

Politika vykrmování na regionální úrovni. Případ dotací pro obce ve Středočeském kraji*

PETER SPÁČ, PETR VODA, STANISLAV BALÍK, MICHAL PINK**

Fakulta sociálních studií, Masarykova univerzita, Brno

Pork-Barrel Politics on the Regional Level: Public Subsidies in the Municipalities of the Central Bohemia Region

Abstract: The politically motivated distribution of public funding, or pork-barrel politics, occurs for various reasons, one of which is the wish to reward political allies over political rivals. Despite the widespread nature of this practice, research in Central Europe has not yet examined this issue at every level of publication administration. The literature that does exist on this subject has mainly focused on national grant programmes, while less attention has been paid to distribution channels at lower-level administrative units. This article focuses on the distribution of subsidies in the municipalities in the Central Bohemia Region between 2014 and 2016. It uses a binary logistic regression to analyse the factors that lead to an application for a subsidy being supported. A negative binomial regression revealed what factors influence the level of subsidy granted. The results of the analysis show that party ties have a strong effect on the odds of a municipality obtaining a subsidy. This factor, however, has less of an effect on how large a subsidy the municipality obtains, and moreover only does so when the distribution of funding is taking place before an election.

Keywords: distributive politics, pork-barrel politics, grants, municipalities, regions, Czech Republic

Sociologický časopis / Czech Sociological Review, 2018, Vol. 54, No. 4: 499–528

<https://doi.org/10.13060/00380288.2018.54.4.412>

Úvod

Neoddělitelným atributem politiky je rozhodování o distribuci veřejných zdrojů. Pod rámec financování jako součásti politiky přitom spadají různé projekty, jakými jsou opravy škol, renovace dopravní infrastruktury, obnova kulturních památek či preventivní environmentální opatření ochraňující lokality před živelnými

* Text byl zpracován v rámci grantového projektu GA ČR GA18-16928S „Distributivní politika ve střední Evropě“.

** Veškerou korespondenci posílejte na adresu: Mgr. Peter Spáč, Ph.D., Katedra politologie Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity, Joštova 10, 602 00 Brno, e-mail: spac@fss.muni.cz.

pohromami. Jak ukazuje existující a čím dál objemnější výzkum [Denemark 2000; Khemani 2003; Milligan, Smart 2005; Veiga, Veiga 2013], přítomnost politických stran, resp. jejich nominantů v přidělování prostředků formou dotačních programů je spojená s tím, že daný proces sleduje převážně politické a stranické zájmy. V souhrnu tak dochází ke zvýhodnění určitých lokalit, které získávají víc zdrojů, a to především na základě politických vazeb. Tato praxe bývá označována jako „politika vykrmování“ (v anglojazyčné literatuře jako „pork barrel politics“).

Tento proces má několik důsledků pro další fungování politického systému a v konečném důsledku také pro kvalitu demokracie. Prvním důsledkem je podkopání principů transparentnosti. Pokud se rozdělování dotací má řídit určitými pravidly, ale výsledky rozdělení těmito pravidly neodpovídají, pak vyvstává otázka, co se vlastně v procesu přidělování dotací děje. Tato situace pak může vést ke zvyšování palčivosti témat, jako je korupce či klientelismus ve veřejném diskursu. Dalším důsledkem je možné pokřivení vazeb strana–volič. V moderních demokraciích je tato vazba založena na reprezentaci zájmů voliče [srov. Warren 2016; Peters 2016]. Pokud však sadu zájmů voliče nahradí pouze finanční benefit, pak se z celého procesu vytrácí prvek odpovědnosti (accountability) a strany získávají volnou ruku k činnostem, které nemusí být v zájmu jejich voličů. Rozbití vazeb na základě reprezentace zájmů pak může vést k dalším negativním aspektům politického chování, jako je neúčast ve volbách či protestní volba.

Jednotliví autoři zdokumentovali přítomnost tohoto jevu napříč státy [Costa-I-Font, Rodriguez-Oreggia, Lunapla 2003; Gaunt 1999; Hoare 1992], a to včetně českého prostředí [srov. Hána 2013, 2014; Hána, Feřtřová 2015]. Na druhé straně se výzkum v této oblasti koncentruje hlavně na transfery zdrojů z národní (celostátní) úrovně na nižší územní stupně. To znamená, že v rámci literatury je patrný nedostatek studií zaměřených na distribuční programy uskutečňované na regionální nebo lokální úrovni. V rozporu s národní politikou přitom bývají rozhodovací procesy na uvedených nižších geografických úrovních vnímány více v odborných a méně ve stranických intencích [srov. Ryšavý 2006]. V kontextu problematiky rozdělování veřejných prostředků tak má substátní úroveň potenciál poskytnout důležité zjištění doplňující poznatky z celostátní politiky.

V souladu s předchozími argumenty se tento článek zaměřuje na distribuci prostředků ve Středočeském kraji. Konkrétně rozebírá alokaci zdrojů ze Středočeského fondu rozvoje obcí a měst (dále jen SFRM), přičemž se zaměřuje na přístup k samotným dotacím i na výši sumy rozdělených veřejných peněz. Daný dotační program byl pro výzkum zvolen z toho důvodu, že jak orgán kontrolující přidělování jeho peněžních prostředků, tak i adresáti dotací představují subjekty, u nichž je možné stanovit jejich politické, resp. stranické pozadí. K sociální relevanci výzkumu též přispívá vysoký objem finančních prostředků distribuovaných z uvedeného fondu. Středočeský kraj byl jako případ pro analýzu vybrán následujícím způsobem. Nejprve byly vyřazeny kraje, které nenabízejí každoroční dotační program určený výlučně pro obce, ve kterém by o dotaci mohla žádat většina obcí. Zároveň bylo zjištěno, zda jsou informace o rozdělování dotací z daných programů dostupné na webových stránkách krajů. Po této selekci zůstaly

pouze tři kraje – Středočeský, Liberecký a Zlínský. Z těchto tří krajů jsme zvolili největší z nich – Středočeský kraj. Hlavním důvodem pro výběr tohoto kraje byla zejména velikost rozdělovaných prostředků. Zatímco ve Zlínském a Libereckém kraji se celková výše rozdělovaných prostředků pohybovala do 25 milionů korun, tak ve Středočeském kraji se rozdělovalo nejméně 100 milionů (viz níže).

Struktura textu je následující. Teoretická část představuje problematiku alokace veřejných zdrojů v kontextu politických zájmů. Tato pasáž rozebírá možnosti uchopení „politiky vykrmování“ a sleduje politické a stranické motivy, které se v daném procesu objevují a stimulují ho. Také jsou zde formulovány jednotlivé hypotézy. Následuje přiblížení krajské roviny politiky a diskuse o nahlížení na tuto úroveň optikou stranickosti. Poté je představen samotný zkoumaný dotační program. Popsáno je formální nastavení fondu, podmínky udělování dotací a též samotný rozhodovací proces distribuce zdrojů a jeho pozadí. Další částí v pořadí je metodologická kapitola, která se věnuje datům a použitým metodám. Následující dvě kapitoly představují výsledky analýzy. První z nich pokrývá oblast přístupu k dotacím, zatímco druhá se týká výšky udělených finančních prostředků. Jako poslední je zařazen závěr a shrnující diskuse.

Krajská úroveň vládnutí a (ne)stranictví

Pro analýzu rozdělování dotací krajem je důležitý jeden aspekt krajské politiky, a to její (ne)stranický charakter. Českou politiku v této souvislosti doprovází jeden zajímavý jev. Ačkoli jsou obě substátní úrovně vládnutí (místní a krajská) vystavěny na mechanizmu zastupitelské demokracie a ačkoli logika jejich volebních a politických systémů explicitně počítá s přítomností reprezentace agregovaných politických zájmů v podobě politických stran či jim funkčně obdobných struktur, s oběma z nich se ze strany voličů a řady místních a regionálních politiků pojí očekávání nestrannosti, techničnosti, expertnosti [srov. Ryšavý 2006]. Dobře zdokumentovaný je tento jev na komunální úrovni [srov. Ryšavý 2006; Ryšavý, Šaradín 2010], kde má i explicitní systémový výraz v podobě možnosti kandidatur jednotlivých nezávislých kandidátů či jejich sdružení, jejichž podíl na zastoupení v zastupitelských sborech se kontinuálně zvyšuje. Dosavadní vrchol přišel v roce 2014, kdy obsadili přes 73 % všech zastupitelských mandátů [Balík, Gongala, Gregor 2015]. Argumenty o nestranném charakteru krajské úrovně jsou složitější. Volební systém možnost kandidatur nezávislých kandidátů či jejich sdružení nepřipouští. Nicméně takoví kandidáti přesto získávají zastoupení, a to skrze tzv. nezávislé strany. Tyto subjekty mají formálněprávní ráz politické strany, ale odlišují se od ní, ať již absencí společného programu či přímo názvem: Sdružení nezávislých; Nezávislá volba; Nezávislí; Starostové a nezávislí apod. V krajských volbách v roce 2012 taková uskupení obsadila cca 13 % mandátů [Balík et al. 2013].

Za zmínku stojí skutečnost, že se samosprávným krajům na počátku 21. století přizpůsobila vnitřní organizace parlamentních politických stran, přičemž si v kontextu snahy o oslabení vlivu stranických center právě tato úroveň ve všech

tehdejších parlamentních stranách vydobyla výrazný vliv. Zamýšleným důsledkem posílení krajské úrovně stranických organizací měla být těsnější vazba stran na krajské samosprávy.

Zmíněný odstup od stranictví a zaštitování se nezávislostí a odborností má v českém prostředí zřejmě své historické kořeny již od první poloviny 20. století [srov. např. Příbáň 2014: 49], ty jsou navíc posilovány charakterem kompetencí obou územně samosprávných úrovní. Ačkoli na komunální úrovni lze nalézt řadu podmínek pro politické střety [srov. např. Balík 2016; Balík 2009; Bubeníček, Kubálek 2010 apod.], v krajské politice jsou tyto podmínky méně četné. Některé výzkumy [srov. Eibl, Gregor, Macková 2013] např. ukázaly, že se od sebe téměř neliší předvolební programy subjektů usilujících o krajské zastoupení. V programech jsou shodně identifikovány problémy vyžadující řešení a jen mírně se liší navržené způsoby řešení. Ty navíc často odkazují k celostátní politice v podobě rozpočtu či šíře poskytovaných sociálních služeb.

Co je možnou příčinou této situace? Pravděpodobně techničnost řešení agendy a pravomocí, do nichž náleží zřizování středních a speciálních základních škol, další vzdělávání pedagogických pracovníků, prováděcí plány zachování a obnovy kulturních památek, krajská zařízení a ústavy sociální péče, zřizování zařízení zdravotnické péče, údržba komunikací druhé a třetí třídy, zajišťování dopravní obslužnosti, schvalování programu rozvoje kraje a zásad územního rozvoje apod. [Kopecký 2010]. Jakkoli některé z nich (školství, zdravotnictví) evidentně politický potenciál mají, krajské kompetence k nim vztažené jsou jen omezené. Kupř. ve školství se v samostatné krajské působnosti vztahují fakticky pouze k zajišťování materiálních podmínek fungování škol (budovy, energie), k řešení sítě škol, příp. k výběru ředitelů. Ještě slabší pravomoci mají kraje v oblasti zdravotnictví, kde se omezují na zřizování krajských nemocnic, aniž by měly vliv na nemocnice soukromé či fakultní. Fakticky tak nemají možnost formulovat (resp. provádět) vlastní vzdělávací a zdravotnickou politiku. V tomto ohledu není překvapivé, že ve zbývajících oblastech, na něž mají skutečně vliv, se volební subjekty vesměs shodnou – kvalitní silniční síť, kvalitní zázemí pro střední školy, rozvoj integrovaných systémů veřejné dopravy.

Tato situace krajské politiky může mít svůj původ i v teritoriálním vymezení krajů. Ty byly na konci 20. století vymezeny pouze na základě ekonomických vztahů v prostoru, přičemž jejich hranice často ignorují jiné sociální vztahy, zvláště pak existující, často předmoderní identity (typicky problém Moravy, Slezska, Moravského Slovácka apod.).

