

POSLEANECKÉ DOTACE V KONTEXTU IMPLIKACÍ PRO REGIONÁLNÍ ROZVOJ

David Hána, Marie Macešková

Úvod

Téma poslaneckých dotací neboli tzv. porcování medvěda je v době schvalování zákona o státním rozpočtu Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR častým námětem mediálních debat o smysluplnosti a efektivnosti tohoto způsobu rozdělování veřejných finančních prostředků. V akademické diskusi věnované otázkám regionálního rozvoje se však s touto problematikou lze setkat zcela výjimečně (výjimku představuje [7]), přestože se jedná o sféru s významnými regionálními implikacemi. Tradičně je totiž pozornost věnována územním dopadům regionální politiky (např. [2; 20]), zatímco identifikace regionálních dopadů neexplicitně územně zaměřených finančních prostředků je v českých podmínkách víceméně opomíjena. Jak upozorňují Martin a Minns [16, s. 127], bez pochopení regionální struktury jak soukromých, tak veřejných finančních toků je naše znalost regionálního rozvoje značně omezená. Tento článek se proto zaměřuje na poslanecké dotace jako na jeden z kanálů přísunu veřejných finančních zdrojů do území v rámci fiskální politiky České republiky. Pozornost je věnována jejich regionální i oborové analýze a jejich významu v porovnání s omezenými prostředky věnovanými na českou explicitní regionální politiku. Základním cílem článku je zjistit, do kterých regionů Česka byly finanční prostředky z poslaneckých dotací v období 2003 - 2007 distribuovány.

1. Teoretický kontext

Přestože je téma fiskální politiky tradičně doménu ekonomů, geografové se zmíněné problematice věnují z důvodu zásadních regionálních dopadů, které implementace celé hospodářské politiky přináší. Význam regionálních dopadů jednotlivých parametrů fiskální politiky se liší (viz např. [14]) a konkrétní znalost charakteru regionálních dopadů jak na straně příjmů, tak na straně výdajů fiskální politiky, podložená empirickými analýzami, je

prozatím vzácná (pro výjimky viz např. [9; 10; 22; 26; 29]). Nicméně z mezinárodní odborné debaty je zřejmé, že regionální dopady fiskální politiky jsou čím dál tím více považovány za zásadnější mechanismus regionálního rozvoje než regionální dopady samotné explicitní regionální politiky [1; 4; 15; 20; 21; 26]. Jedním z primárních důvodů pro toto tvrzení je diametrálně odlišný objem finančních prostředků, který je oproti regionální politice v rámci celé fiskální politiky alokován.

V českých podmínkách bylo prozatím nejvíce pozornosti věnováno regionálním dopadům sektorových a horizontálních politik, a to prostřednictvím regionálních analýz investičních prostředků ze státního rozpočtu a státních fondů [3; 12; 13] i prostřednictvím regionálních analýz konkrétních politik [24].

2. Poslanecké dotace

Regionální dopady poslaneckých dotací reprezentují ve studiu regionální dimenze fiskální politiky specifický případ, neboť se nejedná o klasickou veřejnou politiku státu, ale o osobitý způsob rozdělování významného objemu veřejných prostředků. Poslanecké dotace jsou schválené poslanecké návrhy na změnu struktury výdajové části státního rozpočtu, o kterých se rozhoduje při jednání Rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR a během dvou závěrečných čtení návrhu zákona o státním rozpočtu v Poslanecké sněmovně [11]. Poslanci však svými návrhy zřejmě ovlivňují podobu státního rozpočtu již při jeho tvorbě na jednotlivých ministerstvech [28], nicméně souhrnné informace o těchto změnách nejsou pochopitelně dostupné. Jelikož v prvním čtení Poslanecká sněmovna schvaluje celkové příjmy a výdaje státního rozpočtu, musí být poslanecké dotace fiskálně neutrální [11]. Protože poslanci nemohou zasahovat do mandatorních a dalších obligatorních výdajů (tyto výdaje tvořily v roce 2007 asi 4/5 výdajů státního rozpočtu [27]), stávají se předmětem výdajových

změn často plánované investiční výdaje. Vláda nicméně poslancům přerozdělování financí na dotace do značné míry usnadňuje úmyslným nadhodnocováním některých výdajových položek [11]. V důsledku této skutečnosti je řada poslaneckých dotací nakonec zahrnuta v jednotlivých rezortních kapitolách státního rozpočtu. Ministerstva tak tyto projekty podporují, přestože se nejedná o součást jejich dotačních programů, ale o iniciativu poslanců. Většina poslaneckých dotací je nicméně financována z kapitoly Všeobecné pokladní správy. Pro porovnání: v roce 2007 činily poslanecké dotace téměř 15 miliard korun, přičemž rozpočtová kapitola ministerstva životního prostředí či ministerstva průmyslu a obchodu v témže roce odpovídala obdobné částce, a to 14 miliardám korun.

Otázkou, do kterých regionů Česka skutečně plynou finance z poslaneckých dotací, se doposud nikdo systematicky nezabýval, přestože nemalý objem poslaneckých dotací může implikovat významný dopad pro socioekonomický rozvoj jednotlivých regionů, resp. obcí a lokalit. Tento dopad pak může být v řadě konkrétních případů zásadnější než dopad regionální politiky a opatření na podporu regionálního rozvoje, pomocí nichž se stát snaží explicitně ovlivnit úroveň socioekonomických rozdílů mezi regiony. Charakter projektů, jež jsou finančně v rámci poslaneckých dotací podporovány, lze do značné míry považovat za obdobný charakteru projektů financovaných v rámci české regionální politiky. Navíc se v naprosté většině případů jedná o investiční (tedy rozvojové) prostředky. Poslanci přitom těmito dotacemi nejčastěji finančně podporují lokální projekty v místech svého bydliště, případně v místech svého politického působení. Na rozdíl od projektů podpořených v rámci regionální politiky se ale územní hledisko alokace poslaneckých dotací cíleně nesleduje.

3. Metodický postup

Pro analýzy poslaneckých dotací byly jako základní zdroj dat použity tabulkové soubory s údaji o schválených pozměňovacích návrzích poslanců k návrhu státního rozpočtu [25]. Ty vedle finančního nároku na státní rozpočet a příjemce dotace obsahují také krátký popis projektu, který byl z přidělené dotace podpořen. Zajímavým aspektem dat je absence údajů o předkladatelích pozměňovacích návrhů, ačkoliv je takový údaj u ostatních

zákonů povinný [8]. Tento nedostatek byl hlavním podmiňujícím faktorem při volbě cílů analýzy i metodických postupů.

Poslanecké dotace zahrnují v zásadě dvě skupiny dotací. Za prvé se jedná o pro účely článku vymezené „poslanecké dotace na lokální projekty“ (např. dotace pro obec Křižanov v okrese Žďár nad Sázavou v roce 2007 na rekonstrukci základní školy v hodnotě 4,5 mil. Kč nebo dotace z roku 2007 pro obec Chropyně v okrese Kroměříž na rekonstrukci sportovního areálu v hodnotě 13,5 mil. Kč [25]), přičemž právě tyto poslanecké iniciativy jsou předmětem zde prezentované regionální analýzy na úrovni okresů. Druhou skupinu představují poslanecké dotace, které jsou následně přerozdělovány dalšími institucemi, například krajskými úřady či mateřskými organizacemi (např. dotace v roce 2004 o celkové hodnotě 3,8 mld. Kč pro územní samosprávné celky na běžný a investiční rozvoj nebo dotace z roku 2006 pro tělovýchovné sdružení Orel na investice v hodnotě 46 mil. Kč [25]), a tudíž výsledná územní alokace (části) dotace je odlišná. Tato druhá skupina dotací do analýzy zahrnuta nebyla z důvodu možného zkreslení výsledného charakteru regionální diferenciací ve prospěch zejména regionů krajských měst a Prahy, ve kterých jsou zmiňované instituce nejčastěji lokalizovány.

Analýzované poslanecké dotace tedy reprezentují tu část, kterou mohou poslanci přímo ovlivnit rozvoj konkrétních lokalit, resp. regionů a u které lze bez větších metodických omezení aplikovat tzv. „flow“ přístup k analýze veřejných finančních prostředků [29; principiálně obdobně viz také např. 9]. Jedná se o přístup, kdy je konkrétní veřejný výdaj přisouzen určitému regionu podle jeho faktické alokace (resp. evidence výdaje) bez ohledu na to, zda region, do něž byl výdaj alokován, je jeho konečným „uživatelem“. Vedle „flow“ přístupu lze v regionálních analýzách veřejných výdajů aplikovat tzv. „benefit“ přístup [9; 29], který přisuzuje konkrétní výdajové položky jednotlivým regionům na základě „prospěchu“ z nich, tj. například podle územního rozmístění konečných uživatelů (např. firem, obyvatel) konkrétního veřejného výdaje [14; 29]. V případě poslaneckých dotací na lokální projekty je možné předpokládat, že jejich územní alokace se do značné míry shoduje s územím majícím z daného veřejného výdaje největší „prospěch“.

Z analýzy musely být také vyloučeny ty poslanecké dotace, u kterých nebylo možné dohledat informaci o jejich územní alokaci. Tyto vyřazené

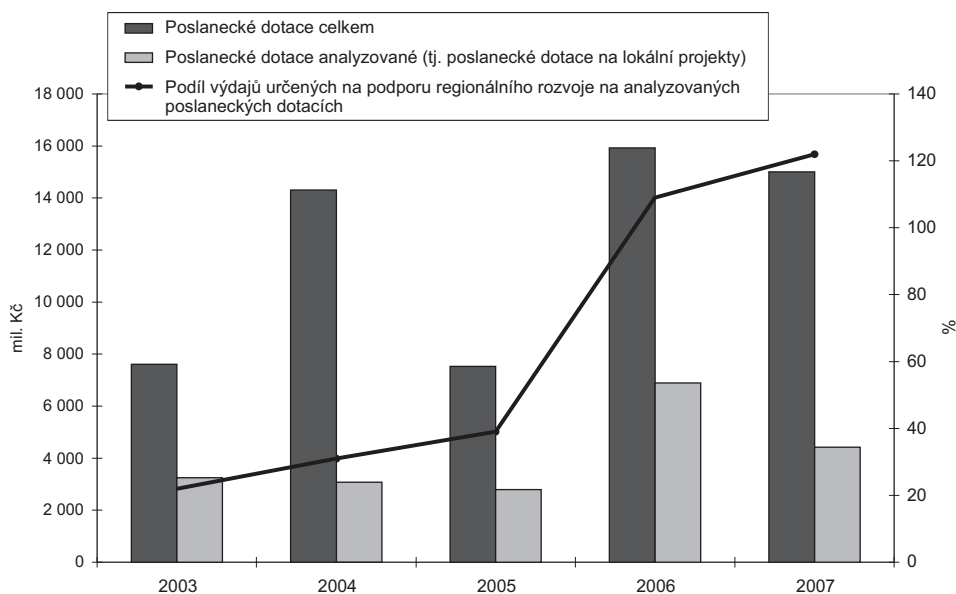
EKONOMIE

Tab. 1: Objem poslaneckých dotací ve srovnání s výdaji státního rozpočtu ČR v období 2003 - 2007 (běžné ceny, v mil. Kč, v %)

Dotace nebo státní rozpočet / Rok		2003	2004	2005	2006	2007
Poslanecké dotace						
mil. Kč	celkem	7 608	14 312	7 526	15 922	14 996
	analyzované	3 226	3 058	2 759	6 890	4 399
Státní rozpočet		808 718	862 891	922 798	1 020 640	1 092 275
podíl poslaneckých dotací na státním rozpočtu (%)	celkem	0,94	1,66	0,82	1,56	1,37
	analyzované	0,4	0,35	0,30	0,68	0,40
Investiční výdaje státního rozpočtu		56 943	66 712	78 999	105 299	115 527
podíl poslaneckých dotací na investičních výdajích státního rozpočtu (%)	celkem	13,36	21,45	9,53	15,12	13,98
	analyzované	5,67	4,58	3,49	6,54	3,81
Počet analyzovaných dotací		387	426	516	892	759
Mil. Kč/ 1 analyzovanou dotaci		8,4	7,22	5,43	7,73	5,83
Medián mil. Kč/1 analyzovanou dotaci		6,98	6,50	5,20	8,30	5,47

Zdroj: [5; 25; výpočty autorů].

Obr. 1: Objem poslaneckých dotací ve srovnání s výdaji státního rozpočtu určenými na podporu regionálního rozvoje v Česku (běžné ceny, v mil. Kč, v %, 2003 - 2007)



Zdroj: [18; 19; 25; výpočty autorů].

Tab. 2: Giniho a variační koeficient finančních prostředků z poslaneckých dotací na lokální projekty na 1 obyvatele v okresech Česka (2003 - 2007)

Rok / ukazatel	Giniho koeficient	Variační koeficient (v %)
2003	0,53	104,71
2004	0,43	82,18
2005	0,34	59,21
2006	0,36	67,06
2007	0,35	69,47
2003 - 2007	0,30	56,14

Zdroj: [6; 25; výpočty autorů].

dotace však reprezentují relativně zanedbatelnou část (do 0,6 % celkové částky vydané na poslanecké dotace na lokální projekty ročně), proto nelze v důsledku tohoto nevyhnutelného metodického kroku předpokládat výraznější zkresení výsledků analýzy.

Tabulka 1 nabízí přehled o finančních objemech poslaneckých dotací v porovnání s prostředky státního rozpočtu a jeho investičními výdaji. Ačkoliv podíl dotací na státním rozpočtu je téměř zanedbatelný, podíl na jeho výdajové investiční části je již relativně významný, a to zejména v souvislosti se skutečností, že výběr poslaneckých dotací na lokální projekty probíhá bez jakéhokoliv posouzení objektivní potřeby investice. Z obrázku 1 je pak patrné, že poslanecké dotace na lokální projekty (tj. analyzované poslanecké dotace) do roku 2005 převyšovaly finanční prostředky na explicitní podporu regionálního rozvoje. Analyzované poslanecké dotace však představují pouze menší část všech poslaneckých dotací (obr. 1). Ve sledovaném období se ročně jednalo v průměru o 35 % všech schválených poslaneckých pozměňovacích návrhů výdajových položek státního rozpočtu, přičemž tento podíl odpovídá průměrně 600 výdajovým položkám za rok. Ačkoliv poslanecké dotace na lokální projekty byly v porovnání s druhou skupinou poslaneckých dotací finančně menší, význam těchto dotací je přesto pro konkrétní regiony či lokality značný (např. v roce 2007 navýšily poslanecké dotace rozpočet obce Bílá Lhota v okrese Olomouc o 162 % [17; 25; výpočty autorů]).

