřejné výdaje/HDP
QI	1,000000				
Terciální vzdělání	0,750689	1,000000			
GINI Index	-0,592280	-0,348519	1,000000		
HDP/obyvatele	0,883937	0,710454	-0,576322	1,000000	
Veřejné výdaje/HDP	0,083282	-0,035868	-0,280270	0,230582	1,000000

$H_0: r=0$, p-hodnota $\geq \alpha$ (0,05)

Zdroj: Vlastní zpracování

Červeně vyznačená čísla v tabulce označují výsledky, u nichž s ohledem na p - hodnotu < 0,05 je třeba zamítnout nulovou hypotézu o nezávislosti veličin (proměnných). Jinak řečeno

označují statisticky významné výsledky, u nichž lze předpokládat existenci korelace mezi proměnnými. Naopak u výsledků, u nichž je p-hodnota $\geq 0,05$ nulová hypotéza o neexistenci závislosti se nezamítá (Budíková, 2006, s. 73-80).

Dle velikosti r lze pak určit sílu korelace a směr působení. Kladná hodnota r znamená pozitivní vztah proměnných (tj. přímou pořadovou závislost), naopak záporná hodnota r znamená negativní vztah (tj. nepřímou pořadovou závislost proměnných). Čím více se hodnota r blíží -1 (resp. 1), tím je silnější nepřímá (resp. přímá) pořadová závislost proměnných. Čím je jeho hodnota bližší 0 , tím je pořadová závislost proměnných naopak slabší (Budíková, 2006, s. 73-80).

Z výsledků korelační analýzy zvoleného souboru dat lze usuzovat, že mezi **QI a Terciálním vzděláním** ($r = 0,750689$); **QI a HDP/obyvatele** ($r = 0,883937$) existuje **pozitivní vztah**. Vyznačuje-li se tedy daná země vysokou kvalitou správy, lze očekávat i vysokou úroveň vzdělání populace a vysoký hrubý domácí produkt na obyvatele. Dle velikosti r lze navíc usuzovat na existenci **silné závislosti** mezi těmito proměnnými.

V případě vztahu **QI a GINI Indexu** ($r = -0,592280$) lze naopak dle výsledků korelační analýzy očekávat existenci **negativního vztahu**. Vyznačuje-li se tedy daná země vysokou kvalitou správy, lze očekávat i spravedlivější distribuci příjmů ve společnosti (a tedy nižší hodnotu GINI Indexu). Z velikosti r lze současně usuzovat, že mezi těmito veličinami existuje slabší závislost než mezi QI a Terciálním vzděláním, respektive QI a HDP/obyvatele.

Naopak v případě vztahu **QI a Veřejných výdajů/HDP** korelační analýza existenci vztahu nenasvědčuje. Proměnná Veřejné výdaje/HDP se zdá být pouze slabě korelovaná ve vztahu s GINI Indexem ($r = -0,280270$) a HDP/obyvatele ($r = 0,230582$).

Z výsledků korelační analýzy je dále patrné, že i zvolené proměnné Terciální vzdělání, GINI Index, HDP/obyvatele a Veřejné výdaje/HDP lze považovat za vzájemně korelované, s výjimkou vztahu proměnných Terciální vzdělání a Veřejné výdaje/HDP. Nejvyšší míru korelace přitom vykazují proměnné HDP/obyvatele a Terciální vzdělání ($r = 0,710454$) a HDP/obyvatele a GINI Index ($r = -0,576322$). Jedná se však o předpokládatelný výsledek, neboť lze očekávat, že životní úroveň v dané zemi ovlivňuje jak úroveň vzdělání, tak i distribuci příjmů ve společnosti.

Lze předpokládat, že korelace proměnných Terciální vzdělání, GINI Index, HDP/obyvatele a Veřejné výdaje/HDP navzájem ovlivní i regresní analýzu a kvalitu regresního modelu. Hovoříme o tom, že zvolené proměnné jsou zatíženy multikolinearitou. Na to, kdy je

multikolinearita škodlivá, existují různé názory. Někteří autoři považují za škodlivou multikolinearitu, když alespoň jedno r je větší než 0,8 (Ramík, 2007). Vzhledem k tomu, že žádná kombinace proměnných tuto hranici nepřesáhla, lze v regresní analýze pokračovat se všemi zvolenými proměnnými.

3.2.2. Výsledky regresní analýzy

Regresní model použitý v diplomové práci lze zapsat pomocí následující rovnice:

$$Y = f(X_1, X_2, X_3, X_4) \quad (2)$$

Y ... QI

X_1 ... Terciální vzdělání

X_2 ... GINI Index

X_3 ... HDP/obyvatele

X_4 ... Veřejné výdaje/HDP

Očekávaný směr působení proměnných dle výsledků korelační analýzy je patrný z následující tabulky:

Tabulka 7: Očekávaný směr působení proměnných X_1, X_2, X_3, X_4

Proměnná		Očekávaný směr působení
X_1	Terciální vzdělání	Lze očekávat, že vyšší úroveň vzdělání obyvatel dané země se pozitivně odrazí i ve vyšší kvalitě správy. Lépe vzdělané a informované obyvatelstvo zřejmě dokáže lépe využívat svých práv při jednání s orgány veřejné správy a vytváří tak tlak na její kvalitu. Současně lze očekávat, že vyšší úroveň vzdělání ve společnosti obecně se projeví i v úrovni vzdělání vykonavatelů veřejné správy. Předpoklad přímého směru působení podporují i závěry korelační analýzy.
X_2	GINI Index	Očekávaný směr působení je nepřímý. Lze se domnívat, že čím je rozdělení příjmů ve společnosti nerovnoměrnější (tedy GINI Index je vyšší), tím větší budou existovat rozdíly v kvalitě správy. V takové společnosti lze důvodně očekávat i rozdílný přístup k nízkopříjmovým skupinám obyvatel jako uživatelům veřejných

		služeb, což se opětovně odrazí v nižší kvalitě veřejné správy. Předpoklad nepřímého směru působení podporují i závěry korelační analýzy.
X ₃	HDP/obyvatele	Lze očekávat, že čím je životní úroveň v dané zemi vyšší (tj. má vyšší ukazatel HDP na obyvatele), tím budou i služby poskytované veřejnou správou kvalitnější. Autorka práce zde vychází z předpokladu, že země s vyšší životní úrovní investují například do moderních technologií, implementují inovativní přístupy, přizpůsobí počet pracovníků ve veřejné správě potřebám společnosti atd. Předpoklad přímého působení podporují i závěry korelační analýzy.
X ₄	Veřejné výdaje/HDP	Původním předpokladem autorky práce bylo, že existuje přímý vztah mezi výší veřejných výdajů a kvalitou správy. Výsledky korelační analýzy však předpoklad existence vztahu mezi touto proměnnou a kvalitou veřejné správy nepotvrdily. I přesto však tento ukazatel do regresní analýzy autorka práce zahrne s cílem potvrdit jeho nevýznamnost v modelu.