Dalším nepřímým důkazem, že krajská úroveň vládnutí je fakticky nepolitická (ve smyslu absence politického střetu – *polémos*), je skutečnost, že přestože již sedm let existuje možnost vypsání krajského referenda, dosud žádné neproběhlo, a to při souběžné velké oblibě referend místních. Jde zřejmě o důsledek skutečnosti, že fakticky nelze nalézt téma, jež by bylo rozměrem a pravomocemi skutečně krajské a přitom natolik politické, aby mělo mobilizační potenciál [srov. Balík et al. 2017].

Na tom nemění nic ani skutečnost, že velká část krajské politické reprezentace vychází ze stranických kandidátních listin. Samotní krajszí představitelé totiž pojmají sebe i krajská témata jako nepolitická [srov. Ryšavý, Čermák a kol. 2015]. Ve volebním procesu to pak vede ke skutečnosti, že pro vzájemné stranické předvolební sebeodlišení jsou komunikována celostátní politická témata a kampaně jsou stavěny na známých osobnostech, případně na jejich komunálním výkonu [Brtník, Havlík 2009]. Možným vysvětlením dominance (prozatímní?) stranických subjektů na krajské úrovni je již naznačená faktická absence krajské politické obce – navíc umocněná konstrukcí volebního systému, který neumožňuje rozdělit území kraje na volební obvody (např. okresy) a kandidovat nezávislým uskupením bez formální struktury. Politické strany a hnutí tak jsou často jedinými politickými aktéry v kraji, kteří mají vybudovanou krajskou platformu setkávání a mohou tak postavit kandidátní listiny.

Shrnuto – volební a politický krajský systém je nastaven na konceptu reprezentace ideově sevřených politických stran a na poměrném volebním systému s vázanými kandidátními listinami. Politický systém na krajské úrovni tak lze popsat jako specifický typ uspořádání orgánů kombinující monistický typ s dualistickým typem kolegiálního typu [Kopecký 1998: 186–191], který v zásadě nepočítá s individuální reprezentací, ale upřednostňuje kolektivní. Přidáme-li k tomu stranické systémy nominací na kandidátky na různých úrovních [Spáč 2013], které jsou fakticky vystavěny na vzájemných aliancích vlivných místních a regionálních politiků a místních a regionálních stranických představitelů, nabývá znovu na důležitosti otázka, do jaké míry lze sledovat vliv stranických vazeb mezi lokální a krajskou úrovní i v podobě výkonu krajské politiky (kupř. při rozdělování krajských dotací). Krajszí straniční představitelé odvozují svou legitimitu nejenom od voleb, ale také od systému vnitrostranických nominací z nejnižších úrovní, kde je často (při personální slabosti politických stran) nejnižší stranická úroveň úzce personálně propojena s úrovní místní samosprávy.

Distribuce veřejných zdrojů a politické zájmy

Alokace veřejných financí představuje podstatnou součást výkonu moci a jako taková není imunní vůči politickým a stranickým zájmům [srov. Manacorda, Miguel, Vigorito 2011; Denemark 2014; Bullock, Hood 2005]. V zahraniční literatuře se pro rozdělovací mechanismy podléhající politickým motivům používá termín „pork barrel politics“. Navzdory pejorativnímu až problematickému pozadí vzniku této terminologie¹ jde o vžitý pojem označující distribuci veřejných

¹ Samotný pojem „pork barrel“ se odvozuje z období otrokářství USA. Během státních svátků měli otrokáři zvyk poskytovat otrokům trpícím podvýživou sudy s vepřovým masem. Následná rvačka otroků o maso byla později přirovnávána boji politiků o veřejné zdroje pro své volební obvody [Evans 2004: 2–3].

zdrojů uskutečněnou na základě politických a stranických preferencí a často poznamenanou svou neefektivností [srov. Shepsle, Weingast 1981; Schwartz 1994; Limosani, Navarra 2001]. V českém jazyce se pro pojem „pork barrel politics“ používá překlad „politika vykrmování“² [viz Kostecký 1993].

Z ekonomického hlediska bývají při alokaci zdrojů typickými sledovanými kritérii rovnost anebo efektivita. První koncept uznává odlišnou hospodářskou situaci jednotlivých subjektů a směřuje k jejich vyrovnání. Distribuce financí motivovaná tímto cílem tak upřednostňuje toky směřující do ekonomicky slabších oblastí. Na druhé straně, efektivita se více dotýká užítka vynaložených prostředků. Její naplňování tak znamená preferenci rozdělování zdrojů do oblastí, které zajišťují jejich nejširší využití a návratnost [srov. Boex, Martinez-Vazquez 2005]. Jak přitom ukazuje empirický výzkum, distribuce veřejných financí ovlivněná politickými motivacemi uvedené ekonomické cíle narušuje a oslabuje [srov. Roberson 2008].

Pro to, aby se politické zájmy v rozdělování zdrojů efektivně prosazovaly, je nutná určitá podoba tohoto rozhodovacího procesu. Nevyhnutelným předpokladem je zakotvení aspoň určité diskreční pravomoci příslušného orgánu kontrolujícího alokaci. Jinými slovy, daný subjekt musí disponovat úplnou nebo alespoň částečnou volností v určování adresátů předmětných finančních toků. Naopak, pokud se alokační mechanismus povinně řídí stanovenou rigidní formulí založenou na výhradně ekonomickém základu, prosazování politických cílů je minimalizováno až eliminováno. Praxe přitom ukazuje, že častěji se prosazují právě distribuční programy počítající s alespoň určitou diskreční pravomocí rozhodovacích orgánů [Milligan, Smart 2005; Boex, Martinez-Vazquez 2005].

Rozdělování zdrojů založené na politických a stranických motivech může mít různou podobu, přičemž její vykrytalizování závisí i na kontextu, v němž se realizuje. Jak uvádí Hoare [1992], v prostředí, kde dominují individuální zvolení aktéři nad politickými stranami, se rozdělování zdrojů primárně využívá pro zajištění dostatečné podpory pro navrhovanou legislativní agendu. Typickým příkladem tohoto individuálního modelu jsou USA, kde napříč oběma stranami dochází k vyhledávání podpory kongresmanů výměnou za výhody pro jejich volební obvody. Jak ve své monografii věnované rozhodování v americkém Kongresu uvádí Diana Evans [2004], alokace zdrojů na základě politických cílů má své negativní rysy, ale současně zajišťuje rozhodovacímu procesu plynulost. Druhý, tzv. centralizovaný typ rozdělování veřejných financí se vyskytuje v prostředí, kde naopak mocensky převládají politické strany nad individuálními aktéry, což je typické pro (nejen) evropské státy. V tomto nastavení je rozdělování věcí vládních subjektů, které takto odměňují své vlastní členy. Jako příklad tohoto mechanismu

² Popisovanému procesu odpovídala také situace, kdy se v Poslanecké sněmovně rozhodovalo o mimořádných dotacích určených pro obce. Pro tento proces se v obecném diskursu vžilo označení „porcování medvěda“ [viz Hána, Macešková 2010]. V tomto článku ovšem důsledně využíváme termín „politika vykrmování“, neboť odkazuje na obecnější situaci a obsahem se více blíží původnímu anglickému termínu „pork barrel politics“.

je možné uvést výzkum dvojice Veiga a Veiga [2013], která analyzovala rozdělování financí do obcí v Portugalsku za období 1974 až 2005. Jak tyto autoři zjistili, prostředky byly primárně směřovány tak, aby podpořily lokální představitele vládních stran. Tyto i další případy z řady evropských i mimoevropských států ukazují, že zatímco u individuálního modelu distribuce prostředků plynou výhody reprezentantům napříč stranickým spektrem, z centralizovaného modelu těží především členové úřadujících vládních stran [srov. Ames 1995; Khemani 2003; Costa-I-Font, Rodriguez-Oreggia, Lunapla 2003]. Na základě těchto teoretických argumentů formulujeme následující hypotézy ke statistickému otestování:

- H1a: Lokality vedené představiteli politických stran kontrolujících alokaci zdrojů mají oproti ostatním lokalitám vyšší šanci získat dotaci.
- H1b: Lokality vedené představiteli politických stran kontrolujících alokaci zdrojů získají oproti ostatním lokalitám vyšší objem dotací.

S pojmenováním benefitů jsou propojeny samotné motivy realizace politicky cíleného rozdělování veřejných zdrojů. Pokud se zaměříme na centralizovaný model distribuce, jehož podmínky jsou blízké evropskému prostředí (včetně českého), orgán kontrolující zdroje může sledovat vícero navzájem se prolínajících zájmů. Vhodným rozložením finančních toků tak může být zajišťována podpora pro volené představitele vládních stran operujících na úrovni, do níž jsou alokovány příslušné prostředky. Upřednostňování oblastí ovládaných členy vládnoucích subjektů v tomto smyslu funguje jako systém odměn a trestů pro voliče předmětných lokalit. Vyšší objemy prostředků plynoucí do oblastí se zvolenými představiteli vládních stran, resp. kde tyto strany dosahují lepší volební zisky, působí jako ocenění tamějších obyvatel a současně jako signál, že pokračování v jejich volebním chování bude zárukou příchodu dalších prostředků [srov. Gaunt 1999; Denemark 2000; Hána 2013]. V tomto smyslu přitom důležitou roli může sehrávat načasování alokace zdrojů. Jak naznačuje dosavadní výzkum, silnější podporu pro adresáty veřejných peněz formou dotací a grantů zajišťují příjmy koncentrované na konci jejich funkčního období [srov. Veiga, Veiga 2013; Spáč 2016]. Pro Taylora a Johnstona [1979] je právě tento proces odměňování lokalit základem „politiky vykrmování“. Z výše uvedeného plyne:

- H2a: Vyšší podíl hlasů pro politické strany kontrolující alokaci zdrojů v lokalitě zvyšuje šanci lokality na získání dotace.
- H2b: Vyšší podíl hlasů pro politické strany kontrolující alokaci zdrojů v lokalitě zvyšuje objem získané dotace.
- H3: S blížícím se termínem voleb se zvyšuje šance lokalit na získání dotace.

Na rozdělování veřejných financí podle politických kritérií se může podílet i určitá forma lokálního patriotismu. V rámci této logiky jsou zdroje formou dotací a grantů udělovány do těch míst, na něž mají určitou vazbu vyšší představitelé

stran ovládajících jejich alokaci. Typicky může jít o místo původu či bydliště daných politiků. I když tento motiv může být nepřímým spojením i se snahou oslovit místní voličstvo, primárně jde o způsob, jak konkrétní političtí reprezentanti materializují svůj osobní sentiment pro určitou jim blízkou lokalitu. I když tento motiv má určitou oporu v literatuře [srov. Milligan, Smart 2005; Carozzi, Repetto 2016; Fiva, Halse 2016; Hána, Feřtřová 2015], v porovnání s mocenským stimulem usilujícím o podporu vlastních lokálních představitelů je co do objemu výzkumu spíše poddimenzovaný a vyžaduje další testování. V článku tuto mezeru zaplníme otestováním následujících hypotéz:

- H4a: Lokality, kde mají bydliště osoby rozhodující o alokaci zdrojů, mají oproti ostatním lokalitám vyšší šanci získat dotaci.
- H4b: Lokality, kde mají bydliště osoby rozhodující o alokaci zdrojů, získají oproti ostatním lokalitám vyšší objem dotací.

Důležitým prvkem jsou též zásluhy za přidělené finanční prostředky. Mimo osob participujících na úrovni, kde dochází k samotnému procesu rozdělování zdrojů, jde i o subjekty na úrovni, kam tyto peníze směřují. V centralizovaných distribučních procesech jsou to političtí představitelé lokalit, které vystupují jako adresáti předmětných dotací a grantů. Jak vyplývá z existující literatury, zásluhy za příliv příjmů z veřejných zdrojů si snáze připisují individuální představitelé než členové kolektivních orgánů. Důvodem je skutečnost, že funkce zastávané jednou osobou mají čitelnější politické pozadí, zatímco kolektivní tělesa se typicky skládají ze zástupců více stran, a tedy jakékoliv zásluhy se mezi nimi sdílejí a stávají se nejasnými [srov. Ames 1995; Ansolabehere, Snyder 2006].