4. Výsledek regionální analýzy

Prostředky z poslaneckých dotací, které jsou určeny na financování lokálních projektů, byly

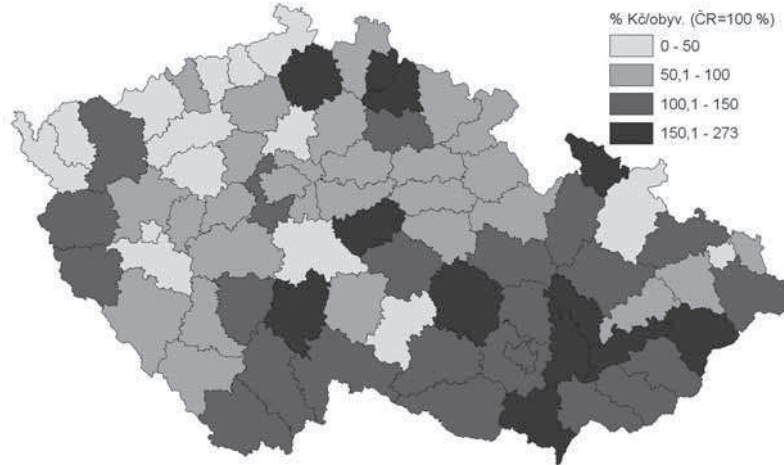
ve sledovaném období 2003-2007 distribuovány jednotlivým subjektům v okresech Česka relativně nerovnoměrně, variační koeficient dosáhl 56 % (v roce 2003 pak dokonce 105 %) (viz tab. 2). Na základě srovnání hodnot Giniho a variačního koeficientu v průběhu sledovaného období (viz tab. 2) lze říci, že rozdíly v obdržení finančních se mezi okresy postupně mírně snižovaly. Podle Lorenzovy křivky byla ve sledovaném období rozdělena polovina prostředků mezi 30 % okresů.

Obraz regionální distribuce finančních prostředků z poslaneckých dotací na lokální projekty podává obr. 2 zachycující rozdíly v alokovaném objemu relativizovaném k počtu obyvatele v jednotlivých okresech Česka. Z obr. 2 je zcela patrný rozdíl v přijatých prostředcích mezi severozápadními Čechami a jižní a střední Moravou. Největší částky z poslaneckých dotací na lokální projekty přijaly obce a další subjekty v okresech Prostějov (273 % průměrného objemu poslaneckých dotací na lokální projekty na 1 obyvatele v Česku), Kroměříž (258 %) a Kutná Hora (256 %). Naopak nejméně byly poslanci podpořeny okresy Ústí nad Labem (14 %), Chomutov (18 %) a Jihlava (19 %).

Obdobné prostorové rozmístění naznačuje také regionální srovnání počtu dotací přidělených do okresů Česka zachycené na obr. 3. Nejvíce dotací bylo přiděleno „městským“ okresům Praha a Brno (163, resp. 128 dotací). Za těmito populačně dominantními okresy následují okresy Prostějov (99), Břeclav (98) a Brno-venkov (93). Nejméně dotací pak mířilo do okresů Ústí nad Labem (6), Louny (7), Chomutov, Rokycany a Rychnov nad Kněžnou (všechny po 9 dotacích).

Přes značnou podobnost regionálního rozmístění přijatého počtu dotací s rozmístěním objemu finančních prostředků relativizovaných k počtu

Obr. 2: Finanční prostředky z poslaneckých dotací na lokální projekty na 1 obyvatele okresu, Česko = 100 % (v %, 2003-2007)



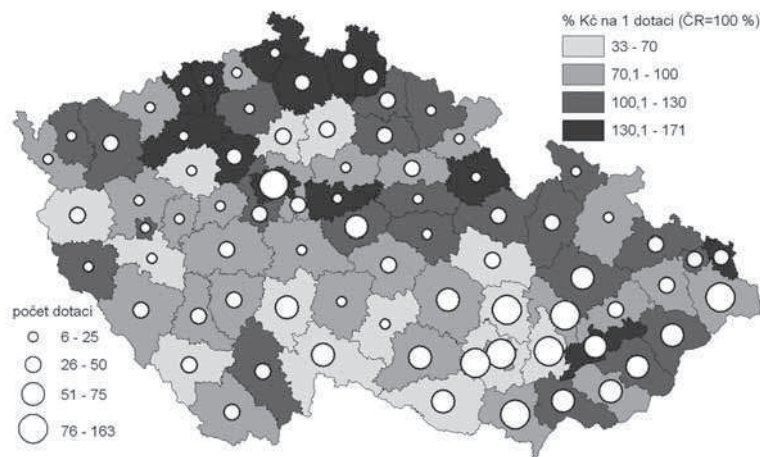
Poznámka: Průměrný objem poslaneckých dotací na lokální projekty na 1 obyvatele ve sledovaném období byl 2 123 Kč.

Zdroj: [6; 25; výpočty autorů].

obyvatel v jednotlivých okresech Česka existují okresy, u nichž došlo k odchylce od této zřejmé souvislosti. Jedná se především o případy Prahy a Brna. Tyto okresy, přestože přijaly velký počet

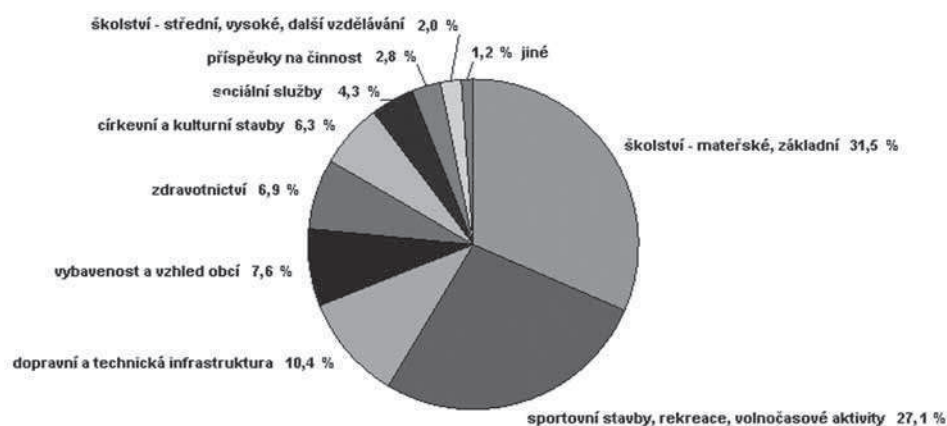
dotací, se zařadily mezi průměrné či podprůměrné okresy podle relativizovaného objemu obdržených financí. Je to způsobeno velkým počtem obyvatel těchto dvou největších měst. Mimo tyto

Obr. 3: Počet poslaneckých dotací a finanční prostředky na jednu dotaci určených na lokální projekty relativizovaná k průměru Česka (počet a v %, 2003 - 2007)



Poznámka: Průměrný počet poslaneckých dotací určených na lokální projekty na okres byl ve sledovaném období 39. Ve stejném období byla průměrná částka na jednu takovou dotaci přibližně 7 tis. Kč.

Zdroj: [25; výpočty autorů].

Obr. 4: Oborová klasifikace poslaneckých dotací určených na lokální projekty v roce 2007 (v %)

Poznámka: Objasnění kategorií viz text.

Zdroj: [25; výpočty autorů].

případy se také jedná o okresy, které dostaly od poslanců relativně málo dotací, ale ve statistice objemu vztáženému k počtu obyvatel dosahují vysokých hodnot. Vysvětlení by mohlo být v přidělení malého počtu relativně extrémně velkých dotací a relativně malého počtu dalších dotací, čímž se okresy zařadily z finančního hlediska mezi nejdotovanější (viz obr. 2) a zároveň mezi okresy s vysokým objemem financí na jednu dotaci (viz obr. 3). Nicméně, jak se prokázalo u okresů Jablonec nad Nisou a Jeseník, vliv extrémních dotací není příliš významný, neboť finanční podpora mimo extrémní investice byla pro tyto okresy také značná.

Objasnění charakteru územní distribuce poslaneckých dotací mezi okresy Česka lze hledat především v roli subjektivních faktorů vstupujících do procesu rozhodování o rozdělení finančních prostředků ze státního rozpočtu. Ačkoliv objasnění faktorů podmiňujících charakter regionální diferenciací poslaneckých dotací přesahuje možnosti tohoto příspěvku a vyžaduje další výzkum, přesto lze vyslovit domněnku, že zcela jistě významnou roli sehrává „regionální příslušnost“ jednotlivých poslanců. Tu lze chápat jednak ve smyslu „regionálního politického působení“ jednotlivých poslanců (tj. „vztah“ k lokalitě, kde mají svou regionální kancelář), jednak také ve smyslu územních vazeb vytvářených sítěmi kontaktů poslanců na různé lobbistické a zájmové skupiny, představitele místních a krajských samospráv i podnikatelské subjekty.

5. Tematické oblasti podpory

Snahou analýzy je také identifikovat hlavní tematické sféry, jež byly poslaneckými dotacemi podporovány. Struktura zdrojových dat umožnila takovou analýzu „pouze“ pro rok 2007. Sestavena tak byla účelová oborová klasifikace a jednotlivé dotace na lokální projekty byly rozřazeny na základě expertního posouzení. Zhruba třetina těchto dotací financovala investiční aktivity v oblasti mateřského a základního školství a 27 % dotací bylo určeno na stavby pro rekreaci a trávení volného času (viz obr. 4). Tato kategorie zahrnuje také sportovní stavby vyjma ryze školských sportovních zařízení, které byly zařazeny do jedné ze „školských“ skupin. Zmiňované dvě hlavní kategorie spolu s kategorií „střední a vysoké školství“ (celkem 2,7 mld. Kč a 61 % podíl na analyzovaných dotacích v roce 2007) obsahují projekty, které evidentně spadají do některého z dotačních programů ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT).

Mezi příspěvky na činnost spolkům a organizacím byly zařazeny také příspěvky na kulturní a sportovní akce. Do kategorie „úprava vzhledu a vybavenosti obcí“ bylo zařazeno například i vybavení hasičských jednotek, opravy obecních úřadů, stavby a opravy dětských hřišť, rekonstrukce náměstí, výsadba a údržba zeleně a další projekty související s vybaveností a vzhledem obcí. Kategorie „jiné“ pak obsahuje ty projekty, které nebylo možné zařadit kvůli jejich specifickému zaměření do žádné z kategorií (např. náhrada škody způsobené špačkem obecním na vinicích Břeclavska).

Z charakteru kategorií oborové klasifikace a jednotlivých dotací je zřejmé, že tytéž aktivity jsou systémově(ji) financovány v rámci dotačních programů řady rezortů - například vybavení hasičských jednotek ministerstvem vnitra, rekonstrukce nemocnic ministerstvem zdravotnictví, opravy kulturních a církevních památek ministerstvem kultury či podpora pečovatelských domů ministerstvem práce a sociálních věcí. Velký podíl zaujímají nicméně také poslanecké dotace, které běžně financují samy obce ze svých rozpočtů. Jde o projekty upravující vzhled obcí (např. rekonstrukce náměstí), rekonstrukce dopravní infrastruktury (místní komunikace) či výstavbu sportovních či volnočasových zařízení.

Závěr

Pro pochopení tendencí regionálního rozvoje je mimo jiné nezbytné porozumět regionálním dopadům finančních toků. Cílem článku byl proto příspěvek k diskusi regionálních dopadů veřejných finančních prostředků v ČR, jejichž alokace však územní hledisko primárně nesleduje. Příkladem takového přísunu veřejných prostředků do území jsou i poslanecké dotace. Ty se podílejí významnou částí na investičních výdajích státního rozpočtu a navíc jejich dopad pro konkrétní regiony může být značný. Projekty z poslaneckých dotací často odpovídají aktivitám podporovaným v rámci české regionální politiky nebo jiných sektorových politik (např. MŠMT). Přerozdělování veřejných prostředků je však v případě poslaneckých dotací podmíněno vlivem jednotlivých poslanců a zcela chybí objektivní posouzení a kontrola efektivnosti jejich využití. Empirická analýza přitom ukázala, že finanční prostředky z poslaneckých dotací na lokální projekty jsou koncentrovány do oblasti jižní a střední Moravy, částečně také do jižních Čech. Dochází tak k nerovnoměrné, nesystémově realizované distribuci veřejných prostředků, jenž může implikovat významné dopady z hlediska cílů explicitní regionální politiky, a to zejména ve srovnání s vyčleněnými prostředky na podporu regionálního rozvoje v gesci ministerstva pro místní rozvoj. Poslanecké dotace navíc také financují činnosti, které tradičně podporují obce ze svých rozpočtů a upřednostňování několika vybraných obcí může způsobit či prohloubit rozdíly ve vybavenosti či kvalitě infrastruktury obcí stejného významu v sídelní hierarchii. Pro přidělení dotace je však rozhodující rozdílná míra „subjektivní“ zaintereso-

vanosti jednotlivých politiků na rozvoj v konkrétní lokalitě a nikoliv hledisko objektivní.

Přestože někteří i vysoce postavení politici činitelé zastávají názor, že „porcování medvěda“ je v zásadě jeden z nejtransparentnějších způsobů rozdělování veřejných finančních prostředků, protože poslanecké dotace jsou pod daleko větším drobnohledem než dotace rozdělované z ministerstev [23], je nutné apelovat na přesun alespoň části poslaneckých dotací například na sdílené daně, které jsou distribuovány mezi obce (a kraje) podle jasně definovaných kritérií, nikoli podle rozdílné míry subjektivních preferencí mezi navrhovanými poslaneckými projekty. Návrhy na zvýšení transparentnosti systému „porcování medvěda“ prostřednictvím zveřejnění „důvodů“ přijetí konkrétních dotací k financování ze státního rozpočtu či uváděním seznamu odmítnutých dotací nelze považovat, vzhledem k vysokému počtu projektů a relativně velkému objemu finančních prostředků ve hře, za dostatečné.

Zároveň se jako systémové řešení jeví přesunutí „medvědič“ prostředků do příslušných kapitol státního rozpočtu, v rámci kterých je naprostá většina poslaneckými dotacemi podporovaných aktivit financována prostřednictvím relativně transparentních dotačních titulů. Realizace obou uvedených návrhů, tj. přesun finančních prostředků z poslaneckých dotací na sdílené daně ve prospěch územních rozpočtů a/nebo přesunutí diskutovaných zdrojů do příslušných kapitol státního rozpočtu, však vyžaduje silnou politickou vůli k jejich prosazení a „ochotu“ poslanců vzdát se tohoto přímého vlivu na podobu státního rozpočtu.

Článek vznikl za podpory Národního programu výzkumu II, MŠMT ČR v rámci projektu D06012 „Sociálně prostorová diferenciacie obyvatelstva a její vliv na kvalitu života ve městech a obcích České republiky“.