Zdroj: Vlastní zpracování

Odhadovaný model lze zapsat do následující rovnice:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 - \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \varepsilon_i \quad (3)$$

$\beta_0, \beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4 \dots$ regresní koeficienty

$\varepsilon_i \dots$ náhodná chyba modelu

Výsledky regresní analýzy jsou patrné z následující tabulky:

Tabulka 8: Výsledky regresní analýzy

N=163	Výsledky regrese se závislou proměnnou QI					
	H ₀ : b=0, p-hodnota ≥ α (0,05)					
	b*	Sm.chyba z b*	B	Sm.chyba z b	t(159)	p-hodnota
Abs.člen			0,611230	0,220698	2,76954	0,006286
X1 - Terciální vzdělání	0,386167	0,050925	0,026148	0,003448	7,58297	0,000000
X2 - GINI Index	-0,236174	0,044907	-0,020164	0,003834	-5,25922	0,000000
X3 - HDP/obyvatele	0,433334	0,050653	0,000011	0,000001	8,55500	0,000000

X4 - Veřejné výdaje/HDP	0,011371	0,040287	0,000609	0,002157	0,28226	0,778116
Vícenásobné R ²						0,885603796
Upravené R ²						0,778833174
P hodnota (F)						0,0000

Zdroj: Vlastní zpracování

V tabulce jsou opětovně červeně vyznačeny proměnné, u nichž lze na základě p-hodnoty zamítnout nulovou hypotézu o nevýznamnosti parametru v modelu. Na základě těchto výsledků lze tedy jako nevýznamný parametr označit X₄ – Veřejné výdaje/HDP, ostatní proměnné **X₁ – Terciální vzdělání, X₂ - GINI Index, X₃ - HDP/obyvatele, X₄ - Veřejné výdaje/HDP lze považovat za významné**. Na základě výsledků regresní analýzy tak lze uvedené proměnné označit za proměnné, které v analyzovaném období ovlivňovaly kvalitu veřejné správy ve zvoleném souboru zemí.

Vzhledem k tomu, že p-hodnota pro F test celkové významnosti regrese se blíží nule, zamítáme na hladině významnosti 0,05 hypotézu o nevýznamnosti modelu jako celku. Koeficient determinace R² nabývá hodnoty 0,78, což znamená, že variabilita vysvětlované proměnné, je modelem z 78% vysvětlena.

Odhadovanou funkci lze zapsat ve tvaru:

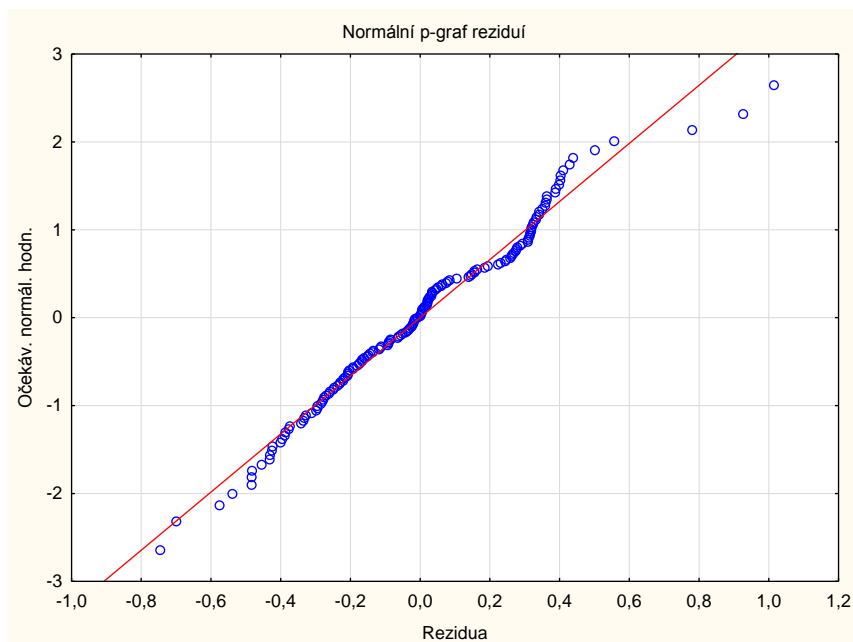
$$Y = 0,611230 + 0,026148 X_1 - 0,020164 X_2 + 0,000011 X_3 + \varepsilon_i \quad (4)$$

Závěr o vhodnosti modelu však nelze přijmout bez dalšího ověření jeho předpokladů:

1) Posouzení normality reziduální složky

Předpoklad normality reziduální složky lze testovat jak graficky, tak pomocí Shapiro-Wilkova testu normality (Budíková, 2006, s. 37-48).

Grafické posouzení normality reziduí prostřednictvím normálního pravděpodobnostního grafu:



Obrázek 15: Normální pravděpodobnostní graf reziduí

Zdroj: Vlastní zpracování

Na základě grafu lze očekávat spíše nesplnění předpokladu normality reziduální složky. Tento závěr lze ověřit pomocí Shapiro-Wilkova testu normality. Pomocí něj lze na hladině významnosti ($\alpha=0,05$) testovat nulovou hypotézu o normalitě reziduální složky. Pokud je p-hodnota Shapiro-Wilkova testu vyšší než hladina významnosti ($\alpha=0,05$), je nulová hypotéza platná.

Tabulka 9: Výsledky Shapiro-Wilkova testu normality reziduí

Proměnná	Testy normality					
	N	max D	K-S p	Lilliefors p	W	P
Rezidua	163	0,073185	p > .20	p < ,05	0,980644	0,022151

Zdroj: vlastní zpracování

Vzhledem k tomu, že vypočítaná p-hodnota = 0,02, je třeba **předpoklad normality reziduální složky na hladině významnosti $\alpha=0,05$ zamítnout.**

Důsledek: Normalita reziduální složky je předpokladem pro určení významnosti regresních parametrů, konstrukci spolehlivostních a předpovědních intervalů, nalezení maximálně

věrohodných odhadů parametrů atd., **při jejím porušení jsou tedy jejich výsledky neprůkazné** (StatSoft CR s. r. o., 2014).