Souhrnně se dá konstatovat existence rozsáhlého a stále více vzrůstajícího objemu výzkumu o politicky cílené distribuci veřejných zdrojů. Pro centralizovanou alokaci, která je podstatná pro tento článek, přitom platí, že představuje proces, jenž probíhá shora dolů. Jinými slovy, rozhodování o přidělení zdrojů probíhá na vyšší územní úrovni, než kde se nacházejí adresáti daných financí. Ačkoli tato definice nespojuje oba stupně s konkrétními územními roviny, jednotliví autoři se primárně zaměřují na národní úroveň jako tu, kde se realizuje samotný rozhodovací proces [srov. Gaunt 1999; Denemark 2014; Milligan, Smart 2005; Veiga, Veiga 2013]. Vedle toho se rozšiřuje i výzkum na nadnárodní úrovni, a to převážně v souvislosti s EU a jejími dotačními procesy. V tomto směru autoři sledují rozdíly v unijním financování jednotlivých regionů a dokládají, že i na této úrovni působí nejen ekonomické, ale i politické faktory [srov. Bouvet, Dall'Erba 2010; Bodenstein, Kemmerling 2011; Charron 2016; Dellmuth, Stoffel 2012]. Jak přitom ukazují výsledky, pro členské státy mohou být nové zdroje v podobě evropských dotací nejenom příležitostí k zisku dalších investic a projektů, ale i příčinou nárůstu úrovně domácí korupce [srov. Fazekas et al. 2014].

V českém prostředí byla „politika vykrmování“ taktéž identifikována [srov. Hána, Macešková 2010; Hána 2013; Hána 2014; Hána, Feřtřová 2015]. Uvedené

analýzy pokrývají rozdělování ministerských a poslaneckých dotací do okresů či obcí a naznačují jejich ovlivnění stranickými motivy. Zmiňované práce poskytují konkrétní znalost o fungování distribučních mechanismů v České republice na národní úrovni. Výzkum je však možné dále rozšířit, a to zaměřením se na alokaci veřejných zdrojů na regionální úrovni. Jak jsme naznačili v předchozí části, „politika vykrmování“ v českých krajích je vzhledem k teoretickým předpokladům relativně málo pravděpodobný jev. Případná identifikace tohoto jevu na zkoumaném případě tak může přinést poměrně silné závěry.

Středočeský fond rozvoje obcí a měst a možnosti pro „politiku vykrmování“

V tomto textu se věnujeme rozdělování dotací ze SFRM. Ve sledovaném funkčním období (2012–2016) se z tohoto fondu rozdělovaly dotace v letech 2014, 2015 a 2016. V rámci fondu se rozděluje část finančních prostředků kraje, které nejsou účelově vázány zákonem nebo jinou upravující normou. O způsobu jejich rozdělování rozhoduje Rada kraje, což jí dává možnost stanovit si vlastní pravidla. Zároveň o prostředky z tohoto fondu mohou žádat jen obce a je zde tedy možné sledovat vztah mezi poskytovatelem a příjemcem na stranické bázi.

Popisovaný finanční zdroj v posledních třech letech nabýval na rozsahu. V roce 2014 byla jeho výše stanovena na 100 milionů Kč, následující rok 2015 se objem finančních prostředků zdvojnásobil a v posledním roce 2016 došlo k dalšímu navýšení na celkovou částku necelých 300 milionů Kč. S tímto navýšením byl také rozdělen do dvou částí, a to na obnovu venkova – část dosahující necelých 100 milionů Kč – a na velké projekty, které byly podpořeny částkou téměř 200 milionů korun. V letech 2014 a 2015 se požadovaná částka mohla pohybovat od 60 tisíc do 6 milionů. V rámci obnovy venkova v roce 2016 bylo rozpětí stanoveno na 50 tisíc až 500 tisíc. V sekci velkých projektů bylo možné žádat o dotaci ve výši od 501 tisíc do 10 milionů. Okruh projektů, na které je možné dotaci získat, je v každém roce omezen tematickým zadáním. Podpořeny vždy mohou být rekonstrukce, výstavba a oprava základních a mateřských škol, radnic, hasičských zbrojnic, kulturních středisek, dětských hřišť a sportovišť a úpravy hřbitovů, čekáren, veřejného osvětlení, veřejných prostor a komunikací. Financovány mohou být také úroky z úvěrů, které byly použity na projekty zaměřené na vyjmenované oblasti a zpracování územních plánů obcí [viz Tematické zadání 2014, 2015 a 2016]. V roce 2016 bylo možné v kategorii velkých projektů žádat o dotaci jen na rekonstrukce, výstavbu a opravu základních a mateřských škol a tělovýchovných zařízení.

Několik podmínek omezuje přístup k dotaci z tohoto programu. Okruh obcí je zúžen na obce do velikosti 5 000 obyvatel (v roce 2015 bylo limitem 8 000 obyvatel). Obce se na financování projektů musí dále částečně podílet z vlastního rozpočtu. Minimální spoluúčasť je vždy stanovena na 5 % z celkových ustatných nákladů. Další požadavky jsou spíše formálního charakteru: žadatel nemá

ke dni podání žádosti závazky po lhůtě jejich splatnosti ve vztahu ke státnímu rozpočtu a rozpočtu kraje, vůči příspěvkovým organizacím Středočeského kraje a vůči dalším právnickým osobám, jichž je kraj zřizovatelem nebo zakladatelem, a není v žádném soudním sporu se Středočeským krajem nebo příspěvkovou organizací Středočeského kraje, nebo s jinou právní osobou, již je Středočeský kraj zřizovatelem nebo zakladatelem [viz Pravidla SFRM 2014].

Při samotném rozhodování o přidělení dotace v rámci SFRM sehrávají klíčovou roli tři aktéři: hodnotící komise, rada kraje a zastupitelstvo kraje. Hodnotící komise má za úkol kriticky zhodnotit podané žádosti. Podle Pravidel SFRM se způsob výběru osob do komise v jednotlivých letech lišil. V roce 2014 se hodnotící komise skládala ze členů Výboru pro regionální rozvoj Zastupitelstva Středočeského kraje a odborníků jmenovaných Radou Středočeského kraje [viz Pravidla SFRM 2014]. V letech 2015 a 2016 byla jmenována Radou Středočeského kraje z členů Komise pro rozvoj měst a obcí [viz Pravidla SFRM 2015 a 2016]. Hodnotící komise na svém zasedání projedná podané návrhy a následně předá radě kraje návrh projektů k financování. Definitivní schválení nakonec provede krajské zastupitelstvo na návrh rady.

Samotné hodnocení podané žádosti o finanční podporu je procesem, jehož celkové výsledky sestávají ze dvou částí. První skupinu tvoří základní kritéria, která mají váhu 70 % (kvalita zpracování projektu max. 40 b., soulad projektu a naplnění cílů max. 20 b., schopnost a připravenost k samotné realizaci 25 b., spolufinancování ze strany žadatele 15 b.). Vedle těchto bodů jsou hodnocena specifická kritéria s váhou 30 % (naléhavost realizace v obci, opakované podávání žádosti, zvyšování kvality života, počet již realizovaných projektů). Bodové výsledky jsou prací hodnotící komise. V roce 2015 byla jedním z kritérií účast v soutěži Vesnice roku. Kritéria pro hodnocení projektů v roce 2014 byla podle Pravidel SFRM vytvořena až po shromáždění žádostí a nejsou veřejně dostupná.

Některá z uvedených kritérií jsme schopni zohlednit v navazující analýze. Pro rozlišení naléhavosti investice a zvyšování kvality života zahrnujeme do analýzy informaci o nezaměstnanosti. Tato proměnná se zmíněnými kritérii souvisí poměrně volně. Hlavním argumentem je fakt, že nezaměstnanost snižuje příjem občanů a kvalitu jejich života, což se při vyšší nezaměstnanosti může snáze projevit na kvalitě života v obci jako celku. Jedná se však jen o jeden z mnoha aspektů kvality života [viz Andráško 2013]. Druhým argumentem k využití této proměnné je samotný účel dotačního programu, tj. podpořit regionální rozvoj. Podle teorií regionálního rozvoje lze pozitivního dopadu investic dosáhnout buďto podporou zaostávajících regionů, nebo další podporou tzv. pólů růstu [viz Blažek, Uhlíř 2011]. Zařazení proměnné nezaměstnanost³ nám umožňuje kontrolovat podmínky k rozvoji, ať už kraj sleduje jakoukoli z dominantních strategií. Dále můžeme zohlednit opakování žádosti a účast v soutěži Vesnice roku.

³ Nejvhodnějším ukazatelem by bylo HDP na obyvatele, nicméně na úrovni obcí takový údaj není k dispozici.

Data

K otestování výše formulovaných hypotéz bude využit dataset sestavený z několika zdrojů. Jeho základní součástí jsou seznamy žádostí o dotaci včetně požadované dotace poskytnuté na základě žádosti o informace dle zákona 106/1999 Sb. Krajským úřadem Středočeského kraje. Takto byla získána data za roky 2014–2016. V analýze pracujeme pouze s formálně správně podanými žádostmi.⁴ Tato data byla následně doplněna informací o úspěšnosti žádosti a objemu získaných prostředků podle seznamů přidělených dotací, které jsou za každý ze sledovaných roků dostupné na webových stránkách kraje. Na základě těchto informací byly vytvořeny závisle proměnné pro obě části naší analýzy. V první části je zkoumána úspěšnost žádosti (úspěch). Obec, která získala dotaci, je označena číslem 1, ostatní obce jsou kódovány jako 0 (viz Tabulka 1). V druhé části jsou analyzovány příčiny odlišného objemu přidělených dotací. Zde je proměnná využita ve své původní formě (dotace v Kč). Seznam úspěšných žádostí je pak znovu připojen k datům vztaheným k následujícímu roku. Takto je získána proměnná zachycující předchozí úspěšnou žádost o dotaci. Tato informace je doplněna rovněž velikostí získané dotace.

Další součástí datasetu je stranická příslušnost starostů obce v daném období. Tato proměnná obsahuje tři kategorie: do první jsou zařazeni starostové zvolení na listinách stran ČSSD nebo KSČM, jakožto stran představujících „vládu“ kraje (tato kategorie je v analýze využita jako referenční skupina), druhá kategorie obsahuje starosty kterékoli jiné registrované politické strany. Třetí kategorii pak naplňují starostové, kteří do voleb vstupovali jako nezávislí (NK nebo SNK). V analýze tak rozlišujeme mezi „opozičními“ a nezávislymi starosty, tedy mezi skupinami, u kterých očekáváme nižší přísun dotací než u obcí se starosty z politických stran zastoupených v radě kraje. Toto rozdělení zavádíme z důvodu, že příslušnost starostů k některé politické straně jim může zajistit personální kontakty na osoby na vyšších územních úrovních, které se při alokaci zdrojů mohou ukázat jako prospěšné [srov. Hána 2014]. Dále bylo do dat přidáno bydliště krajských zastupitelů za ČSSD a KSČM. Pro potřeby analýzy je za pomoci tohoto údaje vytvořena sada dummy proměnných. První z nich zachycuje stav, kdy má některý z krajských zastupitelů bydliště přímo v obci, druhá proměnná označuje obce, které se nachází ve stejném obvodu obce s pověřeným úřadem jako obec,

⁴ Náš argument pro zahrnutí pouze formálně správně podaných žádostí je ten, že důležité je politické rozhodnutí o dotaci. Pracujeme tedy jen s těmi žádostmi o dotace, o kterých rozhodla rada nebo zastupitelstvo kraje. O formálně špatných žádostech nemůžeme nic zásadního říci, protože neznáme vlastnosti orgánu, který o nich rozhodl. Celkem bylo z formálních důvodů vyřazeno 186 žádostí v objemu 300 milionů Kč z obcí napříč krajem. V roce 2016 obsahuje seznam vyřazených žádostí také zdůvodnění. Obvykle se jednalo o chybějící povinné přílohy (většinou stavební povolení), případně nedoplnění žádosti o další požadované informace. V několika případech také žádost nebyla v souladu se zadaním, případně nebyla řádně podána.