Literatura

- [1] AMIN, A., TOMANEY, J. The Challenge of Cohesion Policy. In Amin, A., Tomaney, J. (eds). *Behind the Myth of European Union*. London: Routledge, 1995, s. 10-47.
- [2] ARMSTRONG, H., TAYLOR, J. *Regional Economics and Policy*. Oxford: Blackwell Publishers, 2000. 435 s. ISBN 0 631 21657.
- [3] BLAŽEK, J., MACEŠKOVÁ, M. Regional Analysis of Public Capital Expenditure: to which regions is public capital expenditure channelled - to

- "rich" or to "poor" ones?. *Regional Studies*. 2010, roč. 44, č. 6, s. 679-696. ISSN 0034-3404.
- [4] CEC. DG REGIO – *The Impact of Member State Policies on Cohesion (Final report)* [online]. 2004. [cit.2004-11-26]. Dostupný z: <http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/3cr/impact_member.pdf>.
- [5] Český statistický úřad – Statistické ročenky ČR 2004, 2006, 2008. Dostupný z: <www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/publ/10n1-08-2008>.
- [6] Český statistický úřad – Vývoj základních demografických ukazatelů za územně správní celky ČR (1919 až 2005). Dostupný z: <www.czso.cz/csu/2006edicniplan.nsf/p/4023-06>.
- [7] HÁNA, D. *Regionální analýza poslaneckých dotací v období 2003-2007*. Praha, 2008. 49 s. Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, katedra sociální geografie a regionálního rozvoje. Vedoucí bakalářské práce Macešková, M.
- [8] HAVLIGEROVÁ, J., ZLÁMALOVÁ, L. Na poslanecké pomníčky nezbylo. *Hospodářské noviny* [online]. 5.10.2006 [cit. 23.2.2008]. Dostupný z: <[http://vyhledavani.ihned.cz/index.php?s1=M&s2=0&s3=0&s4=0&s5=0&s6=0&m=d&article\[id\]=19451110&article\[what\]=porcov%E1n%E1ED+%&article\[sklonuj\]=on](http://vyhledavani.ihned.cz/index.php?s1=M&s2=0&s3=0&s4=0&s5=0&s6=0&m=d&article[id]=19451110&article[what]=porcov%E1n%E1ED+%&article[sklonuj]=on)>.
- [9] HEALD, D.; SHORT, J. The regional dimension of public expenditure in England. *Regional Studies*. 2002, roč. 36, č. 7, s. 743-755. ISSN 0034-3404.
- [10] KATAOKA, M. Effect of Public Investment on the Regional Economies in Postwar Japan. *Review of Urban&Regional Development Studies*. 2005, roč. 17, č. 2, s. 115-139.
- [11] KREJDL, A. Veřejné rozpočty a rozpočtový proces v České republice. In Kohout, P. a kol. (eds.). *Průhledný státní rozpočet? Kudy tečou a kam prosakují naše veřejné finance* [online]. 1. vyd. Praha: Transparency International - Česká republika, 2006 [cit. 2008-2-16]. s. 93-168. Dostupný z: <www.transparency.cz/pdf/rozpocet_studie_01.pdf>. ISBN 80-903032-8-5.
- [12] MACEŠKOVÁ, M. *Analýza regionálních dopadů fiskální politiky: obecné problémy a příklad České republiky*. Praha, 2005. 143 s. Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, katedra sociální geografie a regionálního rozvoje. Vedoucí diplomové práce Blažek, J.
- [13] MACEŠKOVÁ, M. Regionální dimenze fiskální politiky na příkladě veřejných investičních výdajů v Česku. *Geografie-Sborník ČGS*. 2007, roč.112, č. 1, s. 17-32.
- [14] MACEŠKOVÁ, M. *Fiskální politika jako klíčový mechanismus regionálního rozvoje: příklad regionální dimenze sektorových a horizontálních politik ČR*. Praha, 2009. 166 s. Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, katedra sociální geografie a regionálního rozvoje. Vedoucí disertační práce Blažek, J.
- [15] MARTIN, R. Venture Capital Programmes in the UK and Germany: In What Sense Regional Policies?. *Regional Studies*. 2005, roč. 39, č. 2, s. 255-273. ISSN 0034-3404.
- [16] MARTIN, R.; MINNS, R. Undermining the financial basis of the regions: the spatial structure and implications of the UK pension fund system. *Regional Studies*. 1995, roč. 29, č. 2, s. 125-144. ISSN 0034-3404.
- [17] Ministerstvo financí ČR – databáze ARIS. Dostupný z: <<http://www.info.mfcr.cz/aris/>>.
- [18] Ministerstvo financí ČR – Státní závěrečné účty 2003, 2004, 2005, 2006. Dostupný z: <www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/statni_zav_ucet.html>.
- [19] Ministerstvo financí ČR – Zákon o státním rozpočtu 2007. Dostupný z: <www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs/xsl/stat_rozp.html>.
- [20] MOLLE, W. *European Cohesion Policy*. London: Routledge, 2007. 346 s. ISBN 978-0-415-43812-4.
- [21] MOLLE, W.; CAPPELLIN, R. (eds.). *Regional Impact of Community Policies in Europe*. Aldershot: Avebury, 1988. 199 s. ISBN 0-566-05587-2.
- [22] MORGENROTH, E. Regional Dimension of Taxes and Public Expenditure in Ireland. *Regional Studies*. 2010, roč. 44, č. 6, s. 777-789. ISSN 0034-3404.
- [23] NĚMCOVÁ, M. Návrh státního rozpočtu na rok 2008 dorazil do sněmovny. Porcování medvěda, kdo ochutná a kdo si nechá zajít chuť? *Aktuálně.cz* [online]. 2.10.2007 [cit. 2009-7-2]. Dostupný z: <<http://blog.aktualne.centrum.cz/blogy/miroslava-nmcova.php?itemid=1727>>.
- [24] NOSEK, Š. *Regionalizace aktivní politiky zaměstnanosti v Česku a Polsku v letech 1999-2007*. Praha, 2008. 65 s. Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, katedra sociální geografie a regionálního rozvoje. Vedoucí bakalářské práce Macešková, M.
- [25] Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR – schválené pozměňovací návrhy číselných položek k návrhům zákonů o státním rozpočtu a k návrhům

EKONOMIE

státních rozpočtů na roky 2003, 2004, 2005, 2006 a 2007. Dostupné z: <www.psp.cz>.

[26] ROBERT, J.; STUMM, T.; VET, J.M.; REINCKE, G.J.; HOLLANDERS, M.; FIGUEIREDO, M.A. *Spatial Impacts of Community Policies and Costs of Non-co-ordination*. Brussels: European Commission, 2001. 290 s.

[27] SLANÝ, M. Státní rozpočet na rok 2007. *CEP Newsletter* [online]. 2007, roč. 6, č. 1 [cit. 2008-3-31], s. 1-3. Dostupný z: <<http://cepin.cz/docs/newsletter/2007-1.pdf>>.

[28] STAŠKOVÁ, Š. B. Porcování medvěda očima poslanců. *Socioweb* [online]. 2008, roč. 7, č. 10 [cit. 2009-2-20], s. 13-16. Dostupný z: <www.socioweb.cz/upl/editorial/download/156_socioweb_10_08.pdf>. ISSN 1214-1720>.

[29] WISHLADE, F.; YUILL, D.; TAYLOR, S.; DAVEZIES, L.; NICOT, B.H.; PRUD'HOMME, R. *Economic and Social Cohesion in the European Union: The Impact of Member States' Own Policies. Final report for the European Commission*. Glasgow: European Policies Research Centre, University of Strathclyde, 1996. 159 s.

Bc. David Hána

Univerzita Karlova v Praze
Přírodovědecká fakulta
katedra sociální geografie a regionálního rozvoje
david.hana@centrum.cz

Mgr. Marie Macešková

Univerzita Karlova v Praze
Přírodovědecká fakulta
katedra sociální geografie a regionálního rozvoje
Urbánní a regionální laboratoř
marie.maceskova@gmail.com

Doručeno redakci: 16. 3. 2009

Recenzováno: 23. 4. 2009, 2. 6. 2009

Schváleno k publikování: 23. 6. 2010

ABSTRACT**PARLIAMENTARY GRANTS IN THE CONTEXT OF THE IMPLICATIONS FOR REGIONAL DEVELOPMENT****David Hána, Marie Macešková**

The paper focuses on the regional differentiation in allocation of the financial resources distributed through parliamentary grants in the period of 2003 - 2007. The aim is to contribute to the debate on public financial flows within the territory of the Czech Republic as it has been recognised by both scholars and some policy-makers on the international scene that explicit regional development support might induce only limited regional impact in comparison to vigorously pursued sectoral and other public policies. It is argued that the volume of finance allocated within the system of parliamentary grants represents significant share of investment part of the state budget. In total, the share counts to 14,7% on average over the investigated period i.e. CZK 12 billion annually. Moreover, the nature of grants supported by members of the Chamber of Deputies corresponds to the spheres addressed within the ministerial subsidies programmes, for instance, within the Ministry of Education, Youth and Sports or the Ministry for Regional Development. In other words, parliamentary grants sponsor activities according to regional subjective interests of the involved actors and not on the basis of objective criteria. The results of the regional analysis carried out on the NUTS 4 level confirm that there are significant disparities among Czech districts in the received financial volume per capita. Indeed, the Moravian districts recorded the above average financial allocations with respect to the Czech average. Accordingly, these regions were more successful in obtaining of the total number of grants. As a result, detected pattern of the regional distribution of parliamentary grants might bring significant spatial impact. Moreover, it might influence developmental opportunities of particular municipalities of the same level of the settlement hierarchy as these public sources are allocated to the territory missing any objective evaluation of the real needs.

Key Words: public expenditure, regional impact, regional policy, parliamentary grants, the Czech Republic.

JEL Classification: E61, H5, H61, R58.

Faktory územní alokace poslaneckých dotací v Česku v letech 2003-2009: význam lokalizace bydlišť poslanců.

Factors of spatial allocation of parliamentary subsidies in Czechia in 2003-2009: Importance of the Members of Parliament domiciles

David Hána, Marie Feřtřová

David Hána: Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje, Albertov 6, 128 43 Praha 2, e-mail: david.hana@centrum.cz

Marie Feřtřová: Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje, Albertov 6, 128 43 Praha 2, e-mail: marie.fertrova@gmail.com

Článek vznikl za podpory Grantové agentury Univerzity Karlovy v Praze v rámci projektu č. 628012 „Identifikace teritoriálních aliancí na základě studia poslaneckých a ministerských dotací v Česku v období 2003-2012“. Autoři rovněž děkují doc. RNDr. Jiřímu Blažkovi, Ph.D. a prof. PhDr. Vladimíře Dvořákové, CSc. za cenné připomínky k pracovním verzím článku.

Abstrakt

Mezi hlavní zájmy volených politických zástupců občanů patří politická, finanční i legislativní podpora vlastních volebních obvodů či lokalit vlastních bydlišť. Článek představuje pokus o odhalení pravidelností v prostorovém vzorci distribuce poslaneckých dotací v letech 2003-2009, o kterých poslanci rozhodovali během projednávání návrhu státního rozpočtu v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky (tzv. „porcování medvěda“) na základě analýzy významu lokalizace poslaneckých trvalých bydlišť pro alokaci poslaneckých dotací. Pro tuto analýzu bylo využito dat o přijatých pozměňovacích návrzích poslanců k návrhu státního rozpočtu ze sněmovních tisků. Na datech byla provedena analýza korelace s daty o lokalizaci poslaneckých trvalých bydlišť z volební databáze Českého statistického úřadu na úrovni okresů Česka. Na úrovni obcí byla využita metoda lokálního indikátoru prostorové asociace LISA. Touto metodou bylo odhaleno několik prostorových shluků vysoké a nízké podpory poslaneckými dotacemi, které byly následně na půdorysu obvodů obcí s rozšířenou působností porovnány s rozmístěním trvalých bydlišť poslanců.

Abstract

Political, financial and legislative support of own constituencies or domiciles belongs to the main interests of elected representatives. The paper attempts to uncover regularities in spatial pattern of deputies' grants allocated in 2003-2009 in Czechia and determined during the endorsement of a proposal of state budget in the Chamber of Deputies (so called "cutting up bear" or pork barrel). The factor of importance of localization of deputies' domiciles is analyzed. Correlation analyse at district level exploits data from parliamentary press on the approved proposed amendments made by deputies to a proposal of the state budget and data on localization of deputies' domiciles from electoral database of the Czech Statistical Office. At municipality level, a method of local indicator of spatial autocorrelation was employed. This method enabled to discover several spatial clusters of high and low support by deputies' grants and compare these clusters with localization of deputies' domiciles.

Klíčová slova

poslanecké dotace, veřejné výdaje, prostorové nerovnoměrnosti, poslanci, Česko

Keywords

pork barrel, public expenditure, spatial unevenness, deputies, Czechia

JEL

E61, H5, H61, R58

Úvod

Každoročně se opakující přesuny financí ve státním rozpočtu během jeho projednávání v Poslanecké sněmovně, dále nazývané termínem „poslanecké dotace“, v médiích označované jako „porcování medvěda“, často směřují na podporu drobných investičních projektů, především ve sférách školství a sportu (Hána 2010; Hána, Macešková 2010). V rámci těchto aktivit poslanců se distribuuje nemalý objem prostředků, které mohou mít významný vliv na rozvoj především menších obcí. Přidělování poslaneckých dotací tak lze považovat za ilustrativní příklad politického ovlivňování alokace veřejných výdajů ze státního rozpočtu s významnými regionálními dopady (Hána 2010; Hána, Macešková 2010). Z dostupných zdrojů však nelze získat údaj o poslancích, kteří své záměry do státního rozpočtu prosadili. Studium faktorů, které ovlivňují prostorovou distribuci poslaneckých dotací, je tak velmi omezeno. Přesto existuje cesta, jak se o nalezení pravidelnosti v prostorové distribuci poslaneckých dotací pokusit.