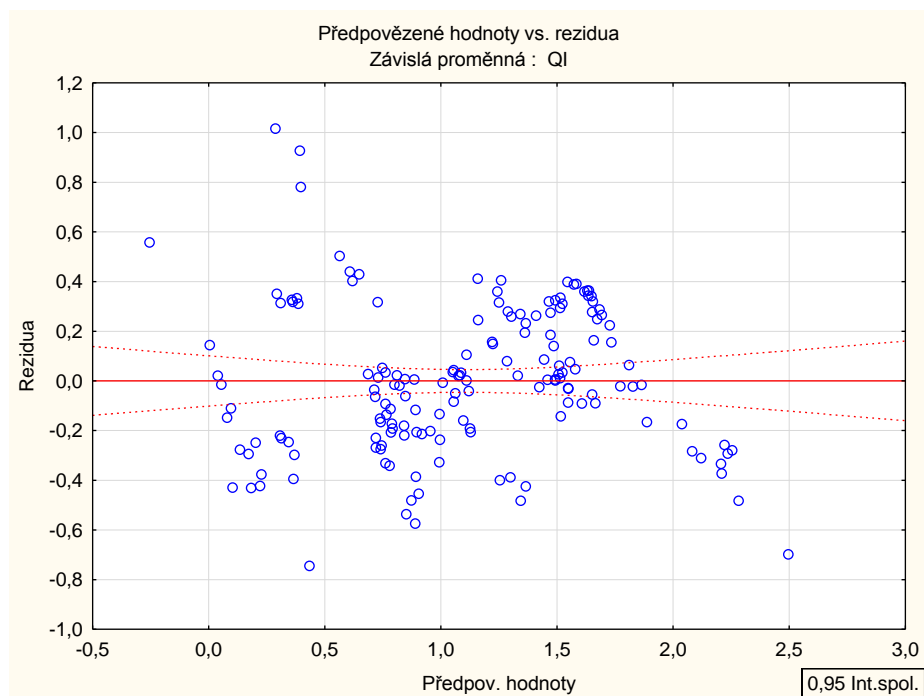
2) Posouzení nezávislosti reziduí (nepřítomnost autokorelace)

V regresním modelu není přítomná autokorelace, jestliže náhodné veličiny jsou vzájemně nekorelované. Předpoklad nekorelovanosti reziduální složky lze ověřit Durbin–Watsonovým testem. Odhad Durbin – Watsovy hodnoty pro zkoumaný model nabývá hodnoty **$d = 1,14$; $dd = 1,72$; $dh = 1,77$** . Vzhledem k tomu, že d je z intervalu $(0, dd)$ je třeba předpoklad zamítnout a učinit **závěr o autokorelovanosti reziduální složky** (Cipra, 2008, s. 94 - 101).

Důsledek: Odhady parametrů modelu b pořízené obyčejnou metodou nejmenších čtverců OLS sice zůstávají nestranné a konzistentní parametrů β , nejsou ale obecně nejlepší mezi nestrannými lineárními odhady parametrů β . Odhady rozptylu náhodné složky a směrodatných chyb bodových odhadů jsou vychýlené, což znamená, že intervaly spolehlivosti nejsou směrodatné a statistické testy ztrácejí na síle (Cipra, 2008, s. 94 - 101).

2) Posouzení konstantního rozptylu reziduí (tzv. homoskedasticita)

Posouzení předpokladu homoskedasticity reziduí lze zkoumat nejprve pomocí **bodového grafu znázorňujícího rezidua** v závislosti na předpovězených hodnotách. Toto porovnání by nemělo ukázat žádné systematické závislosti (Ramík, 2007).



Obrázek 16: Graf předpovězené hodnoty vs. rezidua

Zdroj: Vlastní zpracování

Z uvedeného grafu nevyplývá, že by rezidua modelu byla přibližně konstantně rozptýlena kolem nulové střední hodnoty. Z grafu lze současně usuzovat na existenci odlehlých hodnot. Než však zamítneme předpoklad homoskedasticity dat, je vhodné jej otestovat i pomocí **Whitova testu**. Pomocí něj testujeme nulovou hypotézu o homoskedasticitě dat. Pokud je p-hodnota Whitova testu vyšší než hladina významnosti ($\alpha=0,05$), je nulová hypotéza platná. Vzhledem k tomu, že vypočítaná p -hodnota = 0,0004 je třeba i na základě této metody **předpoklad homoskedasticity dat zamítnout**.

Důsledek: OLS odhad b zůstává nestranným a konzistentním odhadem parametrů β , ale není obecně nejlepší mezi jejich nestrannými lineárními odhady. Odhady rozptylu náhodné složky a směrodatných chyb bodových odhadů jsou vychýlené, což znamená, že intervaly spolehlivosti nejsou směrodatné a statistické testy ztrácejí na síle (Ramík, 2007.)

3) Posouzení nulovosti střední hodnoty reziduí

Nulovou střední hodnotu reziduí lze testovat pomocí **t-testu**. Pomocí něj na hladině významnosti ($\alpha=0,05$) testujeme nulovou hypotézu o nulovosti střední hodnoty reziduí. Pokud je p-hodnota t-testu vyšší než hladina významnosti ($\alpha=0,05$), je nulová hypotéza platná (Ramík, 2007). Vzhledem k tomu, že vypočítaná p-hodnota = 0,854495436, nulovou hypotézu nezamítáme. **Předpoklad nulovosti střední hodnoty reziduí lze tak považovat za splněný.**

3.3. Výsledky korelační analýzy kvality veřejné správy a projektů ESF

Jelikož proměnná Suma ESF/obyvatel nespĺňuje předpoklad normality, zvolila autorka práce pro testování existence vztahu (závislosti) mezi kvalitou veřejné správy a objemem prostředků vynaložených na projekty financované z Evropského sociálního fondu opětovně **Spearmanův korelační koeficient**. Výsledky korelační analýzy jsou patrné z následující tabulky:

Tabulka 10: Výsledky Spearmanova korelačního koeficientu QI-Suma ESF/obyvatel

Dvojice proměnných	Spearmanovy korelace Označ. korelace jsou významné na hl. $p < 0,05000$			
	Počet plat.	Spearman R	t(N-2)	p-hodnota
Změna QI & Suma ESF/obyvatel	28	0,255063	1,345060	0,190222

$H_0: r=0, p\text{-hodnota} \geq \alpha (0,05)$

Zdroj: Vlastní zpracování

Z výsledků korelační analýzy lze předpokládat, že mezi **kvalitou veřejné správy a objemem prostředků vynaložených na projekty ESF neexistuje statisticky významný vztah (ať lineární či nelineární)**. S ohledem na to, nemá smysl dále se pokoušet sestavit pro tuto dvojici proměnných regresní model zkoumající existenci lineární funkční závislosti mezi proměnnými.