Tabulka 1. Přehled nezávisle proměnných

Koncept	Proměnná	Popis
Vykrmování	Bydliště zastupitelů	
	obec	Zastupitel ČSSD/KSČM má bydliště v obci (0/1)
	ORP	V obvodu ORP, kam obec spadá, má zastupitel ČSSD/KSČM bydliště (0/1)
	mimo	Zastupitel ČSSD/KSČM nemá bydliště v obvodu ORP, kam obec spadá (0/1)
	Stranická příslušnost starostů	
	ČSSD/KSČM	Starosta obce zvolen na listině ČSSD/KSČM (0/1)
	ostatní	Starosta obce zvolen na listině jiné strany (0/1)
	nezávislí	Starosta obce zvolen na listině SNK nebo jako NK (0/1)
	ČSSD	Volební podpora ČSSD v krajských volbách 2012 (%)
	KSČM	Volební podpora KSČM v krajských volbách 2012 (%)
Hodnotící kritéria	Předchozí dotace	Obec při předchozí příležitosti získala dotaci (0/1)
	Předchozí dotace – objem	Velikost přidělené dotace (v 100 000 Kč)
	Vesnice roku	Obec se v předchozím roce zúčastnila soutěže (0/1)
	Nezaměstnanost	Míra registrované nezaměstnanosti (%)
Kontrolní proměnné	Počet obyvatel (log)	Logaritmovaný počet obyvatel
	Rok	Dummy proměnné za roky 2014, 2015 a 2016

v níž má bydliště některý ze zastupitelů, a která zároveň nepatří do předchozí kategorie. Referenční kategorií je stav, kdy v obvodu obce s rozšířenou působností (ORP), do kterého obec spadá, nemá bydliště žádný ze zastupitelů ČSSD nebo KSČM.

Dataset dále obsahuje údaj o populační velikosti obce. Pravidla k dotačním programům určují jako rozhodné datum 31. 12. roku předcházejícího vyhlášení dotačního programu. Vzhledem k tomu, že ČSÚ poskytuje data pouze k 1. 1., jsou v analýze využita data vztahovaná k okamžiku o den později, než stanovují pravidla (tj. k 1. 1. 2013 pro dotace rozdělené v roce 2014, 1. 1. 2014 pro rok 2015 a 1. 1. 2016 pro rok 2016). Pro účely analýzy je proměnná využita v logaritmované formě. Další proměnnou obsaženou v datech je nezaměstnanost. Její hodnota je

platná vždy k měsíci, ve kterém bylo rozhodnuto o přidělení dotace, tj. k červenci 2014, srpnu 2015 a květnu 2016. Data dále zahrnují dichotomickou proměnnou zachycující účast v soutěži Vesnice roku v roce předcházejícím rozdělování dotací. Analýza pracuje také s časem zakódovaným v sadě dummy proměnných. Referenční kategorií je zde rok 2014.⁵

Finální datový soubor je využit ve dvou podobách. V první jsou obsaženy všechny obce, které si v daném roce podaly žádost o dotaci. Vzhledem k tomu, že se jedná o data za tři roky, obsahuje tento dataset 1 521 případů. Na těchto datech jsou testovány hypotézy o přidělení dotací. V druhé formě jsou obsaženy jen informace o úspěšných žádostech, kterých je celkem 511. Tato data slouží k analýze objemu přidělených dotací.

Metody

V textu bude využito několik statistických nástrojů pro popis dat a pro vysvětlení rozdílného přístupu k dotacím. Pro představení proměnných jsou využity základní popisné statistiky (viz sekce 3 Přílohy). Pro ilustraci souvislosti mezi závisle proměnnými analýzy a ostatními proměnnými jsou využity kontingenční tabulky, srovnání průměrů a korelační analýza. Stěžejní částí textu je analýza vysvětlující rozdíly v úspěšnosti žádání o dotace a rozdíly v objemu získaných financí. Vysvětlení rozdílné úspěšnosti bude provedeno pomocí binární logistické regrese [King 2008]. Tato metoda je zvolena s ohledem na dichotomický charakter závisle proměnné (úspěch/neúspěch). Pro vysvětlení rozdílné výše získané dotace využijeme negativní binomiální regresi [viz King 1988; Hilbe 2011]. Tato metoda je zvolena kvůli charakteru a rozdělení proměnné zachycující výši přidělených dotací. Tato proměnná je zaznamenána v jednotkách korun, a tudíž reprezentuje počty. Rozdělení proměnné je pak značně vzdáleno normálnímu rozdělení. Nejvíce dotací bylo relativně nízké výše a jen desítky se pohybují v řádech milionů. Zvolená metoda je vhodná jak pro naznačené rozložení závisle proměnné, tak pro analýzu proměnných ve formě počtů. Oba typy analýz poskytují velmi podobný výstup pro interpretaci. Binární logistická regrese nabízí výsledky ve formě tzv. poměru šancí. Tento údaj znamená, kolikrát se zvýší nebo sníží šance na získání dotace při změně nezávisle proměnné o jednotku (případně oproti referenční kategorii v případě dummy proměnných). Koeficienty negativní binomiální regrese jsou interpretovány velmi podobně, avšak nemluvíme o šanci, ale přímo o počtu. Hodnota koeficientu tedy udává, kolikrát se zvýší nebo sníží objem dotace při změně nezávisle proměnné o jednotku či oproti referenční kategorii.

⁵ Detailní popis vzniku datasetu a odkazy na primární data jsou obsaženy v sekci 2 Přílohy, která je dostupná online na: <https://doi.org/10.13060/00380288.2018.54.4.412>.

Analýza

Rozdělování dotací v souvislosti s „politikou vykrmování“

Následující část blíže představuje souvislosti klíčových proměnných analýzy. Pro další část textu je nejdůležitější proměnnou úspěch. Tabulka 2 (sloupec celkem) ukazuje, že celkem byla podpořena přibližně třetina projektů. Výsledný podíl je však výsledkem zejména velmi vysokého podílu podpořených projektů v roce 2016, kdy byly dotace přiděleny dvěma třetinám žádajících obcí. V předchozích dvou letech se přitom tento podíl pohyboval okolo jedné pětiny.

Tabulka 2 dále dává do souvislosti úspěšnost v žádání o dotace se stranickou příslušností starosty. Nejvyšší úspěšnost vykazují obce se starostou zvoleným na kandidátní listině ČSSD nebo KSČM. Ačkoli je takových obcí v kraji pouze 7 %, putovalo sem 15 % všech přidělených dotací. Ze všech žádostí podaných těmito obcemi jich bylo podpořeno 70 %. V absolutním množství (389) ale nejvíce dotací získaly obce, ve kterých je v čele nezávislý starosta. Těchto obcí je ale v rámci kraje nejvíce, takže jejich úspěšnost v žádání o dotace činí 31 %. Nejmenší podíl podpořených projektů pak zaznamenaly obce, ve kterých je starosta členem nějaké jiné strany než ČSSD a KSČM. Pouze čtvrtina žádostí podaných těmito obcemi byla podpořena.

Protože se po volbách v roce 2014 mírně změnila distribuce jednotlivých kategorií starostů, tak tabulka obsahuje také údaje za jednotlivé roky. Podstatný roz-

Tabulka 2. Úspěšnost žádostí o dotace SFROM v letech 2014–2016 dle stranické příslušnosti starostů (v %)

		ČSSD/KSČM	Nezávislí	Ostatní	Celkem
2014	Neúspěšná	42,50	83,54	90,36	81,49
	Úspěšná	57,50	16,46	9,64	18,51
	Z celku	23,71	68,04	8,25	100,00
2015	Neúspěšná	38,64	82,51	76,92	78,53
	Úspěšná	61,36	17,49	23,08	21,47
	Z celku	22,50	67,50	10,00	100,00
2016	Neúspěšná	0,00	35,12	38,89	33,11
	Úspěšná	100,00	64,88	61,11	66,89
	Z celku	9,90	82,59	7,51	100,00
2014–2016	Neúspěšná	30,09	68,55	75,44	66,47
	Úspěšná	69,91	31,45	24,56	33,53
	Z celku	15,49	76,27	8,24	100,00

Tabulka 3. Požadované a získané částky dotací SFROM v letech 2014–2016 dle stranické příslušnosti starostů (v Kč)

		ČSSD/KSČM	Nezávislí	Ostatní	Celkem
2014	Neúspěšná	2 004 988	1 679 140	2 356 501	1 811 087
	Úspěšná	1 347 136	911 676	1 083 707	1 029 118
	Celkem	1 626 723	1 552 824	2 233 822	1 666 333
2015	Neúspěšná	2 456 734	1 896 290	2 069 998	1 933 821
	Úspěšná	2 406 808	1 293 146	2 444 493	1 658 855
	Celkem	2 426 098	1 790 773	2 156 420	1 874 794
2016	Neúspěšná		1 238 993	2 288 810	1 340 355
	Úspěšná	2 007 020	868 203	1 241 501	1 008 948
	Celkem	2 007 020	998 427	1 648 788	1 118 660
2014–2016	Neúspěšná	2 230 861	1 708 966	2 260 317	1 796 867
	Úspěšná	1 951 538	964 063	1 555 157	1 165 703
	Celkem	2 035 582	1 474 716	2 087 119	1 585 234

díl registrujeme mezi rokem 2016 a ostatními roky. V tomto roce totiž byla zaznamenána nejvyšší proporce podpořených projektů. Na tomto nárůstu se podílely všechny kategorie. Z projektů podaných obcemi se starosty z ČSSD a KSČM byly dokonce podpořeny všechny žádosti. Tato situace naznačuje, že při rozdělování finančních prostředků byla pro krajskou radu důležitější situace před krajskými volbami, kdy se snažila podpořit co nejvíce projektů, než před obecními volbami, kdy namísto „pomoci“ obcím se spřízněnými starosty naznačují data snahu nepomoci obcím s „opozičními“ starosty. Tento výsledek také podporuje hypotézu o vztahu mezi blízkostí voleb a silou „politiky vykrmování“ (H3). Tato situace má významné důsledky pro další analýzu. Vzhledem k tomuto rozložení nelze zpracovat analýzu úspěšnosti žádání o dotace samostatně za každý rok, protože v roce 2016 zde chybí variance ve vztahu starostů ČSSD/KSČM a úspěšnosti žádosti.

V Tabulce 3 je popsána souvislost mezi stranickou příslušností starostů a objemem požadovaných dotací. Tabulka naznačuje, že v tomto ohledu existuje mezi danými skupinami obcí podstatný rozdíl. Zatímco obce se stranickými starosty v průměru žádají o dotaci ve výši přibližně 2 000 000 Kč, tak obce s nezávislými starosty požadují v průměru o půl milionu na dotaci méně. Rozdíly mezi obcemi se pak ještě prohloubí v rozhodnutí o přidělení dotace. Zatímco průměrná výše dotace na podpořené projekty podané obcemi se starosty za ČSSD nebo KSČM se od průměrné požadované částky na nepodpořené projekty liší jen o cca 300 000 Kč, tak v případě ostatních obcí je tento rozdíl vyšší než 600 000 Kč. V případě obcí s nezávislými starosty je tento jev konzistentní ve všech sledovaných

Tabulka 4. Úspěšnost žádostí o dotace SFROM v letech 2014–2016 dle bydliště zastupitelů ČSSD/KSČM (v %)

	Mimo	ORP	OBEC
Neúspěšná	72,38	66,79	21,21
Úspěšná	27,62	33,21	78,79
Z celku	9,80	85,10	5,10

Tabulka 5. Požadované a získané částky dotací SFROM v letech 2014–2016 dle bydliště zastupitelů ČSSD/KSČM (v Kč)

	Mimo	ORP	OBEC
Neúspěšná	2 067 041	1 749 330	2 669 335
Úspěšná	1 307 022	1 066 133	2 555 995
Celkem	1 857 091	1 522 469	2 580 037

letech. V případě obcí se starosty za ostatní strany se vymyká rok 2015, kdy průměrná částka podpořených projektů dosáhla téměř 2,5 milionu Kč. V ostatních letech však byla o více než milion nižší. V případě obcí se starosty za ČSSD byla průměrná částka, kterou jednotlivé projekty získaly, relativně nižší v roce 2014, v dalších dvou letech již překročila hranici 2 milionů Kč.