Poslanecké dotace se od roku 2010 nepřidělují, toto téma je však stále aktuální. Lze na ně totiž nahlížet jako na součást výdajové části fiskální politiky státu, která přináší (vzhledem k velkým finančním objemům alokovaných do území) významné dopady pro regionální rozvoj, které mohou být významnější než cílené dopady explicitní regionální politiky (Evropská komise 2004; Sunley et al. 2005; Macešková 2007, 2009; Blažek, Macešková 2010). Rozkrytí prostorového vzorce poslaneckých dotací (vedle dalších toků veřejných financí) tak je důležité pro efektivní koncipování podpory regionálního rozvoje. Větší část poslaneckých rozpočtových iniciativ byla i v době probíhající praxe přidělování poslaneckých dotací zařazována do státního rozpočtu již na ministerstvech při přípravě jeho návrhu (Stašková 2008). Lze tedy předpokládat, že i po zrušení praxe relativně snadněji veřejně kontrolovatelných poslaneckých dotací nadále pokračuje podobná, ale veřejností nesledovaná cesta rozdělování dotací v rámci resortních dotačních titulů. Výzkum poslaneckých dotací tak může být přínosný pro pochopení, jak probíhá tato praxe v případě ministerských dotací (resp. částečně i dotací krajských a evropských, kde však politické zásahy musí kvůli jiným rozhodovacím procesům probíhat odlišně). Bez zajímavosti nezůstává skutečnost, že v zahraniční odborné literatuře se stejným termínem *pork barrel* označují jakékoliv politicky ovlivněné státní finance, které jsou přiděleny na financování lokálních projektů (např. Johnston 1983; Fukui, Fukai 1996). V Česku by tak nebyly označovány pouze poslanecké dotace, ale také například zdroje dotačních programů ministerstev v případě, že by byly subjektivně ovlivněny politiky či úředníky.

Výběr dotovaných projektů reflektuje preference a zájmy poslanců či politických stran, které mohou být ovlivněny dalšími aktéry a faktory vstupujícími do rozpočtového procesu (např. Fukui, Fukai 1996), přičemž může jít i o tak prostorově nahodilý jev, jako je odměnění „správného“ rozhodnutí při nepřímé volbě prezidenta (Tabery 2008: 286). V Česku byla dosud při studiu poslaneckých dotací věnována pozornost primárně prostorovým

vzorům jejich alokace (Hána 2010; Hána, Macešková 2010). Zahraniční odborná literatura se ve většině případů zaměřuje také na prostorovou diferenciaci objemu dotací v celonárodní perspektivě (např. Khemani 2000; Grossman, Helpman 2006; Golden, Picci 2006). V několika případech je doplněna o studium jejich podmiňujících faktorů, nejčastěji výsledky voleb (např. Johnston 1979; Khemani 2000; Drazen, Eslava 2005; Grossman, Helpman 2006; Golden, Picci 2006; Finnigan 2007; Bardes, Shelley, Schmidt 2008), v menší míře lokalizace bydlišť zastupitelů (např. Johnston 1979; Grossman, Helpman 2006).

Ověření relevantnosti faktoru voleb v podmínkách Česka není z důvodu již zmíněné absence údajů o konkrétním poslanci a jím „prosazené“ dotaci možné. Cílem tohoto článku je proto vedle interpretace prostorové alokace poslaneckých dotací prostřednictvím kvantitativních analýz zjistit, zda v zahraniční literatuře uváděný faktor rozmístění trvalých bydlišť zastupitelů (Johnston 1979; Grossman, Helpman 2006) ovlivňoval rozhodování poslanců o alokaci poslaneckých dotací také v Česku a přispět tak k hledání pravidelností v územní distribuci poslaneckých dotací. Výzkumná otázka se ptá, zda existuje souvislost mezi vzorci prostorové distribuce poslaneckých dotací a trvalých bydlišť poslanců.

Cíli článku odpovídá struktura: nejprve článek představí teoretické předpoklady, ze kterých tato úvaha vychází a které tuto úvahu argumentačně podporují. Dále ozřejmí zvolenou metodiku a následně představí výsledky empirických analýz včetně jejich interpretace.

Trvalá bydliště jako faktor ovlivňující rozhodování poslanců

Ve světové odborné literatuře řešící proces schvalování návrhu státního rozpočtu a vliv zastupitelů centrálních legislativních institucí na státní rozpočet se nejčastěji můžeme setkat s výzkumem spojitosti prostorové distribuce alokovaných prostředků s výsledky voleb (např. Johnston 1979; Khemani 2000; Drazen, Eslava 2005; Grossman, Helpman 2006; Golden, Picci 2006; Finnigan 2007; Bardes, Shelley, Schmidt 2008). Za významný faktor však je považována také lokalizace bydlišť poslanců (např. Johnston 1979; Grossman, Helpman 2006). Podpořit hledání pravidelností prostorové alokace poslaneckých dotací v závislosti právě na tomto faktoru lze hned z několika argumentačních pohledů.

I v tomto případě mohou hrát svoji zásadní roli volby. Podle teorie veřejné volby (Rice 1985; Samuelson, Nordhaus 1991; Musgrave, Musgrave 1994; Buchanan 1998) jsou politická rozhodnutí přizpůsobena účelnosti pro nadcházející volby. Český poměrný volební systém, ve kterém mohou šance politika na zvolení významně ovlivnit politické strany navrhováním kandidátů včetně jejich pořadí, mohl zaměřovat zájem poslanců na podporu lokalit sídel svých místních stranických organizací. Poslanci by si tak dobrý výsledek ve volbách nezajišťovali pouze podporou voličů, ale také vytvářením si „dobrého jména“ u místní stranické organizace, která mohla podpořit jejich opětovnou kandidaturu na poslance. Své místní stranické organizace pak mají poslanci v naprosté většině v místech svého trvalého bydliště či v jejich regionálních centrech (Hána 2010).

V rozhodování poslanců mohou zásadní roli také hrát sociální sítě, představující kooperačního seskupení místních aktérů ovlivňující regionální rozvoj (např. Cooke 2001; Etzkowitz 2003; Bathelt, Malmberg, Maskell 2004; Leydesdorff, Meyer 2006) a klientelistické sítě, které již poukazují na některé nelegitimní a nelegální aktivity politiků (viz Dvořáková 2012). Míra zapojení do sítě závisí mj. na intenzitě kontaktů mezi poslanci a místními aktéry, kteří dále ovlivňují politiky v jejich rozhodování o dotacích (viz Pileček, Jančák 2010). Lze usuzovat, že na politiky jsou nejsilněji napojeni aktéři působící v místech jejich bydlišť, kteří je mohou znát osobně a mají větší pravděpodobnost schválení žádosti o dotaci v Poslanecké sněmovně.

V neposlední řadě lze usuzovat, že poslanci podporují místa svých bydlišť z důvodu podpory jejich rozvoje či předejití znehodnocení místního kapitálu, který představuje

perspektiva teritoriálních aliancí (Harvey 2006a). Kapitalismus je založen na akumulaci kapitálu, která je přirozeně následována jeho znehodnocením. Primárním cílem kapitalistů je přenesení znehodnocení kapitálu na jiný subjekt (Harvey 2004, 2006a, 2010; Marx 2011). Analogicky je primárním cílem teritoriálních aliancí přilákání vnějšího kapitálu do lokality, ve které působí, čímž dojde k přenesení znehodnocení kapitálu (včetně tzv. nemobilního kapitálu, který zahrnuje mimo jiné také obecní nemovitosti) do jiné lokality (Harvey 2006a). Teritoriální aliance lze v pohledu strukturalismu považovat za synergii společných či podobných zájmů aktérů (které jsou formovány kapitalistickými strukturami (srov. Harvey 2006b)), kteří jednají relativně nezávisle na sobě. Zvláštní roli hrají poslanci, kteří obsazují strategická centra státu, která rozhodují o distribuci veřejných financí, kde jsou strukturami „nuceni“ jednat ve prospěch svých teritoriálních aliancí (srov. Harvey 2006a). Výběr dotovaného projektu by pak byl proveden na základě jinými aktéry neovlivněného uvážení poslance, který by v důsledku vedl k odvrácení znehodnocení kapitálu vlastní teritoriální aliance, tedy lokality vlastního bydliště.

Metodický přístup ke studiu poslaneckých dotací

Poslanecké dotace byly do státního rozpočtu zařazovány poslanci během projednávání jeho návrhu v Poslanecké sněmovně. Po schválení základních údajů rozpočtu v prvním sněmovním čtení je tento návrh rozdělen mezi několik sněmovních výborů, které k němu předají svá usnesení Rozpočtovému výboru. Ten následně vydává usnesení k návrhu státního rozpočtu jako celku a také k rozpočtovým změnám navrženým ostatními výbory. Toto usnesení, které obsahovalo také finanční přesuny ve prospěch poslaneckých dotací, je předloženo ve druhém čtení Poslanecké sněmovně. Neobsahovalo však informace o poslancích, kteří požadovali financování uvedených projektů ze státního rozpočtu, všechny pozměňovací návrhy byly předloženy ke schválení souhrnně pod jménem Rozpočtového výboru. Během rozpravy ve druhém čtení mohou poslanci předkládat své pozměňovací a jiné návrhy, o kterých hlasují v následujícím třetím čtení (Krejdl 2006).

Za primární zdroj dat byly zvoleny tabulkové soubory schválených pozměňovacích návrhů k návrhu státního rozpočtu za roky 2003-2009 z datových fondů Poslanecké sněmovny (PSPČR 2002-2008), které jsou jedinou dostupnou souhrnnou databází poslaneckých dotací. Ke každé dotaci je vedle finančního objemu a jejího příjemce k dispozici také stručný popis daného projektu sporadicky doplněný o upřesnění územního zacílení dotace.

Soubor poslaneckých pozměňovacích návrhů lze rozdělit na dvě základní skupiny. První skupinu představují pozměňovací návrhy bez jasného regionálního zacílení, často neinvestiční vládní transfery či větší dotace, které si následně přerozdělují další instituce státu. Výsledná územní alokace takových dotací může být značně odlišná od lokalizace uvedeného sídla podpořené instituce či organizace. Aplikací metodického postupu, kdy je prospěch z dotace přisouzen lokalitě příjemce dotace (tzv. *flow* přístup (Macešková 2009)), by došlo ke značnému zkreslení výsledného vzorce prostorové diferenciace především ve prospěch Prahy či regionů krajských měst, které jsou nejčastějšími sídly zmiňovaných institucí či mateřských organizací. Použití tzv. *benefit* analýzy (Macešková 2009), při jejíž aplikaci se uvažuje nikoliv lokalita příjemce dotace, ale lokalita, která měla z dotace opravdu prospěch, by v případě poslaneckých dotací bylo velmi obtížné, z důvodu nedostupnosti potřebných informací. Proto nebyl tento typ poslaneckých pozměňovacích návrhů do analýzy zahrnut. Druhou skupinou (v tabulce 1 vyčleněny jako poslanecké dotace) jsou již diskutované poslanecké dotace nejčastěji investičního charakteru financující lokální projekty. V tomto případě již lze přistoupit na *flow* pojetí analýzy veřejných výdajů (Macešková 2009), protože lze

předpokládat, že účelové dotace lokálním subjektům jsou vypláceny na projekty, ze kterých mají prospěch především lokality, které jsou sídlem uvedených subjektů.

Tab. 1 Základní charakteristiky poslaneckých pozměňovacích návrhů v období 2003-2009 (v mil. Kč, v %)

kategorie/roky		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
pozměňovací návrhy	celkem	7 608	14 312	7 526	15 922	14 996	4 437	4 899
	PD	3 225	3 119	2 810	6 897	4 351	1 946	1 855
podíl PD na PN (v %)		42,4	21,8	37,3	43,3	29,0	43,9	37,9
počet posl. dotací		387	435	524	894	771	434	606
průměr posl. dotací		8,3	7,2	5,4	7,7	5,6	4,5	3,1
medián posl. dotací		5,0	5,0	4,0	6,0	4,6	3,5	2,0

Poznámky: PD = poslanecké dotace, PN = pozměňovací návrhy. V tabulce jsou uvedeny plánované výdaje.
Zdroj: PSPČR 2002-2008; vlastní výpočty.

Poslanecké dotace tvořily ve sledovaném období menší část (průměrně jednu třetinu) schválených finančních pozměňovacích návrhů poslanců k návrhu státního rozpočtu. Vzhledem k cíli analýzy je z metodického hlediska zařazení pouze této menší části pozměňovacích návrhů správné. V časové řadě finančních objemů pozměňovacích návrhů lze zaznamenat nápadné kolísání. Nárůst jak celkového objemu pozměňovacích návrhů, tak poslaneckých dotací v rozpočtu na rok 2006 byl zřejmě spjat s konáním voleb do Poslanecké sněmovny ve stejném roce. Další výkyvy jsou spojeny se změnou daňového systému v roce 2004, kdy poslanci pozměňovací návrhy kompenzovali obcím zvýšené náklady a snížené příjmy (Marko 2004) nebo s ustanovením o omezení objemu poslaneckých dotací v koaliční smlouvě vlády v letech 2008 a 2009. Rozdíl v hodnotách mediánu a průměru svědčí o existenci extrémně objemných poslaneckých dotací, které také budou zařazeny do analýz. Poslanci totiž měli při projednávání státního rozpočtu „přidělen“ určitý objem prostředků na své dotace, pro účely těchto analýz tedy není podstatný rozdíl mezi častou podporou malými dotacemi a sporadickou podporou objemově velkými dotacemi.

Poslanci ve velké míře zasahovali svými pozměňovacími návrhy pouze do tzv. volných výdajů státního rozpočtu (viz Peková 2002), které nejsou vázané zákony a jinými dohodami a jejichž utrácení omezuje pouze politická zodpovědnost. Podíl poslaneckých dotací na vybraných plánovaných výdajích státního rozpočtu každoročně schvalovaných v Poslanecké sněmovně uvádí tabulka 2. Důvodem zařazení těchto údajů, které mohou být zásadně odlišné od skutečných ze státního závěrečného účtu, je zřejmý vliv celkového plánovaného objemu státního rozpočtu na rozhodování poslanců o objemu přidělených poslaneckých dotací (viz Němcová 2007).

Tab. 2 Objem poslaneckých dotací ve srovnání s vybranými výdaji státního rozpočtu v Česku v období 2003-2009 (v mil. Kč, v %)

kategorie/rok	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
poslanecké dotace	3 225	3 119	2 810	6 897	4 351	1 946	1 855
výdaje SR	795 362	869 051	908 416	958 792	1 040 777	1 107 311	1 152 102
podíl PD na SR	0,41	0,36	0,31	0,72	0,42	0,18	0,16
výdaje MŠMT	90 146	94 000	71 490	108 936	121 652	119 212	134 662
podíl PD na MŠMT	3,58	3,32	3,93	6,33	3,58	1,63	1,38
výdaje MZ	10 081	9 118	8 226	8 223	9 258	10 611	8 304
podíl PD na MZ	32,0	34,2	34,2	83,9	47,0	18,3	22,3
výdaje MK	6 160	6 046	5 757	6 357	7 910	8 844	8 412
podíl PD na MK	52,4	51,6	48,8	108,5	55,0	22,0	22,1

Poznámky: PD = poslanecké dotace, SR = státní rozpočet, MŠMT = Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, MZ = Ministerstvo zdravotnictví, MK = Ministerstvo kultury. V tabulce jsou uvedeny plánované výdaje.
Zdroj: PSPČR 2002-2008; MFČR 2010; vlastní výpočty.