3.4. Závěry provedené analýzy

Na základě korelační analýzy a regresní analýzy lze ohledně testovaných hypotéz učinit následující závěry:

- **H₁**: Existuje vztah mezi kvalitou správy země a životní úrovní (HDP/obyvatele), **lze v rámci daného datového souboru potvrdit.**
- **H₂**: Existuje vztah mezi kvalitou správy a objemem veřejných výdajů (veřejné výdaje/HDP), **lze v rámci daného datového souboru zamítnout.**
- **H₃**: Existuje vztah mezi kvalitou správy a úrovní vzdělání v zemi (Terciální vzdělání), **lze v rámci daného datového souboru potvrdit.**
- **H₄**: Existuje vztah mezi kvalitou správy a rozdělením příjmů ve společnosti (GINI Index), **lze v rámci daného datového souboru potvrdit.**
- **H₅**: Kvalita správy je funkčně závislá na proměnných HDP/obyvatele, Veřejné výdaje/HDP, Terciální vzdělání, GINI Index, **lze v rámci daného datového souboru zamítnout.** Současně **lze předpokládat funkční závislost kvality veřejné správy na proměnných HDP/obyvatele, Terciální vzdělání, GINI Index, kvalita regresního modelu je však nízká.**
- **H₆**: Existuje vztah mezi změnou kvality správy a objemem finančních prostředků vynaložených na projekty financované z Evropského sociálního fondu (Suma ESF/obyvatel), **lze v rámci daného datového souboru zamítnout.**
- **H₇**: Změna kvality správy je funkčně závislá na proměnné Suma ESF/obyvatel, **lze v rámci daného datového souboru zamítnout.**

4. ZÁVĚR

Ačkoliv lze kvalitu vládnutí, potažmo kvalitu veřejné správy, považovat za jednu z klíčových vlastností státu, existuje v praxi řada různých pohledů na to, jak ji definovat. Pohledy na tuto problematiku se přirozeně liší i napříč vědními obory. Za zajímavou lze v této souvislosti považovat komparaci přístupů právní a ekonomické teorie.

Z hlediska práva lze říci, že kvalitní výkon správy je takový, který je jak zákonný (tj. v souladu s právními normami daného státu), tak i v souladu s principy dobré správy. Z hlediska ekonomické teorie lze zřejmě za jeden z nejvýznamnějších výzkumů kvality správy považovat výzkum švédského Institutu pro kvalitu vládnutí. Ten kvalitu správy spojuje s důsledným dodržováním principu nestrannosti.

Teorie principu nestrannosti předpokládá, že úředníci nesmějí **při provádění zákonů a vládních politik vzít v úvahu žádné jiné skutečnosti týkající se občana či případu, než které stanoví právní předpisy**. S určitou mírou zjednodušení lze tedy říci, že i v případě principu nestrannosti je vždy základním východiskem dodržování právních předpisů, k nimž přistupuje navíc i zákaz diskriminace, úplatkářství, klientelismus a nepotismus. Je však otázkou, zda se skutečně jedná o různé kategorie, neboť v případě demokratických právních států lze předpokládat, že zákaz diskriminace, úplatkářství, klientelismus či nepotismus bude vždy součástí platného právního řádu a jejich porušení tak bude vždy třeba klasifikovat jako nezákonné jednání.

Definice kvality správy pak přímo souvisí i s možností její kvantifikace. Vzhledem k náročnosti sběru dat existuje pouze omezený soubor nástrojů, které lze za tímto účelem využít. Celosvětově nejvýznamnější je výzkum Světové banky, jež umožňuje kvalitu správy hodnotit prostřednictvím dílčích ukazatelů 1) Hlasu lidu a odpovědnost (**VA**), 2) Politické stability a nepřítomnosti násilí či terorismu (**PV**), 3) Efektivnosti vlády (**GE**), 4) Kvality regulace (**RQ**), 5) Vlády práva (**RL**), 6) Kontroly korupce (**CC**). Na jejich základě pak Institutu pro kvalitu vládnutí vytvořil souhrnný **Evropský index kvality vládnutí (EQI)**, jež umožňuje hodnotit kvalitu jak na národní, tak po provedení dalšího šetření i na regionální úrovni.

Index kvality vládnutí (QI) sestrojený dle metodiky Institutu autorka práce využila pro hodnocení kvality veřejné správy zvoleného souboru zemí. Na základě průměrné hodnoty QI za roky 2010-2015 lze usuzovat, že v rámci analyzovaného souboru zemí **dlouhodobě nejvyšší kvalitu veřejné správy dosahují Finsko, Dánsko, Švédsko a Norsko**. Lze předpokládat, že jejich přední umístění souvisí s nastavením jejich sociálního systému (a existencí tzv.

skandinávského modelu státu blahobytu). Naopak na nejnižších příčkách se umístila **Ruská federace** následovaná s určitým odstupem Indonésií, Argentinou, Columbií, Mexikem a Indií. V tomto ohledu by nepochybně bylo zajímavé dále testovat, zda se prokáže vztah mezi kvalitou veřejné správy a sociálním systémem země. Testování této hypotézy však již přesahuje rámec práce.

S využitím nástrojů korelační a regresní analýzy s ohledem na cíl práce autorka práce dále testovala vliv životní úrovně v dané zemi, objem veřejných výdajů, úroveň vzdělání či rozdělení příjmů ve společnosti na kvalitu její veřejné správy. V případě členských zemí Evropské unie se pak snažila i analyzovat dopady čerpání dotací z Evropského sociálního fondu na kvalitu jejich veřejné správy.

Korelační analýza v rámci daného souboru zemí **potvrdila předpoklad** existence vzájemného vztahu mezi kvalitou správy (QI) a **životní úrovní (HDP/obyvatele)**, respektive mezi kvalitou správy a **úrovní vzdělání (Terciální vzdělání)**, respektive mezi kvalitou správy a **nerovnoměrným rozdělením příjmů ve společnosti (GINI Index)**. Naopak existenci vztahu kvality správy a **objemu veřejných výdajů (Veřejné výdaje/HDP)**, respektive vztah mezi změnou kvality správy a **objemem prostředků vynaložených na projekty spolufinancované z Evropského sociálního fondu (Suma ESF/obyvatel)**, korelační analýza v rámci daného souboru zemí neprokázala.