Podobně jako v případě stranické příslušnosti starostů je rozdíl v úspěšnosti při žádání o dotace významný také mezi obcemi s různým vztahem k místům bydliště krajských zastupitelů stran zastoupených v radě. Obec, kde má takový zastupitel své bydliště, má velmi vysokou šanci získat dotaci. Téměř 80 % žádostí podaných z těchto obcí dotaci obdrželo, přičemž v ostatních obcích v rámci obvodu ORP, kam obec s bydlištěm zastupitele ČSSD/KSČM spadá, byla podpořena pouze třetina žádostí a mimo tyto obvody ORP jen čtvrtina (viz Tabulka 4). Je-li v obci přítomen zastupitel, přináší jí to také výhodu ve větším objemu získané dotace. Naproti tomu ostatní obce nežádají o tak vysoké dotace a podpořeny jsou spíše levnější projekty (viz Tabulka 5).

Posledními proměnnými zachycujícími možné projevy „politiky vykrmování“ jsou volební výsledky ČSSD a KSČM v krajských volbách v roce 2012. Souvislost úspěchu či neúspěchu žádosti s těmito proměnnými nelze ukázat pomocí jednoduchých tabulek, protože proměnné jsou jiného typu. Proto tuto souvislost naznačíme pomocí srovnání průměrů. V obcích, které získaly dotaci, se pak také ČSSD a KSČM těší vyšší podpoře než v neúspěšně žádajících obcích (Tabulka 6). Při rozdělování dotací jsou tedy podpořeny spíše projekty podané z obcí, kde strany rozhodující o rozdělení prostředků získaly vyšší podporu. Pokud se ale

Tabulka 6. Průměrný zisk hlasů ČSSD a KSČM v obcích, které získaly dotaci, a v obcích, které dotaci nezískaly

	Zisk dotace	Bez dotace
ČSSD (% hlasů)	23,40	21,37
KSČM (% hlasů)	23,68	21,75

Tabulka 7. Korelace mezi volební podporou ČSSD a KSČM a objemem žádané a získané dotace

	Žádost	Dotace
ČSSD (% hlasů)	-0,05	-0,05
KSČM (% hlasů)	-0,07	0,04

podíváme na souvislost volební podpory ČSSD a KSČM a objemu získané dotace, pak prakticky žádnou souvislost nenajdeme. Hodnoty všech koeficientů (Tabulka 7) se pohybují velmi blízko nuly, která označuje stav, kdy mezi proměnnými není lineární vztah.

Udělení dotace

První sada regresních modelů testuje hypotézy o možnosti získání dotace. Sada obsahuje celkem tři modely (viz Tabulka 8). První z nich obsahuje proměnné vztažené ke konceptu „vykrmování“, v druhém modelu jsou zahrnuty kontrolní proměnné a ve třetím modelu jsou obě tyto skupiny využity dohromady. Výsledky prvního modelu ukazují, že všechny z teorií předpokládaných vlivů fungují také ve Středočeském kraji. Z hlediska cíle článku je nejdůležitějším zjištěním vyplývajícím z výsledků analýzy to, že pokud v obci působí starosta z jiné strany než z těch zastoupených v radě kraje, pak šance na zisk dotace touto obcí je přibližně pětinaová oproti obcím, v jejichž čele stojí takový starosta (tj. navržený do své funkce stranami ČSSD nebo KSČM). Ještě lépe jsou na tom obce, ve kterých má bydliště některý z radních. V takových případech je šance na zisk dotace přibližně pětinaásobná oproti stavu, kdy starosta obce zastupuje jednu ze stran tvořící krajskou radu. Přítomnost bydliště zastupitele ze stran tvořících většinu se nijak významně neprojevuje v širším prostoru a obce, které patří do stejného obvodu obce s rozšířenou působností, nemají vyšší šanci na zisk dotace než ostatní obce. Výsledky analýzy podporují také naše vstupní očekávání o vlivu volebního výsledku na rozdělování dotací. Podle koeficientů vztažených k podpoře stran ČSSD a KSČM v krajských volbách v roce 2012 roste šance na zisk dotace v obci

o 2 % s každým procentním bodem zisku ČSSD a o 1 % s každým procentním bodem hlasů získaných KSČM.

Jak ukazují výsledky Modelu 2, také kontrolní proměnné mají významný efekt. Velmi silný je efekt roku a předchozího úspěchu. Čas má poměrně specifickou roli, která je, zdá se, významně spojena s konáním krajských voleb v roce 2016. Zatímco šance na získání dotace v roce 2014 a 2015 se prakticky neliší, tak v roce 2016 je tato šance oproti roku 2014 15krát vyšší, což odráží již prezentované četnosti žádostí a udělených dotací. Koeficienty vztažené k jednotlivým rokům podporují teorii volebního cyklu, kdy s blížícími se volbami výrazně stoupá šance získat dotaci, což je výsledek, který podporuje Hypotézu č. 3. Tuto šanci zvyšuje také předchozí úspěšná žádost. Ačkoli hodnotící kritéria oficiálně deklarují spíše výhodu opakovaného podání neúspěšné žádosti, v praxi je situace zcela obrácená. Obce, které v předchozím roce dotaci získaly, mají třikrát vyšší šanci, že ji získají znovu, než neúspěšní žadatelé nebo obce, které se o získání dotace v předchozím roce nepokusily. Poměrně překvapivě je šance dále navýšena objemem předchozí získané dotace. Šance na získání dotace se mírně zvyšuje s rostoucí nezaměstnaností. Tento efekt může naznačovat, že větší šanci na získání dotace mají spíše ekonomicky slabší obce, nicméně jak poté ukazují výsledky Modelu 3, jde patrně jen o zprostředkování efektu volební podpory ČSSD (a KSČM), se kterými je nezaměstnanost mírně pozitivně korelována. Šance na získání dotace roste také s velikostí obce. Největší obce zahrnuté v datech mají přibližně pětkrát vyšší šanci na získání dotace než nejmenší obce. Naproti tomu účast v soutěži Vesnice roku nemá vůbec žádný efekt, ačkoli v roce 2015 se toto kritérium objevuje v pokynech k hodnocení projektů.

V Modelu 3 jsou zahrnuty jak proměnné vztažené ke konceptu „pork-bareru“, tak kontrolní proměnné. Všechny efekty působí v tomto modelu ve stejném směru jako v předchozích modelech, nicméně intenzita jejich působení je slabší, protože některé proměnné spolu do určité míry souvisí (viz sekce 6 Přílohy). Efekt podpory KSČM a nezaměstnanosti přichází o statistickou významnost.⁶

Z předchozí analýzy vyplývá, že ačkoli bylo vytvořeno zdání objektivních pravidel, tak v reálně uskutečněném procesu se krajská rada (respektive jí jmenovaná hodnotící komise a hlasovací většina v zastupitelstvu) v umísťování dotací snažila zvýhodnit obce, (a) se kterými byla personálně propojená v rámci strany a (b) které nabízely největší potenciál pro získání/ztrátu hlasů.

⁶ Statistická významnost není v analyzované situaci natolik důležitá jako ve studiích pracujících s výběrovými daty. V tomto případě pracujeme s celou populací podaných žádostí, a tudíž nemůžeme v interpretaci koeficientů zobecňovat [viz Soukup, Rabušic 2007]. Naproti tomu důležitým aspektem je víceúrovňový charakter dat – jednotlivé žádosti jsou shlukovány podle obcí. Tj. šance různých žádostí jedné obce jsou stejně ovlivněny vlastnostmi dané obce. Z tohoto důvodu je v Příloze zařazena kontrolní analýza, která obsahuje shlukující proměnnou a z tohoto důvodu umožňuje lépe zachytit chybu odhadu. V textu je však prezentován výsledek jednoduchého modelu, protože věcný smysl odhadů se mezi těmito analýzami nijak neliší.

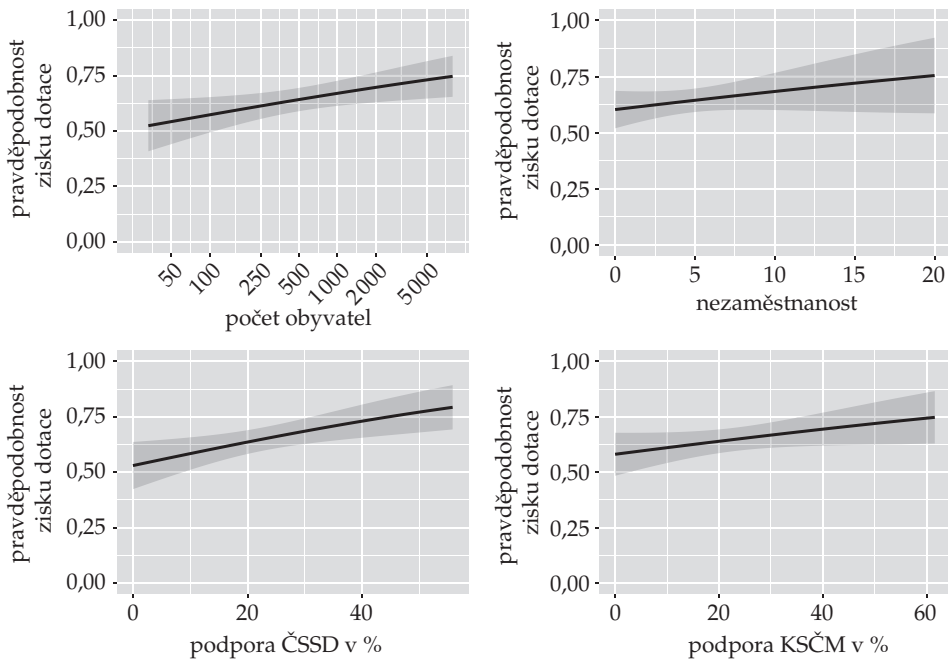
Tabulka 8. Vysvětlení úspěšnosti žádosti o dotaci ze SFROM v letech 2014–2016

	Model 1			Model 2			Model 3		
	exp. B	SE	Sig	exp. B	SE	Sig	exp. B	SE	sig
Konstanta	0,38	0,41	*	0,02	0,50	***	0,05	0,74	***
Bydliště zastupitelů (referenční kategorie: mimo stejné ORP)									
Stejně ORP	1,08	0,20					1,04	0,21	
Stejná obec	4,73	0,52	**				3,07	0,53	*
Straničná příslušnost starostů (referenční kategorie: ČSSD + KSČM)									
Ostatní strany	0,17	0,31	***				0,22	0,32	***
Nezávislí	0,18	0,24	***				0,28	0,26	***
Podpora stran v krajských volbách 2012									
ČSSD	1,02	0,01	**				1,02	0,01	*
KSČM	1,01	0,01	*				1,01	0,01	
Kontrolní proměnné									
Nezaměstnanost			1,07	0,03	**	1,04	0,03		
Počet obyvatel (log)			1,24	0,07	**	1,20	0,08	*	
Vesnice roku			0,94	0,38		1,07	0,39		
Předchozí dotace – zisk			2,97	0,20	***	2,35	0,21	***	
Předchozí dotace – objem			1,01	0,01	*	1,01	0,01	*	
Rok									
2015	1,19	0,16		1,80	0,17	***	1,58	0,18	***
2016	10,68	0,16	***	14,71	0,18	***	14,12	0,18	***
AIC:	1 542			1 556			1 506		

Poznámka: N = 1 521; hladina spolehlivosti * 90 %, ** 95 %, *** 99 %.