Poslanci při obhajobě poslaneckých dotací uváděli (např. Němcová 2007) jejich malý podíl na celkovém objemu výdajů státního rozpočtu (méně než 0,7 % výdajů státního rozpočtu). V tomto pohledu se poslanecké dotace zdají být marginální problematikou. Ve srovnání s výdaji Ministerstva školství, představují prostředky věnované na poslanecké dotace již 1-6 % všech ministerských výdajů. Poslanecké dotace se také objemově blížily výdajům dalších významných kapitol státního rozpočtu. Výdaje Ministerstva zdravotnictví sice převyšují objem poslaneckých dotací v celém období, prostředky poslaneckých dotací však korespondují s 20-84 % všech ministerských výdajů. V případě Ministerstva kultury již objem poslaneckých dotací v roce 2006 přesáhl ministerské výdaje o 9 %, minimálně poslanecké dotace odpovídaly 22 % všech ministerských výdajů. Také tato srovnání poukazují na nezanedbatelný význam poslaneckých dotací v systému veřejných výdajů.

Metodika prostorové analýzy poslaneckých dotací

Prostorové analýzy budou provedeny na dvou územních úrovních: okresní a obecní. Během sledovaného období se několikrát měnily hranice okresů (ČSÚ 2009a), bylo tedy respektováno územní členění aktuální v době rozhodnutí o dané podpoře. Ve většině případů bylo nutné identifikovat přesný prostorový atribut dotací pomocí rozličných webových stránek s informacemi o podpoře nebo příjemci dotace, statistik vybavenosti obcí, studia ortofotomap na mapových serverech apod. Využití tabulkové soubory (PSPČR 2002-2008) obsahují poměrně značné množství nepřesností, které musely být odstraněny během kontroly dat a přiřazování příslušných kódů obcí pro analýzy na obecní úrovni. Celkové částky poslaneckých dotací s nejspolehlivějším územním zacílením, které musely být vyřazeny z analýz, jsou v celém souboru zanedbatelné, nepřesahují půl procenta všech poslaneckých dotací.

V analýzách bylo počítáno s hodnotami objemu poslaneckých dotací přepočtených na obyvatele. Využity byly údaje o počtu obyvatel za okresy a obce nejbližší době rozhodování o poslaneckých dotacích ve Sněmovně, tedy data stavu obyvatel z 31.12. roku schvalování státního rozpočtu pro okresy (ČSÚ 2009d, 2010) a pro obce k 1.1. stejného roku, na který byly schváleny dotace (ČSÚ 2009c).

Pro odhalení významu trvalých bydlišť poslanců pro výsledný prostorový vzorec poslaneckých dotací na obou sledovaných prostorových úrovních byl využit jediný souhrnný veřejný zdroj dat o „bydlišťích“ poslanců. Jsou jim povinné informace o obci trvalého pobytu kandidátů na volebních lístcích politických stran, které archivuje Český statistický úřad (ČSÚ 2002, 2006). Sledování lokalizace trvalých bydlišť poslanců je pro prováděné analýzy z metodického hlediska vhodné, především kvůli jejich většinové shodě s lokalizací sídla místních stranických organizací (89% shoda), které se podle poslanců shodují s obcemi jejich obvyklého bydliště. Omezením může být přiřazování trvalých bydlišť aktuálních v některém z volebních roků. Je nutné pracovat s předpokladem, že poslanci během svého funkčního období svá trvalá bydliště neměnili (z poslanců, kteří kandidovali v obou uvedených volebních rocích, si změnil trvalé bydliště pouze jeden, který se přestěhoval do zázemí dříve obývaného okresního města). Pro analýzy bylo nutné použít průměrnou hodnotu počtu poslanců na jeden rok vzhledem k začlenění dvou volebních období do analýz a značné fluktuaci poslanců i během jednotlivých volebních období, spojené především s odchodem části poslanců do Evropského parlamentu.

Pro splnění cíle týkajícího se závislosti prostorové distribuce poslaneckých dotací na počtu trvale bydlících poslanců bude na úrovni okresů využita korelační analýza (obdobně Johnston 1979; Hampl 2005, 2007, 2009). Ve všech souborech používaných dat bylo zaznamenáno asymetrické rozložení. Toto typické rozložení dat pro sociálně geografické systémy (Korčák 1973; Hampl 1996, 1998) je v rozporu s nutností normálního rozložení při aplikaci Pearsonova korelačního koeficientu (Hendl 2006). Jako u většiny geografických

souborů je očekávána závislost nelineární (Hampl 2007), Pearsonův koeficient je však schopen odhalit pouze lineární závislost (Hendl 2006). Proto bylo přistoupeno k aplikaci Spearmanova korelačního koeficientu (podobně např. Hampl 2005, 2007, 2009), který zachytí všechny monotónní vztahy také u souborů s asymetricky rozloženými daty a je rezistentní vůči odlehlým hodnotám (Hendl 2006).

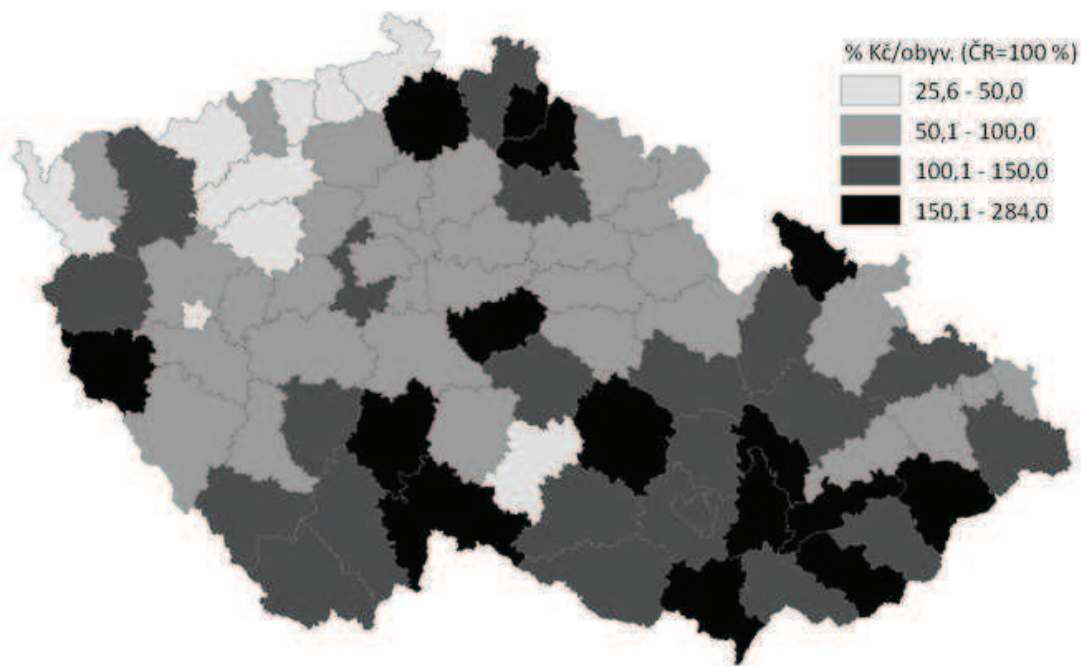
Souvislost mezi prostorovým vzorcem distribuce poslaneckých dotací na úrovni obcí a lokalizací trvalých bydlišť poslanců bude zkoumána odlišnou metodou. Poslanci totiž velmi pravděpodobně nepodporují pouze obce svého trvalého bydliště, ale také okolní obce celého příslušného mikroregionu. Na úrovni obcí by závislost takové podpory a místa trvalého bydliště poslance korelací nebyla zjiřitelná. Proto byla zvolena metoda lokálního indikátoru prostorové asociace LISA (*local indicators of spatial association*) (např. Kouba 2007; Spurná 2008; Blažek, Netrdová 2009), který odhalí statisticky významné shluky obcí s podobnými charakteristikami sledovaného jevu, a tím určí jádra nízké a vysoké podpory poslaneckými dotacemi. Důležité je vhodné definování prostorové váhy, tedy způsobu měření prostorové blízkosti jednotek (Spurná 2008), která byla definována počtem nejbližších jednotek (*k-nearest*). Tato metoda byla využita vzhledem k výrazně rozdílné rozloze jednotek obcí a nepravidelnosti jejich území, které omezují jiný způsob měření blízkosti jednotek. Určení prostorové váhy bylo provedeno početním definováním rozsahu hypotetického průměrného mikroregionu, který byl vybrán pro předpokládané nejsilnější vazby mezi poslanci a místními aktéry na této územní úrovni (Pileček 2010). Jeho rozsah byl vypočten podílem celkového počtu obcí v Česku (6 251 v roce 2008 (ČSÚ 2009b)) a celkového počtu mikroregionů v Česku (144 v roce 2001 (Hampl 2005)). To odpovídá průměrnému počtu zhruba 42 obcí (nejbližších jednotek), které jsou rozmístěny kolem „centra regionu“.

Pro předejití problému s určením blízkosti trvalých bydlišť poslanců při posouzení jejich vlivu na vytvoření jednotlivých shluků vysoké a nízké podpory bylo nutné určit jasně ohraničená území podobného charakteru zahrnující tyto shluky. Vzhledem k výše uvedeným argumentům nejsilnějších vazeb poslanců v rámci mikroregionů byly pro tento účel zvoleny obvody obcí s rozšířenou působností. Ty byly rozčleněny do tří skupin (vysoká podpora, nízká podpora, bez shluku) podle toho, zda se v nich shluky vytvořily, případně jaké. Pokud byl v některém obvodě obce s rozšířenou působností shluk vysoké i nízké podpory, byl příslušný obvod přiřazen k „vysoké podpoře“. Takto rozdělené obvody obcí s rozšířenou působností byly následně použity pro hodnocení lokalizace průměrného počtu trvalých bydlišť poslanců v jejich území.

Pravidelnost v prostorové distribuci poslaneckých dotací?

Pro přiblížení problematiky bude nejdříve představen samotný prostorový vzorec distribuce poslaneckých dotací mezi okresy Česka. V obrázku 1 jsou zobrazeny odchylky přijatých poslaneckých dotací na obyvatele jednotlivých okresů od průměrné hodnoty Česka v období 2003-2009, včetně uvedení základních měř prostorové nerovnoměrnosti.

Obr. 1 Objem poslaneckých dotací na obyvatele v okresech Česka relativizovaný k průměru Česka v období 2003-2009 (v %)



*Poznámka: Průměrný objem poslaneckých dotací na obyvatele v Česku za období 2003-2009 je 2 354 Kč. Giniho koeficient mezikresní nerovnoměrnosti je 0,29; variační koeficient 52,8.
Zdroj: PSPČR 2002-2008; ČSÚ 2009d, 2010; vlastní výpočty; upraveno podle Hána 2010.*

Prostorovou distribuci poslaneckých dotací lze podle výsledků Giniho a variačního koeficientu označit za nerovnoměrnou. Je také vhodné uvést, že časově se tato nerovnoměrnost postupně v období 2003-2009 snižovala, a to jak u částek za jeden rok (od 0,52 po 0,32 u Giniho koeficientu a od 101,5 po 59,5 u variačního koeficientu), tak u jejich kumulace s předchozími roky (konečná hodnota viz obrázek 1). Vysvětlení lze spatřovat v postupné změně postoje k poslaneckým dotacím, které se stávaly nejen praxí tolerovanou, ale postupně i vyžadovanou. Do praxe přidělování se tak mohl zapojovat stále větší podíl poslanců, kteří svojí podporou postupně doplňovali původně omezený počet podporovaných lokalit. Zde je nutné upozornit, že metodicky nutné omezení sledovaného období mohlo zkreslit výsledné hodnoty nerovnoměrnosti, která může být za celé období přidělování poslaneckých dotací odlišná.

V prostorové distribuci poslaneckých dotací na úrovni okresů je možné zaznamenat znatelný severozápadně-jihovýchodní gradient. Ve sledovaném období byly na jednoho obyvatele nejvíce dotovány okresy jihovýchodního Česka (konkrétně Prostějov, Kroměříž a Břeclav), nejméně na jeho severozápadě (Chomutov, Rakovník a Ústí nad Labem). Uvedené okresy jsou stabilně mezi nejdotovanějšími či nejméně dotovanými v obou volebních obdobích. Nelze zaznamenat žádné výrazně odlehle hodnoty mezi jednotlivými okresy, kde i rozložení hodnot okresů kolem průměrné hodnoty Česka je rovnoměrné (nadprůměrně bylo dotováno 37 okresů).

Následuje ověření předpokládané podmíněnosti této prostorové diferenciaci faktorem lokalizace trvalých bydlišť poslanců (tabulka 3). Korelační analýza byla provedena po vyřazení okresu Hlavní město Praha, který je vymezen jako jeden volební obvod, a proto spíše odpovídá kraji než okresu. Jeho zařazení by mohlo zkreslovat výsledky extrémně vysokým počtem poslanců s trvalým bydlištěm v Praze. Průměrně na jeden rok připadalo na Hlavní město Prahu zhruba 31 poslanců, na druhý nejvíce zastoupený okres Brno-město 7

poslanců. „Okresům“ by spíše odpovídaly pražské městské části, pro studium na této územní úrovni však nejsou dostupné údaje o trvalých bydlištích poslanců. Z tohoto důvodu lze považovat vyřazení této jednotky za metodicky správné i přes použití Spearmanova korelačního koeficientu, který je robustní vůči odlehlým hodnotám.

Tab. 3 Spearmanův korelační koeficient závislosti relativizovaného objemu poslaneckých dotací k počtu obyvatel na průměrném počtu trvalých bydlišť poslanců v jednom roce v okresech Česka (bez Prahy, 2003-2009)

2003-2009	2003-2006	2007-2009
0,034	0,041	0,150

Zdroj: ČSÚ 2002, 2006, 2009d, 2010; PSPČR 2002-2008, 2010; vlastní výpočty.