Pomocí regresní analýzy autorka práce testovala jednostrannou funkční závislost mezi QI a zvolenými proměnnými. Na jejím základě sestrojila funkci závislosti QI na proměnných Terciální vzdělání, GINI Index a HDP/obyvatele. Z testu předpokladů modelu však vyplynulo, že model je zatížen heteroskedasticitou, reziduální složka nemá normální rozložení pravděpodobnosti a je zatížena autokorelací. Byť tedy variabilita QI je modelem vysvětlena ze 78%, tyto následné testy tedy odhalily nízkou kvalitu regresního modelu. Jeho další využití je proto bohužel diskutabilní.

POUŽITÁ LITERATURA

- [1] BUDÍKOVÁ, M., 2006. *Statistika II*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, Distanční studijní opora. ISBN 80-210-4105-6.
- [2] CIPRA, T, 2008. *Finanční ekonometrie*. Praha: Ekopress, ISBN 978-80-86929-43-9.
- [3] DOWDING, K. M., GOODIN, R. E., PATEMAN, C., BARRY, B., 2004. *Justice and democracy: essays for Brian Barry*. Cambridge; Cambridge University Press, s. 97-112. ISBN 0-521-83695-6. Dostupné také z: <http://www.loc.gov/catdir/description/cam041/2004045187.html>
- [4] DWORKIN, R., 1977. *Taking rights seriously*. 3. vydání Cambridge: Harvard University Press, ISBN 0-674-86710-6.
- [5] EVROPSKÁ KOMISE, 2016. *European semester thematic factsheet. Quality of public administration*. [cit. 11. ledna 2018]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/files/european-semester-thematic-factsheet-quality-public-administration-2016_en
- [6] EVROPSKÁ KOMISE, 2017. *Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners*. [cit. 11. ledna 2018]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=575&langId=en>
- [7] EVROPSKÁ KOMISE, 2018. *ESIF 2014-2020 Finance Implementation Details*. [cit. 3. dubna 2018]. Dostupné z: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/EU-Level/ESIF-2014-2020-Finance-Implementation-Details/99js-gm52/data>
- [8] EVROPSKÁ KOMISE. EVROPSKÝ SOCIÁLNÍ FOND, 2018. *Kvalitní veřejné služby*. [cit. 11. ledna 2018]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=55&langId=cs>
- [9] EVROPSKÝ SOCIÁLNÍ FOND, 2018. *Evropský sociální fond v ČR*. [cit. 3. dubna 2018]. Dostupné z: <https://www.esfcr.cz/evropsky-socialni-fond-v-cr?lang=1>
- [10] EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV, 2016. *Výroční zpráva 2016*. [cit. 11. ledna 2018]. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/activities/annualreports.faces>
- [11] FINANČNÍ SPRÁVA, 2017. *Finanční správa upozorňuje na chybně uplatňované slevy na dani*. [online]. [cit. 21. října 2017]. Dostupné na: <http://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/pro-media/tiskove-zpravy/2017/FS-upozornuje-na-chybne-uplatnovane-slevy-na-dani-8036>

- [12] GASTER L., 2003. *Providing quality in the public sector: a practical approach to improving public services*. Philadelphia: Open University, Public policy and management. ISBN 0-335-20955-6.
- [13] GERLOCH, A, 2013. *Teorie práva*. 6. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7380-454-1.
- [14] HARVÁNEK J. a spol., 2004. *Teorie práva*. 2. opr. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Edice učebnic / Masarykova univerzita v Brně. Právnícká fakulta. ISBN 80-210-3509-9
- [15] HENDRYCH, D., 2003. *Správní právo*. 5., rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, Právnícké učebnice. ISBN 80-7179-671-9.
- [16] HOLLÄNDER, P., 2006. *Filosofie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. ISBN 80-86898-96-2.
- [17] CHAARON N., 2008. *Assessing The Quality of the Quality of Government Data: A Sensitivity Test of the World Bank Government Indicators*. [online] [cit. 11. ledna 2018]. Dostupné z: https://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1357/1357980_paper-on-sensitivity-tests-of-world-bank-data.pdf
- [18] CHARRON N. A SPOL., 2010. *Measuring the quality of government and subnational variation. Report for the European Commission Directorate-General Regional Policy Directorate Policy Development*. University of Gothenburg Sweden. [online]. [cit. 21. října 2017]. Dostupné na: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/2010_government_1.pdf
- [19] CHARRON N., 2013. *From Åland to Ankara: European Quality of Government Index. 2013 Data, Sensitivity Analysis and Final results*. QoG Working Paper Series 2013:11. July 2013. ISSN 1653-8919
- [20] CHARRON N., 2018. *European Quality of Government Index (EQI)*. [online]. [cit. 11. ledna 2018]. Dostupné z: <https://nicholascharron.wordpress.com/european-quality-of-government-index-eqi/>
- [21] CHARRON N., DIJKSTRA L., LAPUENTE V., 2012. *Regional Governance Matters: Quality of Government within European Union Member States*. Regional Studies, 2014. [online]. [cit. 11. ledna 2018]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2012_02_governance.pdf

- [22] CHARRON N., LAPUENTE V., 2009. *Does Democracy Produce Quality of Government?* QoG Working paper series 2009:1. [online]. [cit. 3. dubna 2018].
Dostupné z:
https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1350/1350706_2009_1_charron_lapuate.pdf
- [23] CHARRON N., LAPUENTE V., 2011. *Why Do Some Regions in Europe Have a Higher Quality of Government?* [online]. [cit. 11. ledna 2018]. Dostupné z:
https://www.pol.gu.se/digitalAssets/1357/1357846_2011_1_charron_lapuate.pdf
- [24] CHARRON N., LAPUENTE V., 2018. *Quality of Government in EU Regions: Spatial and Temporal Patterns.* QoG Working Paper Series 2018:2. [online]. [cit. 3. dubna 2018]. Dostupné z:
https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1679/1679869_2018_1_charron_lapuate.pdf
- [25] CHARRON N., LAPUENTE V., ROTHSTEIN B., 2018. *Mapping the Quality of Government in Europe. An analysis at the national and regional level within the EU member states.* SIEPS 2018:2. [online]. [cit. 3. dubna 2018]. Dostupné z:
<http://www.sieps.se/en/publications/2018/mapping-the-quality-of-government-in-europe-an-analysis-at-the-national-and-regional-level-within-the-eu-member-states/>
- [26] CHARRON N., LAPUENTE V., ROTHSTEIN. BO., 2010. *Measuring the quality of government and subnational variation. Report for the European Commission Directorate-General Regional Policy Directorate Policy Development.* Quality of government institute, Department of political science, University of gothenburg sweden. 2010. [online]. [cit. 11. ledna 2018]. Dostupné z:
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/2010_government_1.pdf
- [27] CHARRON, N. A KOL. 2016, *The Quality of Government EU Regional Dataset, version Sep16.* University of Gothenburg: The Quality of Government Institute. [online]. [cit. 11. ledna 2018]. Dostupné z <http://www.qog.pol.gu.se>
- [28] CHARRON, N., 2013. *From Ankara to Åland: European Quality of Government Index: 2013 - Data, Sensitivity Analysis and Final Results (October 29, 2013).* [online]. [cit. 11. ledna 2018]. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=2346695>
- [29] Charta kvality Slovenské republiky, 2010. [online]. [cit. 11. ledna 2018]. Dostupné z:
<http://www.npskr.sk/charta-kvality-sr/charta-kvality-sr>