Jak bylo avizováno výše, interpretace efektu kardinálních proměnných a zvláště pak počtu obyvatel v logaritmované formě nemusí být příliš zřejmá přímo z tabulky s koeficienty ve formě podílu šancí. Proto byly pro znázornění jednotlivých efektů vytvořeny grafy s predikovanými pravděpodobnostmi zisku dotace. Tyto pravděpodobnosti jsou spočítány na základě Modelu 3 pro rok 2015 pro situaci obce s nezávislým starostou, se zastupitelem KSČM/ČSSD v rámci

Obrázek 1. Efekt počtu obyvatel, nezaměstnanosti a podpory ČSSD a KSČM na pravděpodobnost zisku dotace



ORP, které v předchozím roce nezískaly dotaci ani se neúčastnily soutěže Vesnice roku. Kardinální proměnné (nezaměstnanost, počet obyvatel, ČSSD, KSČM), pro které není daný graf určen, jsou nastaveny na svůj průměr. Grafy obsažené v Obrázku 1 ukazují, že všechny proměnné mají velmi podobný efekt. Nárůst z minima na maximum vede k navýšení pravděpodobnosti zisku dotace přibližně o 20 %. Nejstrmější přímka zobrazuje efekt podpory ČSSD. Tento efekt je tedy nejsilnější. Naopak nejmenší dopad na pravděpodobnost zisku dotace má podpora KSČM. Všechny efekty jsou obvykle velmi spolehlivé při nižších hodnotách nezávisle proměnných, protože data obsahují poměrně málo velkých obcí, obcí s vysokou nezaměstnaností nebo velmi vysokou podporou stran.

Výše přidělených dotací

Analýza finančního objemu dotací je provedena pouze na okruhu úspěšných žadatelů. Zároveň je k analýze využita jiná metoda, proto se interpretace výsledků oproti předchozí části mírně liší. V neposlední řadě byla analýza provedena

zvlášť za jednotlivé roky. Z takto provedené analýzy je zjevná dynamika rozdílného způsobu udělování dotací v rámci volebního období (viz Tabulka 9). V roce 2014 jsou jedinými proměnnými s významným efektem nezaměstnanost a počet obyvatel. Velikost obce má na výši získané dotace poměrně silný vliv. Vzhledem k tomu, že proměnná je logaritmovaná, tak interpretaci efektu velikosti obce ve věcném smyslu nelze provést přímo z čísel předložených v tabulce. Pouze lze říci, že s větší velikostí obce roste velikost dotace. Konkrétnější interpretaci umožňuje grafické zobrazení po přepočtení logaritmovaných hodnot na přirozená čísla.

Na rozdíl od rozdělování dotace zaznamenáváme efekt nezaměstnanosti, která má v našem modelu zachycovat ekonomickou situaci obce. Podle našich očekávání by měl být efekt této proměnné pozitivní, ovšem výsledek analýzy ukazuje na opačný vztah. S každým procentním bodem nezaměstnanosti klesá objem dotace o 8 % (v letech 2015 a 2016 o cca 5 %). Obec s nejvyšší nezaměstnaností by tak oproti obci s nejnižší nezaměstnaností, pokud by vše ostatní bylo shodné, měla získat dotaci v poloviční výši. Lze tedy tvrdit, že program obnovy venkova se příliš nesnaží vyrovnávat meziregionální rozdíly v ekonomické situaci obcí. Obce s vyšší nezaměstnaností sice mají mírně vyšší šanci na získání dotace, ovšem když ji získají, tak nedosáhnou takové výše dotace jako v obcích s nižší nezaměstnaností.

Méně významné jsou pak efekty bydliště zastupitele v obci, nezávislých starostů a předchozího zisku dotace. V souladu s teorií, respektive podmínkami, jak by rozdělování dotací mělo probíhat, je pouze efekt nezávislých starostů. Pokud jsou dvě obce ve všech ohledech zachycených proměnnými shodné a pouze jedna je vedena starostou z ČSSD nebo KSČM a v čele druhé stojí nezávislý starosta, pak v druhé obci lze očekávat velikost dotace o 30 % menší než v první. Naopak pokud obec získala dotaci při poslední příležitosti v roce 2012, tak objem získané dotace byl oproti obcím, které neuspěly, pokud je vše ostatní shodné, přibližně trojnásobný. Znevýhodněné se naopak zdají být obce s bydlištěm zastupitelů. V roce 2015 tato proměnná nemá prakticky žádný efekt a v roce 2016 naopak vede k výraznému navýšení dotace oproti obcím, které nemají krajského zastupitele z ČSSD nebo KSČM ani v obvodu ORP, do kterého obec patří. Oproti roku 2014 pak v roce 2015 zcela mizí efekt předchozího zisku dotace a naopak na nižší hladině významnosti působí efekt účasti v soutěži o vesnici roku. Zúčastněné obce, při kontrole dalších vlivů, získaly přibližně dvojnásobnou dotaci než obce, které se nezúčastnily. V roce 2016 výsledky analýzy napovídají o silnější aktivitě v „politice vykrmování“, než naznačovaly výsledky pro předchozí roky. Objem získané dotace v tomto roce roste s podporou ČSSD v obci a je také vyšší, pokud má v obci bydliště některý ze zastupitelů ČSSD a KSČM.

V interpretaci analýzy objemu získaných dotací je nutné položit si otázku, co je příčinou a co následkem. V tomto procesu mají rozhodující úlohu sami žadatelé, kteří určují částku, kterou požadují. Tato částka může být změněna v procesu přidělování. V tom případě se ale obvykle jedná spíše o „kosmetické“ změny. Ke stavu, kdy z analýzy vyplývá znevýhodnění obcí s nezávislými starosty,

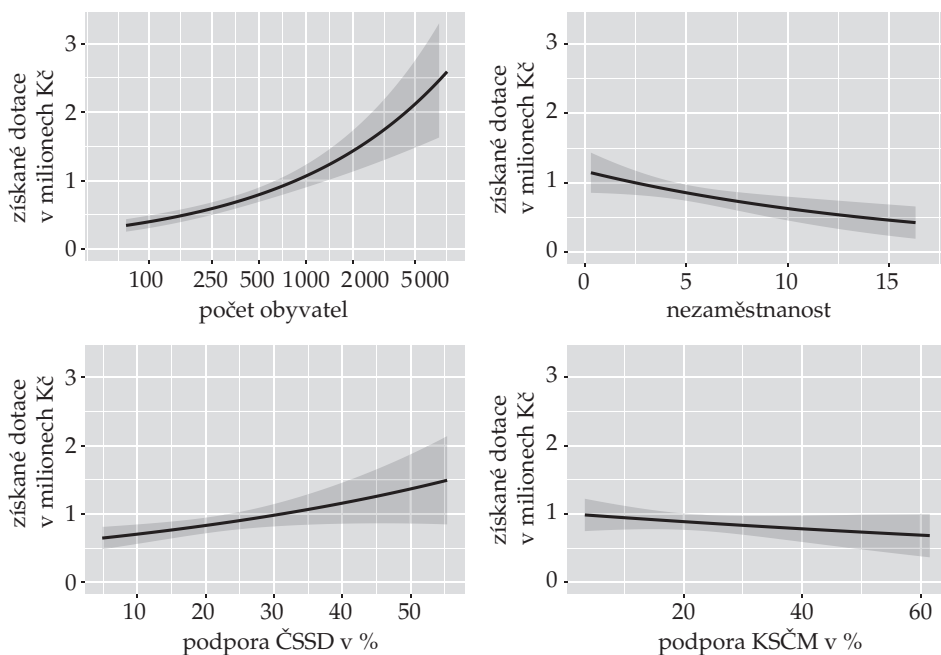
Tabulka 9. Vysvětlení výše získané dotace ze SFROM v letech 2014–2016

	2014			2015			2016		
	exp. B	SE	sig	exp. B	SE	sig	exp. B	SE	sig
Konstanta	378 020	0,98	***	1 961 347	0,73	***	71 649	0,56	***
Bydliště zastupitelů (referenční kategorie: mimo stejné ORP)									
Stejně ORP	0,77	0,31		0,83	0,27		1,04	0,15	
Stejná obec	0,42	0,47	*	1,03	0,40		1,67	0,31	*
Stranická příslušnost starostů (referenční kategorie: ČSSD + KSČM)									
Ostatní strany	1,09	0,35		1,05	0,29		0,81	0,24	
Nezávislí	0,94	0,23		0,60	0,19	**	0,73	0,18	*
Podpora stran v krajských volbách 2012									
ČSSD	1,00	0,01		1,00	0,01		1,02	0,01	**
KSČM	1,01	0,01		1,00	0,01		0,99	0,01	
Kontrolní proměnné									
Nezaměstnanost	0,91	0,03	**	0,96	0,03		0,94	0,02	**
Počet obyvatel (log)	1,28	0,10	*	1,08	0,08		1,53	0,06	***
Předchozí dotace	0,87	0,19		0,65	0,24	*	0,71	0,17	*
Předch. dotace – objem	1,02	0,00	***	1,05	0,02	**	1,02	0,01	**
Vesnice roku	1,02	0,47		1,87	0,45		1,62	0,30	
log-likelihood:	-2 881			-3 640			-8 571		
AIC:	2 905			3 664			8 595		
N	97			119			292		

Poznámka: hladina spolehlivosti * 90 %, ** 95 %, *** 99 %.

mohlo dojít dvěma možnými způsoby. Buďto obce s nezávislými starosty obecně podávají spíše projekty s menším rozpočtem, nebo hodnotící komise ze sady projektů podaných nezávislými starosty vybírá spíše ty levnější. Jak ukazuje Tabulka 3, jedná se patrně o kombinaci obou důvodů. Obce vedené nezávislými starosty vždy žádají v průměru nižší dotace než obce se stranickými starosty. Zvláště patrný je tento rozdíl v roce 2016. Na druhou stranu, průměrná částka, kterou jsou projekty podpořeny, je pak ještě nižší, což je patrně dáno výběrem spíše levnějších projektů.

Obrázek 2. Efekt počtu obyvatel, nezaměstnanosti a podpory ČSSD a KSČM na výši získané dotace



Ve srovnání s analýzou úspěšnosti žádosti se efekty kardinálních proměnných mírně liší. Situace je namodelována stejně jako v předchozí sadě grafů. Zatímco růst všech proměnných vede k vyšší šanci získat dotaci, tak pouze růst počtu obyvatel a růst podpory ČSSD vede k vyššímu objemu získané dotace (viz Obrázek 2). Naproti tomu nezaměstnanost objem získaných finančních prostředků spíše snižuje a výše podpory KSČM nemá na výši získané dotace prakticky žádný vliv. Co se síly efektu týká, jako nejvlivnější se jeví efekt velikosti obce. Pokud je vše ostatní shodné, pak obce s počtem obyvatel nad 5 000 získají přibližně o 1,5 milionu Kč na dotaci více než obce se 100 obyvateli. Rozdíl mezi obcemi s minimální a maximální podporou ČSSD by pak měl činit přibližně 600 000 Kč ve prospěch obcí s vysokou podporou strany. Podobný efekt má i nezaměstnanost, ovšem v tomto případě mají výhodu obce s minimální hodnotou této proměnné. Liší se také efekt předchozí dotace. Zatímco předchozí zisk dotace zvyšoval šanci na její opětovný zisk, tak na objem získaných prostředků má spíš negativní efekt. To se ale týká obcí, které v předchozím období získaly spíše nižší dotaci. Pokud byla předchozí dotace vysoká, pak lze očekávat, že znovu přidělená dotace bude rovněž vysoká.

Závěr

V textu jsme se věnovali „politice vykrmování“ na příkladu rozdělování dotací ze Středočeského fondu rozvoje obcí a měst. Nejprve jsme představili teoretické argumenty, proč je možné očekávat, že dotace budou častěji a ve větším objemu směřovat do obcí (a) ve kterých mají svá bydliště krajští zastupitelé ze stran tvořících vládnoucí většinu, (b) ve kterých vládne starosta zvolený na kandidátce takové strany a (c) ve kterých se tyto strany těšily vysoké podpoře v krajských volbách. Teoretickou část dále doplnila diskuse nad možnou „nestranickostí“ krajské politiky, která nabídla argumenty, proč lze zkoumaný případ považovat za nejméně pravděpodobný. Pokud se v empirické analýze takového případu odhalí fungování „politiky vykrmování“, pak je pravděpodobné, že by bylo možné najít projevy také na jiných, více pravděpodobných případech, tj. zejména na celostátní úrovni.