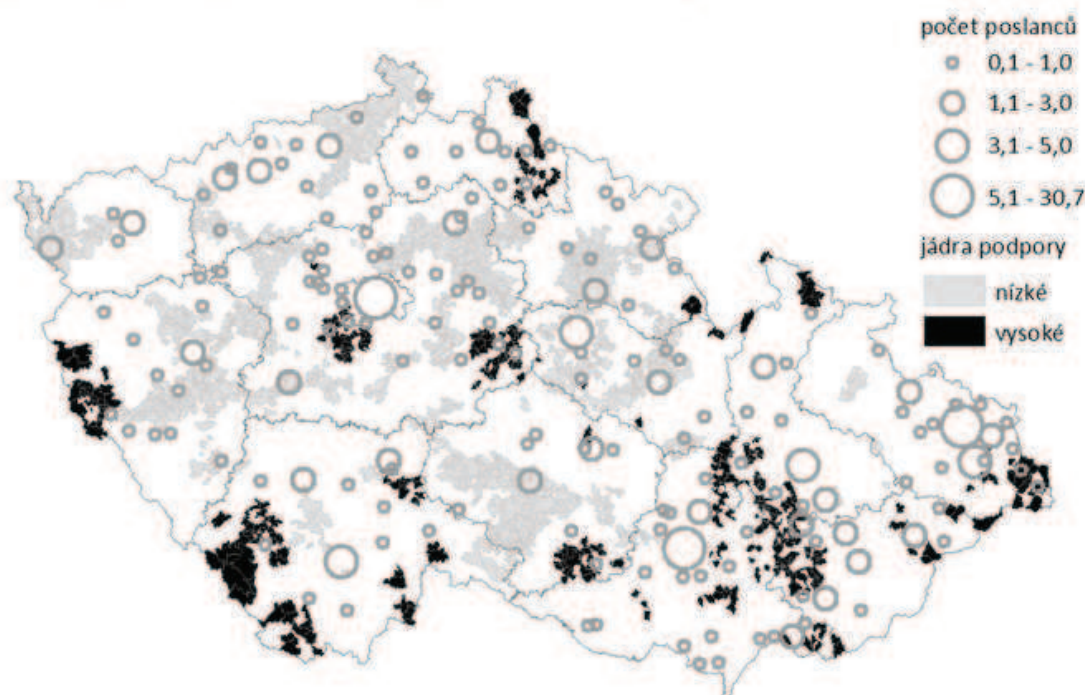
Závislost nebyla testem objemu poslaneckých dotací přepočtených na počet obyvatel s počtem trvale bydlících poslanců prokázána, pravděpodobnost výskytu závislosti lze totiž jak v případě celého sledovaného období, tak ve dvou funkčních obdobích označit za nízkou (viz tabulka 3). Ze srovnání hodnot korelace mezi jednotlivými volebními obdobími vyplývá nepatrně vyšší pravděpodobnost výskytu korelace u druhého období 2007-2009. To ale nemusí nutně znamenat, že v tomto období distribuce prostředků z poslaneckých dotací více respektuje prostorovou strukturu trvalých bydlišť poslanců než v prvním období. Rozdíl může být ovlivněn jednak obměnou poslanců (změnou rozmístění trvalých bydlišť) po odchodu některých poslanců do Evropského parlamentu v roce 2004, ale také kratší délkou druhého období po přerušení přidělování poslaneckých dotací při schvalování rozpočtu pro rok 2010. Vysvětlit prostorovou distribuci poslaneckých dotací v Česku tedy nelze počtem trvale bydlících poslanců, pokud neznáme informaci o tom, který poslanec či politická strana dotaci prosadili.

Výsledky analýzy mohou být zkresleny odstraněním vnitřní variability při agregaci dat, navíc podle administrativně vymezených „regionů“ v podobě okresů. Mezi podprůměrně dotovanými okresy tak mohou být nadprůměrně dotované obce. Analýza se tedy dále přesune na obecní úroveň.

V období 2003-2009 byly poslaneckými dotacemi podpořeny projekty v 1 486 obcích Česka (PSPČR 2002-2008; vlastní výpočty), přičemž nejvíce prostředků při přepočtu na jednoho obyvatele získaly projekty v nejmenších obcích do 300 obyvatel (Hána 2010). Vysoká hodnota u nejmenších obcí při přepočtu na obyvatele je zřejmě způsobena skutečností, že poslanecké dotace mají ve většině případů relativně podobný finanční objem.

Území s nejvýraznější podporou či s nejnižší podporou ilustrují zvýrazněné výsledky metody LISA v obrázku 2 zobrazující jádra nízké a vysoké podpory v kombinaci s průměrným počtem poslanců na jeden rok.

Obr. 2 Shluky podpory z poslaneckých dotací v přepočtu na obyvatele obcím Česka a průměrný počet poslanců přihlášených k trvalému pobytu v obcích Česka na jeden rok v období 2003-2009



*Poznámka: Moranovo I kritérium je rovno 0,023 (v možném intervalu 0-1). Jsou tedy tvořeny pouze malé shluky. Počtem poslanců je míněn průměrný počet poslanců na jeden rok.
Zdroj: PSPČR 2002-2008, 2010; ČSÚ 2002, 2006, 2009b, 2009c; vlastní výpočty.*

Z obrázku lze identifikovat několik shluků vysoké podpory. Nejvýraznějším je středomoravský shluk zahrnující obce z nejdotovanějších okresů, například Prostějova, Kroměříže či Vyškova. Vysoké hodnoty obcí tedy ovlivnily vysoké hodnoty u příslušných okresů. Ne vždy ale odpovídá vysoká hodnota okresu existenci shluku na úrovni obcí. Příkladem mohou být okresy Žďár nad Sázavou či Jindřichův Hradec, kde výslednou vysokou hodnotu okresu zřejmě způsobuje podpora pouze několika vybraných obcí.

Lze také identifikovat několik shluků nízké podpory, které jsou z velké části lokalizovány v periferních oblastech Čech. Dále je to shluk kolem Hradce Králové a Pardubic, shluk mezi Ústím nad Labem a Děčínem, shluk u Plzně a v okolí Chebu a shluk, který se rozprostírá na českomoravském pomezí v okolí Jihlavy. Ve všech případech jde o obce z málo dotovaných okresů. Také v tomto případě lze identifikovat několik okresů s velmi nízkou hodnotou, která však není zastoupena shlukem na úrovni obcí. Jedná se například o okresy severozápadních Čech, například Chomutov nebo Louny. Důvodem zřejmě bude existence několika hodně dotovaných obcí, které mohou mít vliv na nevytvoření shluku.

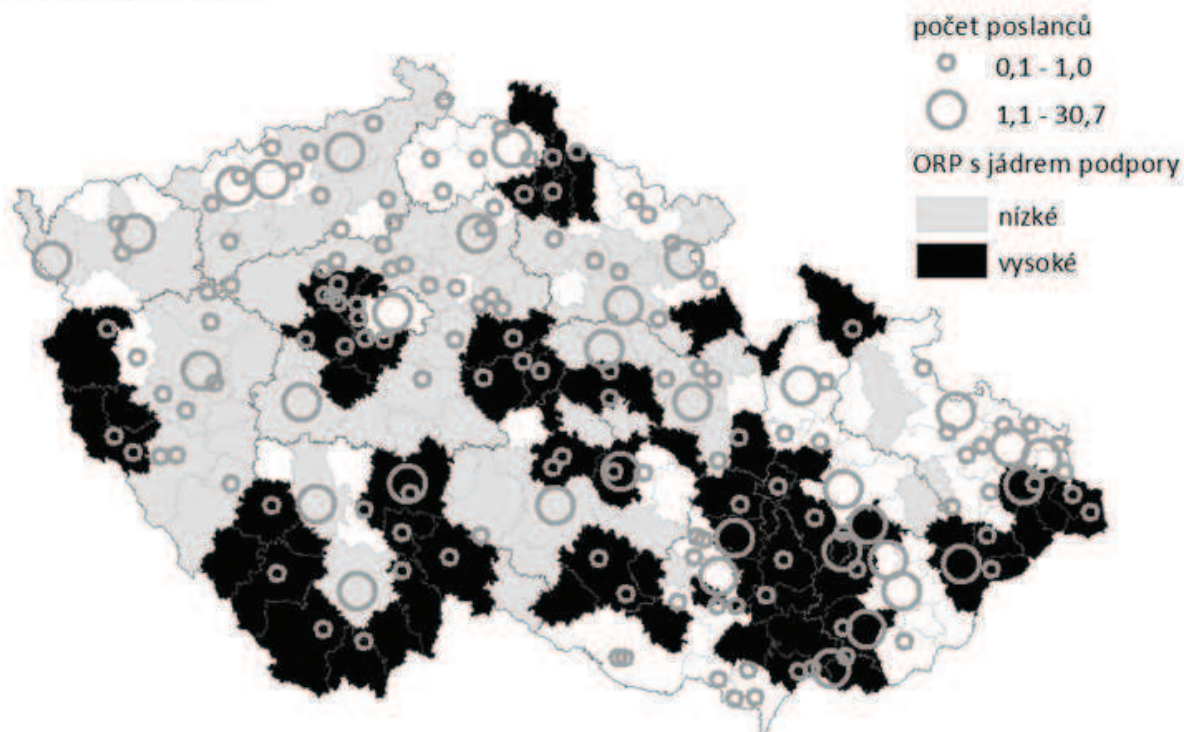
Celkový pohled na prostorový vzorec shluků odpovídá již zmíněnému gradientu na úrovni okresů. Méně shluků vysoké podpory než shluků malé podpory odkazuje k poměrně velkému prostorovému zacílení dotací do několika málo regionů. Zajímavým shlukem nízké podpory je „okruh“ obcí okolo Prahy. Přítomnost rozsáhlého koncentrického shluku kolem Prahy lze vysvětlit několika důvody. Jednak schopností obyvatel regionů v okolí centra rozhodování v získání veřejných zdrojů z důvodu vysoké hustoty kontaktů mezi místními aktéry a příslušnými ministerskými úředníky či politiky, kteří o distribuci financí rozhodují, a dobré informovanosti místních aktérů o možnostech získání těchto financí (Macešková 2009). Druhým faktorem by mohl být podvědomý nezájem poslanců o méně známé lokality. Velká část takového shluku je lokalizována v periferních oblastech Čech (viz Musil, Müller 2008), a tedy pro většinu obyvatel ve většině případů méně známých regionech Česka. Poslanci tak mohou podvědomě preferovat financování jim, resp. všeobecně, známějších a „viditelnějších“

regionů. Navíc lze očekávat nízkou podporu lokalit, ve kterých žije málo obyvatel, kteří tak požadují méně financí na uspokojování svých potřeb a na jejichž voličské preference mohou mít poslanecké dotace financující lokální projekty vliv. V pohledu „zezdola“ lze vidět možný důvod nízké podpory periferních oblastí také v nedostatku dostatečně aktivních a schopných místních aktérů, kteří by mohli obci zajistit financování lokálního projektu s přispěním dotace přidělené některým z poslanců.

V prostorovém vzorci alokace poslaneckých dotací na úrovni obcí lze odhalit jisté pravidelnosti na základě lokalizace trvalých bydlišť poslanců. Nejvyšší průměrný počet poslanců mělo svá trvalá bydliště v Praze a jejím okolí, na Brněnsku, střední Moravě a Ostravsku, tedy v místech s nejvyšším počtem obyvatel koncentrovaných v největších českých městech, jejich aglomeracích a metropolitních areálech. Oblasti s nejmenším průměrným počtem, příp. s žádnými poslanci se nachází v periferních oblastech (viz obrázek 2).

Při srovnání rozmístění a hodnot průměrného počtu poslanců se shluky podpory poslaneckými dotacemi přepočtenými na obyvatele odpovídá předpokladu podpory lokalit trvalých bydlišť poslanců například shluk vysoké podpory na střední Moravě, nízké podpory na Jihlavsku a na jižním a západním okraji pražské aglomerace. Prostorové vzorce naopak neodpovídají v okolí Českých Budějovic či Pardubic, kde nebyly vytvořeny shluky, případně byly vytvořeny shluky nízké podpory oproti relativně velké koncentraci poslanců. Pro přesnější zhodnocení vztahu lokalizace trvalých bydlišť poslanců a shluků vysoké a nízké podpory byly tyto shluky jasněji ohraničeny na půdorysu obvodů obcí s rozšířenou působností (viz obrázek 3).

Obr. 3 Obvody obcí s rozšířenou působností se shluky podpory z poslaneckých dotací v přepočtu na obyvatele obcí ČR a průměrný počet poslanců přihlášených k trvalému pobytu v obcích ČR na jeden rok v období 2003-2009



*Poznámka: Počtem poslanců je míněn průměrný počet poslanců na jeden rok.
Zdroj: PSPČR 2002-2008, 2010; ČSÚ 2002, 2006, 2009b, 2009c; vlastní výpočty.*

Touto metodou bylo stanoveno několik obvodů obcí s rozšířenou působností, které odpovídají lokalizaci jednotlivých shluků, či žádný shluk neobsahují. Ty jsou početně

vyrovnané (viz tabulka 4), což podobně jako vymezení samotných shluků v obrázku 2 poukazuje na vysokou koncentraci poslaneckých dotací do několika málo lokalit. Statistiky lokalizace trvalých bydlišť poslanců (na základě jejich průměrného počtu na jeden rok, viz obrázek 3) jsou uvedeny v tabulce 4.

Tab. 4 Lokalizace trvalých bydlišť poslanců do obvodů obcí s rozšířenou působností se shluky vysoké a nízké podpory poslaneckými dotacemi (2003-2009)

	počet ORP	s poslanci	s více než 1 poslancem	bez poslanců	součet průměru poslanců
vysoká podpora	62	42	8	20	54
nízká podpora	76	42	13	34	55
území bez shluků	68	41	12	27	91

Poznámka: ORP = obvod obce s rozšířenou působností. Vysokou a nízkou podporou jsou míněny obvody ORP obsahující shluky vysoké a nízké podpory. „Poslancem“ je míněna obec s trvalým bydlištěm poslance. Průměrem poslanců je míněn průměr počtu poslanců mající trvalé bydliště v daném ORP na jeden rok sledovaného období.

Zdroj: PSPČR 2002-2008, 2010; ČSÚ 2002, 2006, 2009b, 2009c; vlastní výpočty.

Použitou metodou se neprokázala jasná alokace poslaneckých dotací do míst trvalých bydlišť poslanců. Z tabulky 4 vyplývá, že obce s trvalými bydlišti poslanců byly ve sledovaném období zastoupeny stejným počtem jak v obvodech obcí s rozšířenou působností se shluky vysoké podpory, tak se shluky nízké podpory, stejně jako v obvodech, které žádný shluk neobsahovaly. Podobně shodné výsledky lze zaznamenat i při omezení sledování trvalých bydlišť poslanců pouze na obce s průměrným počtem poslanců na jeden rok sledovaného období vyšším než jedna. Pouze v případě obvodů obcí s rozšířenou působností, které nezahrnují žádné trvalé bydliště poslanců, lze identifikovat vyšší výskyt u obvodů se shlukem nízké podpory poslaneckými dotacemi.

Je nutné upozornit, že poslanci měli ve sledovaném období také jiné možnosti jak zařídit lokalitě svého trvalého bydliště finance na lokální projekty, například ministerskými dotacemi, jak bylo také zjištěno ve studii Staškové (2008). Poslaneckých dotací tak ve velké míře mohla využívat pouze část poslanců (čemuž by odpovídala vysoká koncentrace bydlišť poslanců do obvodů obcí s rozšířenou působností, ve kterých nebyl vytvořen žádný shluk, viz tabulka 4).