- [30] Charta kvality České republiky, 2010. [online]. [cit. 11. ledna 2018]. Dostupné z: http://www.npj.cz/images/soubory/1288185080_charta-kvality-pdf.pdf
- [31] CHROMÁ, M., 1997. *Anglicko-český právní slovník*. 2. upr. vyd. Praha: Leda, ISBN 80-85927-25-X.
- [32] INFORMAČNÍ CENTRUM OSN V PRAZE, 2017. *Vše o OSN*. [online]. [cit. 16. prosince 2017]. Dostupné z: <http://www.osn.cz/wp-content/uploads/2014/12/vse-o-osn-lidska-prava.pdf>
- [33] KAJML, P., 2008. *Kvalita ve veřejné správě*. Ministerstvo vnitra České republiky. [online]. [cit. 11. ledna 2018]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/kvalita-ve-verejne-sprave.aspx?q=Y2hudW09Ng%3D%3D>
- [34] KALOUDA, S., 2018. *Korelační analýza*. [online]. [cit. 3. dubna 2018]. Dostupné z: <http://kps.pedf.cuni.cz/skalouda/pokrocili/korelacni.htm>
- [35] KAUFMANN, D., KRAAY, A., MASTRUZZI, M., 2010a. *The Worldwide Governance Indicators Methodology and Analytical Issues*. The World Bank Development Research Group. Macroeconomics and Growth Team. September 2010. [online]. [cit. 16. prosince 2017]. Dostupné z: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc>
- [36] KAUFMANN, D., KRAAY, A., MASTRUZZI, M., 2010b. *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues (September 2010)*. World Bank Policy Research Working Paper No. 5430. [online] [cit. 11. ledna 2018]. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=1682130>
- [37] KLOUDOVÁ, J., 2010. *Kreativní ekonomika*. Praha: Grada, ISBN 978-80-247-3608-2.
- [38] Listina základních práv Evropské unie, 2012. 2012/C 326/02. In Úřední věstník Evropské unie. C 326/391
- [39] MASSEY, A., JOHNSTON, K. *The international handbook of public administration and governance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2015, 479 s. ISBN 978-1-78195-448-5.
- [40] MATH AND STATS SUPPORT CENTRE, 2018. *Pearsonův korelační koeficient*. [online]. [cit. 3. dubna 2018]. Dostupné z: http://mathstat.econ.muni.cz/media/12657/pear_cor.pdf

- [41] MINISTERSTVO VNITRA, 2018. *Mezinárodní organizace a veřejná správa*. [online]. [cit. 11. ledna 2018]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/mezinarodni-spoluprace-92.aspx?q=Y2hudW09Ng%3d%3d>
- [42] NAHODIL, F., 2014. *Veřejná správa a financování veřejného sektoru*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, ISBN 9788073805364.
- [43] Nález Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2016, sp. zn. Pl.ÚS 20/15, [online]. [cit. 21. října 2017]. Dostupné na: <http://nalus.usoud.cz>
- [44] OECD, 1998 – 2018. *European Principles for Public Administration*. SIGMA Papers, No. 27, OECD Publishing, Paris. [online]. [cit. 11. ledna 2018]. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60zwd7h-en>
- [45] OECD, 2018. *Adult education level (indicator)*. [online]. [cit. 3. dubna 2018]. Dostupné z: <https://data.oecd.org/eduatt/adult-education-level.htm#indicator-chart>
- [46] OCHRANA, F., PŮČEK, M., 2012. *Dosahování úspor a omezování plýtvání ve veřejném sektoru*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. ISBN 978-80-7357-909-8.
- [47] OCHRANA, F., PŮČEK, M., 2011. *Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě: smart administration*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, ISBN 978-80-7357-667-7.
- [48] PITROVÁ, M., 2008. *Obce ve Spolkové republice Německo - vývoj a současný stav*. [online]. [cit. 21. října 2017]. Dostupné na: <http://www.e-polis.cz/clanek/obce-ve-spolkove-republice-nemecko-vyvoj-a-soucasny-stav.html>
- [49] POTĚŠIL, L. 2008. *Dobrá správa v dokumentech Rady Evropy*. [online]. [cit. 21. října 2017]. Dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/dobra-sprava-v-dokumentech-rady-evropy.aspx>
- [50] PRŮCHA, P. 2007. *Správní právo: obecná část. 7., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 2.)*. Brno: Masarykova univerzita, Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 978-80-210-4276-6.
- [51] RABUŠIC, L., 2004. *Mnohonásobná lineární regrese*. [online]. [cit. 3. dubna 2018]. Dostupné z: https://is.muni.cz/el/1423/podzim2004/SOC418/multipl_regres_1.pdf
- [52] Rada Evropy. *Doporučení CM/Rec(2007)7 Výboru ministrů členskými zeměmi o dobré veřejné správě*. 2007. [online]. [cit. 21. října 2017]. Dostupné na:

https://is.muni.cz/el/1422/podzim2012/MV936K/um/Doporuceni_VM_RE_2007_7-cesky.pdf