Empirická analýza je založena na dvou datových souborech, jeden obsahuje všechny formálně správně podané žádosti, druhý pak jen podpořené projekty. Na základě prvního souboru bylo za pomoci binární logistické regrese zkoumáno, jaké faktory vedou k vyšší či nižší šanci získat dotaci. V druhém datovém souboru bylo za užití negativně binominální regrese analyzováno, jak proměnné zachycující stranické vazby ovlivňují objem získaných dotací.

Výsledky analýzy úspěšnosti žádostí o dotaci ukazují na určitý efekt stranických vazeb, a tedy i na fungování „politiky vykrmování“ ve Středočeském kraji. Šance na získání dotace je vyšší v obcích, které řídí starostové ČSSD a KSČM, tedy stran tvořících radu kraje a ovládajících většinu v zastupitelstvu kraje, než v obcích se starosty z ostatních stran či s nezávislými starosty. Vyšší šanci na získání dotace se těší také obce, ve kterých sídlí krajští zastupitelé ČSSD a KSČM. Zároveň šance na získání dotace roste s podporou ČSSD a méně významně také s podporou KSČM. Tyto výsledky podporují všechny hypotézy formulované o stranickém základu „politiky vykrmování“. Z analýzy úspěchu/neúspěchu žádosti tedy vyplývá, že ačkoli bylo vytvořeno zdání objektivních pravidel, tak v reálně uskutečněném procesu se krajská rada (respektive jí jmenovaná hodnotící komise a hlasovací většina v zastupitelstvu) v umístování dotací snažila zvýhodnit obce, (a) se kterými byla personálně propojená v rámci strany a (b) které nabízely největší potenciál pro získání/ztrátu hlasů. V zásadě jsme tedy našli podobné vazby, jaké odhalily analýzy provedené na celostátní úrovni [srov. Hána 2013; Hána 2014; Hána, Feřtřová 2015]. Z tohoto hlediska tedy nelze říci, že by nestranickost krajské politiky měla nějaké závažné důsledky pro fungování „politiky vykrmování“ jakožto ryze stranického fenoménu. Bohužel, vzhledem k odlišnému metodologickému rámci nemůžeme na základě srovnání s těmito texty určit, zda je síla stranických vazeb v rozdělování peněz na regionální úrovni silnější, či slabší než na úrovni celostátní.

Z výsledků analýzy úspěšnosti žádání o dotace dále plyne, že větší šance na získání dotace se naskytá v době blíže ke konání voleb. V tomto ohledu je nutné zmí-

nit také odlišný časový rámec přidělování dotací ve volebním roce 2016. Zatímco v roce 2014 a 2015 byly dotace přiděleny v letních měsících červenci a srpnu, v roce 2016 byly dotace přiděleny již v květnu. Řada projektů se tak mohla rozběhnout ještě před říjnovými krajskými volbami.

Druhá část analýzy se věnovala efektu stejné sady nezávisle proměnných na objem získaných dotací. V tomto bodě byla analýza provedena za každý rok zvlášť. Konzistentně v rámci období tak působí pouze nestranickost starostů, velikost obce a nezaměstnanost. Vyšší dotaci přitom získají obce se starosty z ČSSD nebo KSČM než obce s nezávislými starosty. Objem získané dotace také roste se zvyšující se velikostí obce a nezaměstnaností. Výsledky analýzy ukazují, že „politika vykrmování“ se v objemu přidělených dotací projevuje především v posledním rozdělování dotací před volbami. V tomto okamžiku získaly vyšší dotace mimo obce vedené starosty ČSSD nebo KSČM také obce s bydlišti krajských zastupitelů a objem rostl také s podporou ČSSD, ačkoli v předchozích letech tyto proměnné neměly prakticky žádný efekt. Podle výsledků analýzy je zřejmé, že „politika vykrmování“ probíhá především při určování, komu bude dotace přidělena, a to zejména v období před volbami. V objemu poskytnutých dotací se tato asymetrie prohlubuje jen mírně, ale stále významně.

Z hlediska teorie přináší tento text důležitý poznatek o realizaci „politiky vykrmování“, a to konkrétně o jejím územním zasazení. Existující literatura distribuci veřejných zdrojů motivovanou politickými a stranickými zájmy spojuje především s národní úrovní politiky. Jak přitom ukázaly výsledky analýzy ve Středočeském kraji, daný jev se realizuje i v substátní rovině. Na základě srovnání s výsledky analýz v zahraničním prostředí [srov. Carozzi, Repetto 2016; Fiva, Halse 2016] přitom lze konstatovat, že „politika vykrmování“ na substátní úrovni nemá svá specifika, ale v zásadě kopíruje fungování tohoto mechanismu na národní úrovni.

Závěr o přítomnosti politicky motivované distribuce zdrojů i na nižší než celostátní politické úrovni má široké teoretické implikace, a to primárně pro výzkum států, které prostřednictvím decentralizace veřejné moci přesunuly na regionální úroveň i určitou finanční autonomii, umožňující daným územním jednotkám alokovat zdroje formou dotačních a grantových programů. Naše zjištění ukazují, že distribuce zdrojů ovlivněná politickými faktory nemusí být nutně spojená pouze s jednou (centrální) politickou úrovní, ale potenciálně prochází vertikálně napříč jednotlivými úrovněmi vládnutí. Provedený výzkum tak poukazuje na potřebu dalšího výzkumu sledujícího politicky stimulovanou alokaci zdrojů na více územních stupních.

Prokázané fungování „politiky vykrmování“ může mít také několik důsledků pro fungování politického systému v širším smyslu a v konečném důsledku také pro kvalitu demokracie. Prvním důsledkem je podkopání principů transparentnosti. Pokud se rozdělování dotací má řídit určitými pravidly, ale výsledky rozdělení těmito pravidly neodpovídají, pak vyvstává otázka, jaké vlivy do procesu rozdělování dotací vstupují. Tato situace pak může vést ke zvyšování

palčivosti témat, jako je korupce či klientelismus ve veřejném diskursu. Nepříznivým důsledkem také může být změna očekávání voličů ohledně působení stran v politickém systému a narušení standardních principů reprezentace [srov. Warren 2016; Peters 2016]. Pokud voliči přijmou finanční benefit svých lokalit jako náhradu za reprezentaci vlastních zájmů, pak se ze systému vytratí prvek odpovědnosti (accountability).

Výsledky naší analýzy jsou limitovány několika faktory. Nedokážeme odlišit, nakolik se jedná o „ryzí“ vykrmování a nakolik jsou rozdíly mezi obcemi se starosty z různých stran dány informační výhodou starostů „vládních stran“. Starostové za strany kontrolující distribuční proces (v tomto případě tedy starostové za ČSSD a KSČM) mohou v rámci neformálních i formálních sítí nabýt lepšího povědomí o tom, ve kterých programech má smysl ucházet se o určité typy projektů nebo jaké konkrétní aspekty žádostí zvyšují šanci na jejich úspěch. Tento mechanismus zmiňuje také studie Hány [2014: 79], založená na odpovědích starostů. Druhý limit vyplývá z komplexity dotačních schémat v kraji. Na některé typy projektů je možné žádat dotace z různých zdrojů (např. na hasičské zbrojnice). Neúspěšnost žádosti tak může být dána neznalostí obce o jiných možnostech. V neposlední řadě je vhodné zmínit, že sledované období je poměrně krátké a při počtu obcí ve Středočeském kraji se může kompletní vzorec rozdělování dotací projevit až po několika obdobích.

Za hlavní omezení pro širší generalizaci závěrů vyplývajících z našeho testování hypotéz považujeme objem rozdělovaných dotací a nízkou spoluúčasť. Obce ve Středočeském kraji tak mohou vzhledem ke svým rozpočtům získat velký objem peněz a zisk těchto peněz není příliš nákladný. Nalezený vzorec „politiky vykrmování“ tak zde může být silnější než v jiných krajích. Dalším omezením je pak povaha politické reprezentace. V úvodní kapitole popisujeme podmínky relativní nepolitičnosti krajské politiky. Ve Středočeském kraji ve sledovaném období ale měly zastoupení pouze parlamentní strany. Jedná se o jeden z největších krajů a podmínky jsou tedy příznivější pro následování vzorů celostátní politiky než v menších krajích.

V budoucím výzkumu by bylo vhodné zaměřit se na možnosti překonávání zmíněných limitů. V tomto ohledu by mohlo být přínosné zaměřit se na propojení dotačních titulů a analyzovat všechny možnosti, které mají obce v daném regionu k dispozici. Jiným možným a žádoucím rozšířením dosavadního výzkumu by pak bylo kvalitativní šetření mezi zástupci samospráv o samotných motivacích a očekáváních při žádostech o podporu různých projektů a jejich interpretace příležitostí a omezení plynoucích z „politiky vykrmování“.

PETER SPÁČ je odborným asistentem na katedře politologie na Fakultě sociálních studií Masarykovy univerzity. Odborně se zaměřuje na distributivní politiku, veřejnou administrativu a volební chování. Je autorem nebo spoluautorem řady knih zabývajících se českou a slovenskou politikou a také textů v časopisech Government Information Quarterly nebo East European Politics and Societies.

PETR VODA je odborným asistentem na katedře politologie na Fakultě sociálních studií Masarykovy univerzity. Věnuje se především tématům volebního chování, volební geografie a komunální politiky. Je autorem knihy *Jaká je role Postkomunismu? Volební geografie České a Rakouské republiky v letech 1990–2013* (Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2015), spoluautorem řady knih o volbách a demokracii v ČR a na Slovensku a také spoluautorem textů např. v časopisech *Political Geography*, *Government Information Quarterly* nebo *Post-communist Studies*.

STANISLAV BALÍK je profesorem na Fakultě sociálních studií Masarykovy univerzity. Záměřuje se na lokální politiku a moderní české dějiny. Je autorem a spoluautorem několika knih, např. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky* (Praha: Grada, 2009); *Český antiklerikalismus: zdroje, témata a podoba českého antiklerikalismu v letech 1848–1938* (Praha: Argo, 2015, spolu s L. Fasorou et al.); *Katolická církev v Československu 1945–1989* (Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2007, spolu s J. Hanušem); *Letnice dvacátého století: druhý vatikánský koncil a české země* (Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2012, spolu s J. Hanušem); *Postkomunistické nedemokratické režimy: studie k proměnám politické teorie v posttranzitivním čase* (Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2007, spolu s J. Holzerem); *Teorie a praxe nedemokratických režimů* (Praha: Dokořán, 2012).

MICHAL PINK je docentem na Fakultě sociálních studií Masarykovy univerzity. K jeho specializaci patří volební problematika a lokální specifika volební soutěže. Je autorem a spoluautorem několika knih, např. *Regional and National Elections in Eastern Europe: Territoriality of the Vote in Ten Countries* Schakel (Palgrave, 2017, ed. H. Arjan), *Kvalita demokracie v České republice* (Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2016, spolu se S. Balíkem et al.) a dalších.

Literatura

- Ames, B. 1995. „Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress.“ *The Journal of Politics* 57 (2): 324–343, <https://doi.org/10.2307/2960309>.
- Andráško, I. 2013. *Quality of Life: An Introduction to the Concept*. Brno: Masarykova univerzita.
- Ansolabehere, S., J. M. Snyder. 2006. „Party Control of State Government and the Distribution of Public Expenditures.“ *Scandinavian Journal of Economics* 108 (4): 547–569, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9442.2006.00470.x>.
- Balík, S. 2009. *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada Publishing.
- Balík, S. 2016. „Local Cleavages, Politics and Policy at the Local Level – Is Depolitization Real?“ *Sociální studia* 13 (1): 73–85.
- Balík, S., P. Gongala, K. Gregor. 2015. *Dvacet let komunálních voleb v ČR*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- Balík, S., M. Pink, A. Roberts, M. Rybář, P. Spáč, P. Svačinová, P. Voda. 2017. *Kvalita demokracie v České republice*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.