Lze tedy konstatovat, že navzdory argumentační podpoře teoretických východisek diskutovaných v kapitole 2 nelze za pomoci trvalých bydlišť poslanců při chybějící informaci o tom, který poslanec prosadil kterou dotaci, vzorec prostorové distribuce poslaneckých dotací jednoznačně objasnit.

Závěr

Poslanecké dotace představovaly do roku 2010 významný zdroj veřejných prostředků na financování především projektů lokálního charakteru a pro řadu obcí přidělení poslanecké dotace znamenalo zásadní posílení obecního rozpočtu. Poznatky o vzorci prostorové distribuce poslaneckých dotací a faktorech, které za ním stojí, však v Česku v zásadě chybí. Tento příspěvek se proto zaměřil vedle základní charakteristiky prostorové alokace poslaneckých dotací na úrovni okresů a obcí v letech 2003-2009 hlavně na prověření souvislosti mezi prostorovou alokací poslaneckých dotací a lokalizací trvalých bydlišť poslanců a snažil se tak přispět k hledání pravidelností v územní distribuci poslaneckých dotací.

Analýza ukázala, že prostorová distribuce poslaneckých dotací v období 2003-2009 byla nerovnoměrná, přičemž na úrovni okresů i obcí bylo možné identifikovat některá shodná území s nejvýraznější i nejméně výraznou podporou poslaneckými dotacemi. Analýza dále ukázala, že v celostátním pohledu prostorové rozmístění trvalých bydlišť poslanců nemá významný vliv na distribuci poslaneckých dotací. Jde však pouze o závěr nepřímého

porovnání objemu poslaneckých dotací a trvalých bydlišť poslanců podle územní lokalizace, neboť v Česku není možné z datových zdrojů zjistit, který poslanec „prosadil“ kterou dotaci. Analýza na úrovni obcí naznačila možnost nejen vysoké podpory obcí s trvalým bydlištěm poslanců, ale také okolních obcí. Na úrovni obcí bylo identifikováno několik areálů vysoké podpory, kterým odpovídala vysoká koncentrace obcí s trvalými bydlišti poslanců, ale také několik shluků nízké podpory, které také zahrnovaly obce s poslaneckými trvalými bydlišti.

Hlubší interpretace výsledků analýz provedených na úrovni Česka je problematická, nicméně celostátní úroveň představuje nezbytný krok před výzkumem prostorové distribuce poslaneckých dotací například pomocí detailních sond v několika případových územích. Důležitým aspektem takového studia bude mj. objasnění podmíněností (ne)dotování lokalit, kde empirické výsledky neodpovídají výsledkům očekávaným.

Poslanecké dotace se od roku 2010 nepřidělují, nicméně si i nadále zaslouží systematickou pozornost, jako příklad politicky ovlivněné alokace veřejných prostředků. Poslanecké dotace navíc nejsou jediným zdrojem veřejných financí, které mohou být ovlivněny poslanci. Provedený pokus o nalezení pravidelnosti v distribuci poslaneckých dotací může sloužit k inspiraci pro studium krajských dotací a dotací Evropské unie, které jsou však vzhledem k jiným procedurám a kontrolám nejspíše politicky ovlivňovány jiným způsobem. Nutné je také připojit analýzu ministerských dotací, které byly ovlivňovány i za fungování praxe přidělování poslaneckých dotací větším podílem poslanců než poslanecké dotace. Tím se studium této problematiky srovná se studii zahraničními, které jsou zaměřeny na fenomén tzv. *pork barrel*.

Literatura

- BARDES, B. A., SCHELLEY, M. C., SCHMIDT, S. W. (2008): American Government and Politics Today 2008: The Essentials. Cengage Learning, Belmont, 539 s.
- BATHELT, H., MALMBERG, A., MASKELL, P. (2004): Clusters and knowledge: local buzz, global pipelines and the process of knowledge creation. *Progress in Human Geography*, 28, č. 1, s. 31-56.
- BLAŽEK, J., MACEŠKOVÁ, M. (2010): Regional Analysis of Public Capital Expenditure: To Which Regions is Public Capital Expenditure Channelled - to 'Rich' or to 'Poor' Ones? *Regional Studies*, 44, č. 6, s. 679-696.
- BLAŽEK, J., NETRDOVÁ, P. (2009): Can development axes be identified by socio-economic variables? The case of Czechia. *Geografie - Sborník ČGS*, 114, č. 4, s. 245-262.
- BUCHANAN, J. M. (1998): Veřejné finance v demokratickém systému. Computer Press, Praha, 324 s.
- COOKE, P. (2001): Regional Innovation Systems, Clusters, and the Knowledge Economy. *Industrial and Corporate Change*, 10, č. 4, s. 945-974.
- DRAZEN, A., ESLAVA, M. (2005): Pork Barrel Cycles. National Bureau of Economic Research Working Papers 12190. National Bureau of Economic Research, Cambridge. Dostupné z: <http://www.nber.org/papers/w12190.pdf> (cit. 27. 5. 2012).
- DVOŘÁKOVÁ, V. (2012): Rozkládání státu. Universum, Praha, 176 s.
- ETZKOWITZ, H. (2003): Innovation in innovation: the Triple Helix of university-industry-government relations. *Social Science Information*, 42, č. 3, s. 293-337.
- EVROPSKÁ KOMISE (2004): The Impact of Member State Policies on Cohesion. Final Report. Evropská komise, Brusel. Dostupné z: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/3cr/impact_member.pdf (cit. 25. 1. 2010).
- FINNIGAN, T. (2007): All About Pork: The Abuse of Earmarks and the Needed Reforms. Citizens Against Government Waste, Washington. Dostupné z:

- http://www.cagw.org/site/DocServer/All_About_Pork_2007_Final.pdf?docID=2001 (cit. 2. 12. 2009).
- FUKUI, H., FUKAI, S. N. (1996): Pork Barrel Politics, Networks, and Local Economic Development in Contemporary Japan. *Asian Survey*, 36, č. 3, s. 268-286.
- GOLDEN, M. A., PICCI, L. (2006): Pork-Barrel Politics in Postwar Italy, 1953-94. *American Journal of Political Science*, 52, č. 2, s. 268-289.
- GROSSMAN, G. M., HELPMAN, E. (2006): Party Discipline and Pork-Barrel Politics. *Other Recent Works*. Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley. Dostupné z: <http://escholarship.org/uc/item/64k158j4> (cit. 27. 5. 2012).
- HAMPL, M. (1996): Teorie geografické organizace společnosti. In: Hampl, M. (ed.): *Geografická organizace společnosti a transformační procesy v České republice*. Přírodovědecká fakulta, Univerzita Karlova v Praze, Praha, s. 13-34.
- HAMPL, M. (1998): *Realita, společnost a geografická organizace: hledání integrálního řádu*. Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje, Přírodovědecká fakulta, Univerzita Karlova v Praze, Praha, 110 s.
- HAMPL, M. (2005): *Geografická organizace společnosti v České republice: Transformační procesy a jejich obecný kontext*. Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje, Přírodovědecká fakulta, Univerzita Karlova v Praze, Praha, 147 s.
- HAMPL, M. (2007): Regionální diferenciace současného socioekonomického vývoje v České republice. *Sociologický časopis*, 43, č. 5, s. 889-910.
- HAMPL, M. (2009): Globální systém: stav, současné tendence a možné perspektivy distribuce mocenského potenciálu. *Geografie – Sborník ČGS*, 114, č. 1, s. 1-20.
- HÁNA, D. (2010): *Poslanecké dotace v Česku v letech 2003-2009: Prostorová dimenze a identifikace některých podmiňujících faktorů*. Diplomová práce. Vedoucí práce: RNDr. Marie Macešková, PhD. Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje PŘF UK, Praha, 96 s.
- HÁNA, D., MACEŠKOVÁ, M. (2010): Poslanecké dotace v kontextu implikací pro regionální rozvoj. *E+M Ekonomie a Management*, 13, č. 3, s. 16-25.
- HARVEY, D. (2004): Retrospect on The Limits to Capital. *Antipode*, 36, č. 3, s. 544-549.
- HARVEY, D. (2006a): *Limits to Capital*. Verso, London – New York, 478 s.
- HARVEY, D. (2006b): Neo-liberalism as creative destruction. *Geografiska Annaler Series B Human Geography*, 88, č. 2, s. 145-158.
- HARVEY, D. (2010): *A Companion to Marx's Capital*. Verso, London – New York, 356 s.
- HENDL, J. (2006): *Přehled statistických metod zpracování dat: analýza a metaanalýza dat*. Portál, Praha, 583 s.
- JOHNSTON, R. J. (1979): Congressional Committees and Department Spending: The Political Influence on the Geography of Federal Expenditure in the United States. *Transactions of the Institute of British Geographers, New Series*, 4, č. 3, s. 373-384.
- JOHNSTON, R. J. (1983): The feedback component of the pork barrel: tests using the results of the 1983 General Election in Britain. *Environment and Planning A*, 15, č. 12, s. 1691-1696.
- KHEMANI, S. (2000): *Political Cycles in a Developing Economy. Effect of Elections in Indian States*. Public Economics Working Papers 2454. Development Research Group, The World Bank, Washington. Dostupné z: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/10/27/000094946_00101405515652/Rendered/PDF/multi_page.pdf (cit. 18. 4. 2008).
- KORČÁK, J. (1973): *Geografie obyvatelstva ve statistické syntéze*. Univerzita Karlova, Praha, 147 s.
- KOUBA, K. (2007): Prostorová analýza českého stranického systému. *Institucionalizace a prostorové režimy*. *Sociologický časopis*, 43, č. 5, s. 1017-1039.

- KREJDL, A. (2006): Veřejné rozpočty a rozpočtový proces v České republice. In: Kohout, P., Krejdl, A., Pavel, J. (eds): Průhledný státní rozpočet? Kudy tečou a kam prosakují naše veřejné finance. Transparency International Česká republika, Praha, s. 93-168. Dostupné z: http://www.transparency.cz/pdf/rozpocet_studie_01.pdf (cit. 16.2.2008).
- LEYDESDORFF, L., MEYER, M. (2006): Triple Helix indicators of knowledge-based innovation systems: Introduction to the special issue. *Research Policy*, 35, č. 10, s. 1441-1449.
- MACEŠKOVÁ, M. (2007): Regionální dimenze fiskální politiky na příkladě veřejných investičních výdajů v Česku. *Geografie - Sborník ČGS*, 112, č. 1, s. 17-33.
- MACEŠKOVÁ, M. (2009): Fiskální politika jako klíčový mechanismus regionálního rozvoje: příklad regionální dimenze sektorových a horizontálních politik ČR. Disertační práce. Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje, Přírodovědecká fakulta, Univerzita Karlova v Praze, Praha, 154 s.
- MARKO, M. (2004): DPH – pohroma i šance. *Obec & finance*, 9, č. 4. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6147391> (cit. 16. 4. 2010).
- MARX, K. (2011): Capital. Volume one. A Critique of Political Economy. Dover Publications, Mineola, New York, 869 s.
- MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVE, P. B. (1994): Veřejné finance v teorii a praxi. Management Press, Praha, 946 s.
- MUSIL, J., MÜLLER, J. (2008): Vnitřní periferie v České republice jako mechanismus sociální exkluze. *Sociologický časopis*, 44, č. 2, s. 321-348.
- NĚMCOVÁ, M. (2007): Porcování medvěda, kdo ochutná a kdo si nechá zajít chuť? *Blog Aktuálně.cz*, 2. 10. 2007. Dostupné z: <http://blog.aktualne.centrum.cz/blogy/miroslava-nmcova.php?itemid=1727> (cit. 7. 4. 2009).
- PEKOVÁ, J. (2002): Veřejné finance – úvod do problematiky. ASPI Publishing, Praha, 456 s.
- PILEČEK, J. (2010): Koncept sociálního kapitálu: pokus o přehled teoretických a metodických východisek a aplikačních přístupů jeho studia. *Geografie - Sborník ČGS*, 115, č. 1, s. 64-77.
- PILEČEK, J., JANČÁK, V. (2010): Je možné měřit sociální kapitál? Analýza územní diferenciacie okresů Česka. *Geografie - Sborník ČGS*, 115, č. 1, s. 78-95.
- RICE, T. W. (1985): An Examination of the Median Voter Hypothesis. *The Western Political Quarterly*, 38, č. 2, s. 211-223.
- SAMUELSON, P., NORDHAUS, W. (1991): *Ekonomie*. Svoboda, Praha, 1011 s.
- SPURNÁ, P. (2008): Prostorová autokorelace – všudypřítomný jev při analýze prostorových dat? *Sociologický časopis*, 44, č. 4, s. 767-787.
- STAŠKOVÁ, B. Š. (2008): Porcování medvěda očima poslanců. *Socioweb*, 10, s. 13-16. Dostupné z: http://www.socioweb.cz/upl/editorial/download/156_socioweb_10_08.pdf (cit. 20. 2. 2009).
- SUNLEY, P., KLAGGE, B., BERNDT, C., MARTIN, R. (2005): Venture Capital Programmes in the UK and Germany: In What Sense Regional Policies? *Regional Studies*, 39, č. 2, s. 255-273.
- TABERY, E. (2008): Hledá se prezident. *Zákulisí voleb hlavy státu*. Respekt Publishing, Praha, 451 s.
- šetření autorů mezi poslanci Poslanecké sněmovny formou rozhovoru a dotazníkového šetření v roce 2009, kde byla poskytnuta záruka nezveřejnění jmen a dalších osobních údajů

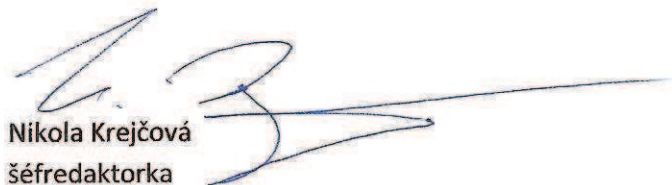
Zdroje dat

- ČSÚ (2002): Jmenné seznamy kandidátů ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konaných ve dnech 14. - 15.6.2002. Z vnitřních zdrojů ČSÚ.