- [53] RAMÍK, J., 2007. *Statistika (Pro Navazující Magisterské Studium)*. Slezská univerzita v Opavě. Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné. Karviná. [online]. [cit. 3. dubna 2018]. Dostupné z: <http://polodriver.uvadi.cz/files/Statistika/Statistika.pdf>
- [54] RAWLS, J., 1971. *A theory of justice*. Cambridge: The Belknap press of Harvard University press, ISBN 0-674-88014-5.
- [55] ROTHSTEIN, B., 2015 *Report for the first ten years of a Research Programme at University of Gothenburg*. [online]. [cit. 21.října 2017]. Dostupné na: http://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1538/1538078_report-for-the-first-ten-years-of-a-research-programme-at-university-of-gothenburg.pdf
- [56] ROTHSTEIN, B, 2011. *The quality of government: corruption, social trust, and inequality in international perspective*. Chicago: University of Chicago Press. ISBN 978-0-226-72956-5.
- [57] ROTHSTEIN, B, TEORELL J., 2008. *Impartiality as a Basic Norm for the Quality of Govern-ment: A Reply to Francisco Longo and Graham Wilson*. *Governance*, 21(2): 201-204.
- [58] SOBEK, T., 2009. *Radbruchův mýtus*. [online]. [cit. 16. prosince 2017]. Dostupné z: <http://teorieprava.blogspot.cz/2009/05/radbruchuv-mytus.html>
- [59] STATSOFT CR S. R. O., 2014 *Úvod do regresní analýzy*. [online]. [cit. 3. dubna 2018]. Dostupné z: http://www.statsoft.cz/file1/PDF/newsletter/2014_26_03_StatSoft_Uvod_do_regresni_a_nalyzy.pdf
- [60] THE EUROPEAN POLICY CENTRE, 2004. *Lisbon Revisited - Finding a New Path to European Growth* [online]. [cit. 3. dubna 2018]. Dostupné z: http://www.epc.eu/documents/uploads/274652552_EPC%20Working%20Paper%208%20Lisbon%20Revisited%20-%20Finding%20a%20new%20path%20to%20European%20growth.pdf?doc_id=18
- [61] TITU, A. M., VLAD, A. I., 2014. *Quality Indicators in Reference to the Evaluation of the Quality Management of Services in Local Public Administration*. *Procedia Economics and Finance*, čísl.16, 131-140 s. ISSN: 2212-5671.

- [62] TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2014. *Index vnímání korupce 2014*. [online]. [cit. 3. dubna 2018]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/vysledky-zebricku-zemi-podle-indexu-vnimani-korupce-2014/>
- [63] Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 8. července 2011, sp. zn. 28 Cdo 425/2010-100, [online]. [cit. 21. října 2017]. Dostupné na: <http://www.nssoud.cz>.
- [64] ÚSTAV PRO JAZYK ČESKÝ; AKADEMIE VĚD ČESKÉ REPUBLIKY, 2017. *Internetová jazyková příručka*. [online]. [cit. 21. října 2017]. Dostupné na: <http://prirucka.ujc.cas.cz/?slovo=kvalita>
- [65] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In Sbíрка zákonů České republiky. 1993, částka 1. s. 1-16.
- [66] Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod. In Sbíрка zákonů České republiky. 1993, částka 1. s. 17-23.
- [67] VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV, 2018. *Principy dobré správy*. [online]. [cit. 21. října 2017]. Dostupné na: <https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>
- [68] VOLEJNÍKOVÁ, J., 2006. *Možnosti hodnocení a měření korupce jako ukazatele kvality správy*. Ústav ekonomie, Fakulta ekonomicko-správní, Univerzita Pardubice [online]. [cit. 16. prosince 2017]. Dostupné z: http://dspace.upce.cz/bitstream/handle/10195/35192/VolejnikovaJ_Moznosti%20hodnoceni_VS_2006.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- [69] WORLD BANK, 2018a. *Data Bank. World Development Indicators*. [online]. [cit. 3. dubna 2018]. Dostupné z: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>
- [70] WORLD BANK, 2018b. *Worldwide Governance Indicators*. [online]. [cit. 11. ledna 2018]. Dostupné z: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports>
- [71] Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů. In Sbíрка zákonů České republiky. 2009, částka 87. s. 4038-4104.
- [72] Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů. In Sbíрка zákonů České republiky. 1999, částka 111, s. 7594-597.
- [73] Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. In Sbíрка zákonů České republiky. 2007, částka 174. s. 9782 - 9827.

SEZNAM PŘÍLOH

Příloha A Dotazník používaný Institutem v roce 2013 k výzkumu EQI

Příloha B Průměrné hodnoty dat za roky 2010 - 2015

Příloha A: Dotazník používaný Institutem v roce 2013 k výzkumu EQI [19]

1. Byl jste Vy nebo někdo z vaší blízké rodiny zapsán nebo zaměstnán v systému veřejného školství ve Vašem regionu za posledních 12 měsíců? (ano/ne)
2. Využil jste Vy nebo někdo z vaší blízké rodiny za posledních 12 měsíců systému veřejného zdravotnictví ve Vašem regionu? (ano/ne)
3. Měl jste Vy nebo někdo z vaší blízké rodiny za posledních 12 měsíců ve Vašem regionu zkušenost (pozitivní/negativní) s bezpečnostními sbory či policií? (ano/ne)
4. Jak byste hodnotili kvalitu veřejného školství ve Vašem regionu? (od 0 - extrémně nízká kvalita do 10 - extrémně vysoká kvalita)
5. Jak byste hodnotili kvalitu systému veřejného zdravotnictví ve Vašem regionu? (od 0 - extrémně nízká kvalita do 10 - extrémně vysoká kvalita)
6. Jak byste hodnotili kvalitu policie ve Vašem regionu? (od 0 - extrémně nízká kvalita do 10 - extrémně vysoká kvalita)
7. Určité lidé v mém regionu jsou v systému veřejného školství zvýhodňováni. (od 0 – silně nesouhlasím do 10 – silně souhlasím)
8. Určité lidé v mém regionu jsou v systému veřejného zdravotnictví zvýhodňováni. (od 0 – silně nesouhlasím do 10 – silně souhlasím)
9. Policie v mém regionu poskytuje určitým lidem v mém regionu zvláštní výhody. (od 0 – silně nesouhlasím do 10 – silně souhlasím)
10. V systému veřejného školství je se všemi obyvateli v mém regionu zacházeno stejně. (souhlasím, spíše souhlasím, spíše nesouhlasím, nesouhlasím)
11. V systému veřejného zdravotnictví je se všemi obyvateli v mém regionu zacházeno stejně. (souhlasím, spíše souhlasím, spíše nesouhlasím, nesouhlasím)
12. Policie se všemi obyvateli v mém regionu zachází stejně. (souhlasím, spíše souhlasím, spíše nesouhlasím, nesouhlasím)
13. V systému veřejného školství v mém regionu převládá korupce. (od 0 - zcela nesouhlasím do 10 - zcela souhlasím)
14. V systému veřejného zdravotnictví v mém regionu převládá korupce. (od 0 - zcela nesouhlasím do 10 - zcela souhlasím)