- Balík, S., M. Pink, P. Voda, O. Eibl, M. Dvořáková, P. Gongala, K. Gregor, M. Gregor, V. Havlík, L. Hrbková, A. Macková, M. Nový, A. Smolková, V. Šimral. 2013. *Krajské volby 2012*. Brno: Masarykova univerzita.
- Blažek, J., D. Uhlíř. 2011. *Teorie regionálního rozvoje. Nástin, kritika, implikace*. Praha: Karolinum.
- Boex, J., J. Martinez-Vazquez. 2005. „The Determinants of the Incidence of Intergovernmental Grants: A Survey of the International Experience.“ *Andrew Young School of Policy Studies Research Paper Series No. 06-52* [online] [cit. 28. 2. 2017]. Dostupné z: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=902454.
- Bodenstein, T., A. Kemmerling. 2011. „Ripples in a Rising Tide: Why Some EU Regions Receive More Structural Funds than Others.“ *European Integration online Papers* 16, article 1.
- Bouvet, F., S. Dall’Erba. 2010. „European Regional Structural Funds: How Large is the Influence of Politics on the Allocation Process?“ *Journal of Common Market Studies* 48 (3): 501–528, <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02062.x>.
- Brtník, R., V. Havlík. 2009. „Personalizace volby v kontextu konceptu voleb druhého řádu. Příklad voleb do zastupitelstva Jihomoravského kraje v roce 2008.“ *Středoevropské politické studie* XI (2–3): 133–162.
- Bubeníček, V., M. Kubálek. 2010. „Konfliktní linie v malých obcích.“ *Acta Politologica* 3 (2): 30–45.
- Bullock, C. S., M. V. Hood. 2005. „When Southern Symbolism Meets the Pork Barrel: Opportunity for Executive Leadership.“ *Social Science Quarterly* 86 (1): 69–86, <https://doi.org/10.1111/j.0038-4941.2005.00291.x>.
- Carozzi, F., L. Repetto. 2016. „Sending the Pork Home: Birth Town Bias in Transfers to Italian Municipalities.“ *Journal of Public Economics* 134: 42–52, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2015.12.009>.
- Costa-I-Font, J., E. Rodriguez-Orregia, D. Lunapla. 2003. „Political Competition and Pork-barrel Politics in the Allocation of Public Investment in Mexico.“ *Public Choice* 116 (1–2): 185–204.
- Dellmuth, L. M., M. F. Stoffel. 2012. „Distributive Politics and Intergovernmental Transfers: The Local Allocation of European Union Structural Funds.“ *European Union Politics* 13 (3): 413–433, <https://doi.org/10.1177/1465116512440511>.
- Denemark, D. 2000. „Partisan Pork Barrel in Parliamentary Systems: Australian Constituency-Level Grants.“ *The Journal of Politics* 62 (3): 896–915, <https://doi.org/10.1111/0022-3816.00039>.
- Denemark, D. 2014. „Partisan Pork-Barrel, Independents and Electoral Advantage: Australia’s Regional Partnerships Program in 2004.“ *Australian Journal of Politics & History* 60 (4): 564–579, <https://doi.org/10.1111/ajph.12076>.
- Eibl, O., M. Gregor, A. Macková. 2013. „Témata předvolebních kampaní v programech stran, jejich outdoorových kampaních a médiích.“ Pp. 65–91 in S. Balík a kol. *Krajské volby 2012*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity.
- Evans, D. 2004. *Greasing the Wheels. Using Pork Barrel Projects to Build Majority Coalitions in Congress*. Cambridge: Cambridge University Press, <https://doi.org/10.1017/CBO9780511617140>.
- Fazekas, M., J. Chvalkova, J. Suhrovec, I. J. Tóth, L. P. King. 2014. „Are EU Funds a Corruption Risk? The Impact of EU Funds on Grand Corruption in Central and Eastern Europe.“ Pp. 68–90 in A. M. Pippidi (ed.). *Controlling Corruption in Europe*. Berlin: Barbara Budrich Publishers.
- Fiva, J. H., A. H. Halse. 2016. „Local Favoritism in At-large Proportional Representation Systems.“ *Journal of Public Economics* 143: 15–26, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2016.08.002>.

- Gaunt, C. 1999. „Sports Grants and the Political Pork Barrel: An Investigation of Political Bias in the Administration of Australian Sports Grants.“ *Australian Journal of Political Science* 34 (1): 63–74, <https://doi.org/10.1080/10361149950461>.
- Hána, D. 2013. „Porcování ministerského medvěda: Souvislost mezi poslaneckými a ministerskými dotacemi v Česku v období 2004–2012.“ *Politologická revue* 19 (2): 76–92.
- Hána, D. 2014. „Local Development Implications of Pork-Barrel: A Case Study of a Czech District.“ *AUC Geographica* 49 (2): 73–86, <https://doi.org/10.14712/23361980.2014.17>.
- Hána, D., M. Feřtová. 2015. „Faktory územní alokace poslaneckých dotací v Česku v letech 2003–2009: význam lokalizace bydlišť poslanců.“ *Naše společnost* 13 (1): 3–12, <https://doi.org/10.13060/1214438X.2015.1.13.204>.
- Hána, D., M. Macešková. 2010. „Poslanecké dotace v kontextu implikací pro regionální rozvoj.“ *E+M Ekonomie a Management* 13 (3): 16–25.
- Hilbe, J. 2011. *Negative Binomial Regression*. Cambridge: Cambridge University Press, <https://doi.org/10.1017/CBO9780511973420>.
- Hoare, A. G. 1992. „Transport Investment and the Political Pork Barrel: A Review and the Case of Nelson, New Zealand.“ *Transport Reviews* 12 (2): 133–151, <https://doi.org/10.1080/01441649208716810>.
- Charron, N. 2016. „Explaining the Allocation of Regional Structural Funds: The Conditional Effect of Governance and Self-rule.“ *European Union Politics* 17 (4): 638–659, <https://doi.org/10.1177/1465116516658135>.
- Khemani, S. 2003. „Partisan Politics and Intergovernmental Transfers in India.“ *Policy Research Working Paper 3016* [online] [cit. 28. 2. 2017]. Dostupné z: <http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-3016>.
- King, G. 1988. „Statistical Models for Political Science Event Counts: Bias in Conventional Procedures and Evidence for the Exponential Poisson Regression Model.“ *American Journal of Political Science* 32 (3): 838–863, <https://doi.org/10.2307/2111248>.
- King, J. E. 2008. „Logistic Regression in the Social Sciences.“ Pp. 358–384 in J. W. Osborne (ed.). *Best Practices in Quantitative Methods*. Los Angeles: Sage, <https://doi.org/10.4135/9781412995627.d29>.
- Kopecký, M. 1998. *Právní postavení obcí. Základy obecního práva*. Praha: CODEX Bohemia.
- Kopecký, M. 2010. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika.
- Kostecký, T. 1993. *Geografie voleb jako součást politické geografie*. Disertační práce. Praha: Univerzita Karlova.
- Limosani, M., P. Navarra. 2001. „Local Pork-barrel Politics in National Pre-election Dates: The Case of Italy.“ *Public Choice* 106 (3–4): 317–326, <https://doi.org/10.1023/A:1005280209630>.
- Manacorda, M., E. Miguel, A. Vigorito. 2011. „Government Transfers and Political Support.“ *American Economic Journal: Applied Economics* 3 (3): 1–28, <https://doi.org/10.1257/app.3.3.1>.
- Milligan, K., M. Smart. 2005. „Regional Grants as Pork Barrel Politics.“ *CESifo Working Paper Series No. 1453* [online] [cit. 28. 2. 2017]. Dostupné z: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=710903.
- Peters, B. G. 2016. „Accountability in Public Administration.“ Pp. 211–225. in M. Bovens, R. E. Goodin, T. Schillemans (eds.). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press.
- Pravidla SFRM 2014* [online] [cit. 28. 2. 2017]. Dostupné z: https://www.kr-stredocesky.cz/documents/20541/150214/Pravidla+pro+rok+2014_FROM.pdf/adfc4e1b-f4ab-4413-ad89-e5449c18d18b.

- Pravidla SFROM 2015 [online] [cit. 28. 2. 2017]. Dostupné z: https://www.kr-stredocesky.cz/documents/20541/3046085/1_Program.pdf/57c759c8-f244-4a50-8b11-eabc803246b2.
- Pravidla SFROM 2016 [online] [cit. 28. 2. 2017]. Dostupné z: <https://www.kr-stredocesky.cz/documents/20541/8679937/Program+2016.pdf/bf042650-f07d-4100-a8e4-e8e24ab1a1fa>.
- Příbáň, J. 2014. *Obrana ústavnosti aneb Česká otázka v postnacionální Evropě*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).
- Roberson, B. 2008. „Pork-Barrel Politics, Targetable Policies, and Fiscal Federalism.“ *Journal of the European Economic Association* 6 (4): 819–844, <https://doi.org/10.1162/JEEA.2008.6.4.819>.
- Ryšavý, D. 2006. „Komunální je komunální a velká je velká! K hypotéze politizace lokálních politických elit.“ *Sociologický časopis / Czech Sociological Review* 42 (5): 953–970.
- Ryšavý, D., D. Čermák a kol. 2015. *Na / O kraji. Kraje a jejich představitelé 2000–2013*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).
- Ryšavý, D., P. Šaradín. 2010. „Straníci, bezpartijní a nezávislí zastupitelé na českých radnicích.“ *Sociologický časopis / Czech Sociological Review* 46 (5): 719–743.
- Shepsle, K. A., B. R. Weingast. 1981. „Political Preferences for the Pork Barrel: A Generalization.“ *American Journal of Political Science* 25 (1): 96–111, <https://doi.org/10.2307/2110914>.
- Schwartz, T. 1994. „Representation as Agency and the Pork Barrel Paradox.“ *Public Choice* 78 (1): 3–21, <https://doi.org/10.1007/BF01053363>.
- Soukup, P., L. Rabušic. 2007. „Několik poznámek k jedné obsesi českých sociálních věd – statistické významnosti.“ *Sociologický časopis / Czech Sociological Review* 43 (2): 379–395.
- Spáč, P. 2013. *České strany a jejich kandidáti. Případ voleb do Poslanecké sněmovny v roce 2010*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity.
- Spáč, P. 2016. „Pork Barrel Politics in a Coalition Government Environment and the Effect of Grants on the Reelection of Local Incumbents: Evidence from Slovakia.“ *Czech Journal of Political Science* 23 (3): 251–271, <https://doi.org/10.5817/PC2016-3-251>.
- Taylor, P. J., R. J. Johnston. 1979. *Geography of Elections*. New York: Holmes & Meier Publishers.
- Tematické zadání 2014 [online] [cit. 28. 2. 2017]. Dostupné z: https://www.kr-stredocesky.cz/documents/20541/150214/TEMATICK%C3%81ZAD%C3%81N%C3%8D_FIN.xls/7b335d48-29e5-4c7a-ad63-43e4c750ea1c.
- Tematické zadání 2015 [online] [cit. 28. 2. 2017]. Dostupné z: <https://www.kr-stredocesky.cz/documents/20541/3046085/Tematick%C3%A9%20zad%C3%A1n%C3%AD/de70f64e-56b0-4100-875d-8537ae1ece64>.
- Tematické zadání 2016 [online] [cit. 28. 2. 2017]. Dostupné z: <https://www.kr-stredocesky.cz/documents/20541/8679937/Tematick%C3%A9%20zad%C3%A1n%C3%AD-2016.pdf/7d038127-3019-4941-aec3-312de0c76222>.
- Veiga, L. G., F. J. Veiga. 2013. „Intergovernmental Fiscal Transfers as Pork Barrel.“ *Public Choice* 155 (3–4): 335–353, <https://doi.org/10.1007/s11127-011-9863-2>.
- Warren, M. E. 2016. „Accountability and Democracy.“ Pp. 39–54 in M. Bovens, R. E. Goodin, T. Schillemans (eds.). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press.