15. V policii v mém regionu převládá korupce. (od 0 - zcela nesouhlasím do 10 - zcela souhlasím)
16. Zaplatil jste vy nebo někdo z Vaší blízké rodiny za posledních 12 měsíců úplatek v jakékoliv formě při využívání:
- Systému veřejného školství (ano/ne)
 - Systému veřejného zdravotnictví? (ano/ne)
 - Policie? (ano/ne)
 - Jakékoliv jiné veřejné služby? (ano/ne)
17. Podle Vašeho mínění, jak často myslíte, že jiní lidé ve Vašem regionu využívají úplatky k získání dalších zvláštních výhod, na které nemají nárok? (od 0 nikdy – do 10 velmi často)
18. Volby v mém regionu nejsou ovlivněny korupcí. (od 0 - zcela nesouhlasím do 10 - zcela souhlasím)
19. Věřím informacím poskytovaným místními sdělovacími prostředky, které informují o politických záležitostech a veřejných službách v mém regionu. (od 0 - zcela nesouhlasím do 10 - zcela souhlasím)
20. Řekli byste, že obecně lze většině lidí věřit, nebo že nemusíte být příliš opatrní při jednání s lidmi ve vašem regionu?
- Většině lidí lze věřit.
 - Nemusím být příliš opatrný.
21. Které tvrzení se blíží Vaším názorům?
- V podnikání může většina lidí uspět, pokud jsou ochotni tvrdě pracovat. Tvrdá práce není pro většinu lidí zárukou úspěchu v podnikání.
 - Ve veřejném sektoru může většina lidí uspět, pokud jsou ochotni tvrdě pracovat. Tvrdá práce není pro většinu lidí zárukou úspěchu ve veřejném sektoru.
22. Jak byste posoudil současný stav ekonomiky ve Vaší zemi?
- Velmi dobrý
 - Poměrně dobrý

- Poměrně špatný
- Velmi špatný

23. V politice lidé někdy mluví o "levici" a "pravici". Kde se umístíte na stupnici od 1 do 7, kde 1 znamená krajní levici a 7 znamená krajní pravici?

24. Jakou politickou stranu byste volili, kdyby parlamentní volby byly dnes?

25. Nyní si představte, že se tato strana podílela na korupčním skandálu, co z následujícího je pravděpodobné?

- Stále byste hlasovali za preferovanou stranu.
- Hlasovali byste pro jinou politickou stranu, která se nezapojila do korupčního skandálu.
- Nehlasovali byste vůbec.

26. Je Váš první jazyk (mateřský jazyk) stejný jako oficiální jazyk ve Vašem regionu?
(ano/ne)

Příloha B: Průměrné hodnoty dat za roky 2010 - 2015

	Název země	QI	Terciální vzdělání	GINI Index	HDP/obyvatele	Veřejné výdaje/HDP
1	Argentina	-0,310367353	20,534544	42,7	12245,25645	24,56978086
2	Australia	1,746235639	37,604309	34,7	51874,08048	26,77540331
3	Austria	1,601117682	28,8167112	30,72	49850,71343	46,43467809
4	Belgium	1,487790924	35,4618782	27,96	46157,08305	44,81499588
5	Brazil	0,033943829	13,4940942	52,3	11691,93354	32,19078054
6	Canada	1,737041473	51,641567	33,8	49932,89554	18,12850612
7	Colombia	-0,175385048	21,9597435	52,3	6978,954449	29,49229485
8	Costa Rica	0,673673294	22,62707983	48,533	9999,141906	26,9885365
9	Czech Republic	0,822804566	19,2512282	26,3	20183,19551	33,4585799
10	Denmark	1,97200824	34,595478	27,92	60408,54983	42,10624094
11	Estonia	1,122739947	36,9528434	33,42	17707,43167	2,232124368
12	Finland	1,97211675	39,8895492	27,28	48792,27899	39,39834371
13	France	1,374244916	31,054866	32,96	42172,18691	48,71302789
14	Germany	1,579341014	27,548247	30,7	45042,26543	29,59282327
15	Greece	0,395739243	26,6210048	35,42	23742,50675	54,02049342
16	Hungary	0,589123239	21,8309056	30,24	13593,56252	45,02931747
17	Chile	1,267570774	20,45963667	47,533	14766,77201	20,68224128
18	Iceland	1,635686326	34,9190788	26,16	46458,74761	34,3143649
19	India	-0,046298778	10,595189	35,2	1461,671957	14,4898394
20	Indonesia	-0,326803669	8,2879791	39,5	5807,488626	15,37501988
21	Ireland	1,532207948	39,5763964	32,48	51606,59435	43,59893023
22	Israel	0,926525444	46,0008925	41,95	31584,4486	38,33048826
23	Italy	0,464753461	15,7292964	34,66	35953,02463	42,10089209
24	Korea, Rep.	0,857928496	40,725273	31,8	23222,86755	22,08966739
25	Latvia	0,674204912	29,0217386	35,32	13934,43635	46,13426731
26	Lithuania	0,74838867	34,3698968	34,84	14590,29672	10,44999164
27	Luxembourg	1,808679992	39,645978	32	112065,2681	39,78161381
28	Mexico	-0,170831309	15,45350967	48,13	9744,299173	21,91520268
29	Netherlands	1,818839425	33,4235926	28	51417,09242	42,26880441
30	Norway	1,923074079	39,0855802	25,98	98081,76592	35,0692841
31	Poland	0,777936512	24,60319	32,6	13550,389	35,24602246
32	Portugal	1,051688376	18,4520936	35,98	22001,70239	45,74052269
33	Russian Federation	-0,775510751	53,781505	39,75	13320,51066	26,0653185
34	Slovak Republic	0,624887627	19,0362606	26,82	17776,76116	39,4048789
35	Slovenia	0,968766674	26,3455402	25,46	23703,10519	45,18472003
36	South Africa	0,302593248	11,748121	63,4	7976,466077	32,3200136
37	Spain	1,057484295	32,5649995	35,6	30189,73503	21,6979802
38	Sweden	1,939823174	36,0953868	27,08	57653,41286	32,77534558
39	Switzerland	1,837355979	35,14500025	32,075	82918,01089	16,87000874
40	Turkey	0,062479466	15,0087548	40,08	11680,73006	30,95214391
41	United Kingdom	1,569456482	40,537349	33,44	42320,7368	41,31655703
42	United States	1,387246519	42,7863335	40,7	50580,45288	24,70444885

Zdroj: Vlastní zpracování dle World Bank, 2018, OECD 2018