- ČSÚ (2006): Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Dostupné z: <http://www.volby.cz/pls/ps2006/ps1?xjazyk=CZ> (cit. 8. 2. 2010).
- ČSÚ (2009a): Demografická ročenka okresů 1999 až 2008. Metodické poznámky. Dostupné z: http://www.czso.cz/csu/2009edicniplan.nsf/publ/4034-09-1999_az_2008 (cit. 8. 2. 2010).
- ČSÚ (2009b): Malý lexikon obcí ČR 2009. Dostupné z: <http://www.czso.cz/csu/2009edicniplan.nsf/p/1302-09> (cit. 11. 3. 2010).
- ČSÚ (2009c): Počet obyvatel v obcích. Dostupné z: http://www.czso.cz/csu/2009edicniplan.nsf/publ/1301-09-k_1_1_2009 (cit. 11. 3. 2010).
- ČSÚ (2009d): Vývoj základních demografických ukazatelů za územně správní celky ČR (1919 až 2007). Dostupné z: http://www.czso.cz/csu/2009edicniplan.nsf/publ/4023-09-%281919_az_2007%29 (cit. 16. 2. 2010).
- ČSÚ (2010): Okresy České republiky v roce 2008. Dostupné z: <http://www.czso.cz/csu/2009edicniplan.nsf/p/1303-09> (cit. 16. 2. 2010).
- MFČR (2010): Zákony o státním rozpočtu. Dostupné z: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakon_o_sr.html?year=PRESENT (cit. 15. 1. 2010).
- PSPČR (2002-2008): Schválené pozměňovací návrhy k tabulkové části a k číselným položkám návrhu zákona o státním rozpočtu. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=60195> (cit. 15. 1. 2010).
- PSPČR (2010): Poslanci. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/fsnem.sqw> (cit. 25. 2. 2010).

V Praze dne 20. června 2014

Potvrzuji tímto, že článek p. autora Davida Hány a pí autorky Marie Feřtové s názvem „Faktory územní alokace poslaneckých dotací v Česku v letech 2003-2009: význam lokalizace bydlišť poslanců“ byl přijat do tisku rozhodnutím redakční rady odborného recenzovaného časopisu Regionální studia registrovaného u ČNS ISSN pod číslem ISSN 1803-1471.


Nikola Krejčová
šéfredaktorka

Ing. Nikola Krejčová
šéfredaktorka časopisu Regionální studia
Vysoká škola ekonomická v Praze
n. W. Churchilla 4
130 67 Praha 3
nikola.krejcova@vse.cz
+ 420 603 553 468

Porcování ministerského medvěda: Souvislost mezi poslaneckými a ministerskými dotacemi v Česku v období 2004–2012*

*David Hána***

Summary

**Pork Barrel on Ministries:
Connection between MPs' and Ministry Grants in Czechia in 2004–2012**

The article aims to contribute to the research on MPs' or ministry grants, generally known as pork barrel, by study of spatial differentiation of the Ministry of Regional Development program of the Support of Regional Development grants distribution in Czechia in 2004–2012 at the level of districts. It differentiates inner structure of pork barrel as it investigates ministry grants separately and takes up interest in connection between them and MPs' grants in 2004–2009 (before ending of MPs' grants) and 2010–2012 (after ending of MPs' grants in 2010) in their volume and their spatial differentiation as well. It discusses possibility of politicians to hide the abolished praxis of MPs' grants spending by continuing political influence on ministry grants (without any public control).

Keywords: pork barrel, public expenditures, regional development, spatial differentiation.

Úvod

V roce 2009 byla přidělena zřejmě na dlouhou dobu poslední poslanecká dotace, tedy dotace zařazená do státního rozpočtu pozměňovacím návrhem během jeho projednávání v Poslanecké sněmovně, v mediálním prostředí nazývaná oblíbeným označením „porcování medvěda“. Poslanci tak přidělovali regionům a lokalitám relativně velké finanční prostředky z rozpočtu státu, které mohly mít především u menších obcí zásadní vliv na jejich rozvoj (Hána 2010;

* Článek vznikl za podpory Grantové agentury Univerzity Karlovy v Praze v rámci projektu č. 628012 „Identifikace teritoriálních aliancí na základě studia poslaneckých a ministerských dotací v Česku v období 2003–2012“. Autor dále připojuje poděkování Doc. RNDr. Jiřímu Blažkovi, Ph.D. a oběma anonymním recenzentům za cenné připomínky k pracovním verzím článku.

** RNDr. David Hána, Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje, Přírodovědecká fakulta UK v Praze, Albertov 6, 128 43 Praha 2. E-mail: david.hana@centrum.cz.

Hána, Macešková 2010). Účel takových dotací mohl být mnohý: od zajištění rozvoje potřebným regionům, na které se v dotačních titulech ministerstev pro specifické podmínky nedostalo, přes politické strategie celostátních politických stran či politickou podporu příslušných místních stranických organizací, podporu rozvoje vlastního bydliště (a předcházení znehodnocení místního kapitálu, viz Harvey 2006), sledování vlastních podnikatelských zájmů až po budování sociálních a klientelistických sítí (srov. Dvořáková 2012).

Proč se tedy poslanci z vlastní vůle rozhodli tento praktický nástroj zrušit? Důvodem zřejmě byl kritický ohlas této praxe v médiích, od občanských sdružení (viz např. Kohout et al. 2006) a v neposlední řadě u voličů, který narušil „klidné“ přidělování těchto dotací. S příchodem finanční krize, která byla spojená s omezováním výdajů veřejného sektoru pravicovými vládami, navíc nebylo již delegitimizované rozdělování milionů na projekty bez systematicky kontrolovaného výběru politicky únosné.

Na poslanecké aktivity spojené se zasahováním do státního rozpočtu však nelze nahlížet pouze ze sice nejznámějšího, přesto poněkud omezeného pohledu poslaneckých dotací. Článek se pokusí tuto perspektivu rozšířit také na poslanecké aktivity na ministerstvech, které mohou sledovat stejné zájmy jako již zrušená praxe poslaneckých dotací. Poslanci totiž mohli místo ukončení ovlivňování státního rozpočtu svůj vliv přesunout z Poslanecké sněmovny na jednotlivá ministerstva, kde by nadále „usměrňovali“ alokaci financí z ministerských dotačních titulů (dále jen ministerské dotace). Už v dobách přerozdělování prostředků poslaneckými dotacemi se totiž poslanci snažili zasahovat do rozpočtu také na ministerstvech (Stašková 2008). Navíc je tato cesta v jistém smyslu pro poslance „pohodlnější“. Je méně transparentní, média, občanská sdružení ani občané si jí z mnoha důvodů včetně složitosti rozpočtového procesu příliš nevěšmají (viz Ochrana 2003; Kohout et al. 2006; Hamerníková, Maaytová 2007; Krnáčová, Pavel 2007).

Je tedy zřejmé, že poslanci ovlivňují také směřování dotací na ministerstvech. Cílem článku je představení prostorové struktury vybraných ministerských dotací a její změny v průběhu období 2004–2012, během kterého došlo k ukončení praxe přidělování poslaneckých dotací, a souvislostí v prostorové struktuře obou typů dotací, která může poukazovat na přesun vlivu poslanců na alokaci dotací z Poslanecké sněmovny na ministerstva. Tato souvislost bude ověřována na základě analýzy prostorové distribuce obou typů dotací. V české odborné literatuře bylo téma poslaneckých dotací zpracováno již v několika statích (Hána 2010; Stašková 2008; Hána, Macešková 2010; Hána, Feřtová 2013), ze kterých budou čerpány podstatné informace a také údaje pro studium ministerských dotací v tomto článku. Obsahem hypotézy, která bude ověřována, je předpoklad, že se prostorová struktura ministerských dotací po roce 2010 do značné míry „přizpůsobila“ prostorové struktuře poslaneckých dotací.

Ověření této hypotézy také odpovídá struktura článku. V první části bude představena teorie, která by měla osvětlit příslušné principy a mechanismy

v dané problematice, včetně uvedení do konceptu *pork barrel*, který je častým námětem zahraničních studií a který se zabývá státními výdaji na projekty s lokálním dopadem. Další část představí metodickou stránku práce, na kterou naváže část empirická. Ta představí hlavní výsledky analýz a jejich interpretaci.

***Pork barrel* v českém rozpočtovém procesu**

Ve světové literatuře často zkoumaná tematika politických zásahů do státního rozpočtu, kterými jsou přidělovány finance z celostátních prostředků na projekty s lokálním významem a dopadem, nazývaná jako *pork barrel* (např. Johnston 1979, 1983; Fukui, Fukai 1996; Drazen, Eslava 2005; Golden, Picci 2006; Grossman, Helpman 2006; Finnigan 2007; Bardes et al. 2008), byla v nedávné době doplněna také empirickými studiemi českých poslaneckých dotací přidělovaných během projednávání a schvalování návrhu státního rozpočtu v Poslanecké sněmovně (Hána 2010; Hána, Macešková 2010; Hána, Feřtová 2013). Tímto výzkumem byl představen význam a výjimečnost poslaneckých dotací jak svým relativně vysokým finančním objemem, tak způsobem prosazování do státního rozpočtu. Jde však jen o část okruhu témat, která jsou zahrnuta do uvedeného konceptu. I v případě, kdy lze na zahraničním příkladě rozlišit „poslanecké“ a „ministerské“ dotace, autoři mezi zmíněnými typy dotací často nerozlišují a souhrnně je označují právě jako *pork barrel* (viz např. Johnston 1979, 1983; Fukui, Fukai 1996). Důvodem je především podobný smysl dotací, kdy centrální úroveň státu ze svého rozpočtu podporuje projekty s lokálním významem, které ve velké míře mohou financovat samy obecní či regionální samosprávy, a podobný vliv politiků z centrálních zastupitelských institucí na výsledný výběr dotovaných projektů.

Pork barrel je původní označení ze Spojených států amerických, kde členové centrálního legislativního orgánu tradičně rozdělují peníze z federálního rozpočtu na projekty ve svých volebních obvodech. Tyto praktiky zde lze v relativně malé míře zaznamenat poprvé již v 18. století v prvním volebním období Kongresu, větší intenzity však dosáhly až v 80. letech 20. století (Finnigan 2007). Dotace federálních zastupitelů se do návrhu federálního rozpočtu zahrnují v jednotlivých výborech a podvýborech Sněmovny reprezentantů, Senátu a společných výborů a podvýborů během složité procedury schvalování rozpočtu (Johnston 1979; Grossman, Helpman 2005; Bardes et al. 2008). Jde tedy o dotace, které jsou v Česku nazývány poslaneckými.

Odlišná míra pozornosti a odlišný přístup ke studiu dotací přidělovaných členy parlamentů v evropských státech se odvíjí především od odlišných pravomocí příslušných parlamentů v rámci rozpočtových procesů. Například ve Spojeném království nemá parlament právo jakýmkoliv způsobem zasahovat do vládního návrhu státního rozpočtu (Krejdl 2006). Také proto se britské

studie zabývající se fenoménem *pork barrel* týkají pouze dotací ministerských (např. Johnston 1983). Oproti tomu v Itálii jsou pozměňovací návrhy zastupitelů k vládnímu návrhu státního rozpočtu povoleny s podmínkou vyrovnaného rozpočtu (Krejdl 2006). Také díky tomu se lze seznámit se studií dlouhodobého vývoje italských poslaneckých dotací (Golden, Picci 2006).

V Česku se poslanci snažili uplatňovat svůj vliv na alokaci prostředků během rozpočtového procesu, především během sestavování a projednávání návrhu rozpočtu ve vládě a projednávání a schvalování návrhu v Poslanecké sněmovně (viz Peková 2002; Hamerníková, Maaytová 2007; Stašková 2008). Poslanecké dotace byly do rozpočtu zařazovány především prostřednictvím pozměňovacích návrhů rozpočtového výboru či výjimečně jednotlivých poslanců během projednávání rozpočtu v Poslanecké sněmovně (viz Krejdl 2006; Stašková 2008; Hána 2010; Hána, Macešková 2010; Hána, Feřtová 2013). Projednávání návrhu státního rozpočtu se řídí zákonem o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (Zákon č. 90/1995 Sb.) a probíhá ve třech čteních. V prvním čtení se schvalují základní údaje návrhu rozpočtu, především objem příjmů a výdajů. Po jejich schválení je návrh rozdělen mezi několik sněmovních výborů, které k jimi projednávané části návrhu rozpočtu předají svá usnesení rozpočtovému výboru. Ten následně přijímá usnesení nejen k návrhu státního rozpočtu jako celku, ale také k rozpočtovým změnám navrženým ostatními výbory. Toto usnesení, které obsahovalo také rozpočtové přesuny ve prospěch vybraných poslaneckých dotací (ovšem souhrnně pod hlavičkou rozpočtového výboru, bez informace o konkrétních poslancích, kteří požadovali zařazení těchto dotací), se předkládá ve druhém čtení plénu Poslanecké sněmovny. Během rozpravy ve druhém čtení mohou poslanci předkládat své individuální pozměňovací návrhy, o kterých hlasují v následujícím třetím čtení po seznámení se s jejich podobou (zákon č. 90/1995 Sb.; Krejdl 2006; Stašková 2008).

Poslanci již v prvním čtení schvalují příjmy a výdaje návrhu státního rozpočtu, proto musely být poslanecké dotace fiskálně neutrální (zvýšení některých výdajových položek muselo být kompenzováno snížením jiných výdajových položek). Až na výjimečné případy, kterými byly například roky 2007 a 2010 (více viz Hána 2010), byly ve vládním návrhu státního rozpočtu pro jeho snadnější schválení některé výdajové položky úmyslně nadhodnoceny. Ministerstvo financí tak dávalo poslancům k dispozici několik miliard korun na financování vlastních dotačních iniciativ (Krejdl 2006). Rozdělování prostředků na poslanecké dotace se v této fázi rozpočtového procesu řídilo politickou dohodou, která vycházela z rozdělení politických stran mezi vládní koalici a opozici a z významu jednotlivých stran v koalici (např. Šnidl 2007; Vavroň 2007). Zvýhodnění v prosazování poslaneckých dotací do státního rozpočtu byli především členové rozpočtového výboru, ostatní poslanci museli za své pozměňovací návrhy lobbovat u jeho členů a využívat tak svého postavení v příslušné politické straně či ve Sněmovně nebo využívat svých osobních či politických kontaktů na členy rozpočtového výboru nebo na vlivné poslance.

Podobně jako dnes, také během probíhající praxe přidělování poslaneckých dotací pro poslance existovala další možnost, a to ovlivnit tok financí přímo na ministerstvech během plnění již schváleného rozpočtu (Stašková 2008). Finance na jednotlivé dotace jsou rozdělovány rozhodnutím ministra, přičemž poslanci se stávají jedněmi z mnoha lobbistů za své regiony (vedle starostů, hejtmanů, podnikatelů ad.). Přesto je možné očekávat, že poslanci patří mezi lobbisty s největším vlivem, který se odvíjí od příslušnosti k politické straně, postavení v jejím rámci, ale také například od kontaktů na konkrétního ministra či vysoce postaveného ministerského úředníka. Přes relativní obtížnost prosazení dotace se argumentem pro takové jednání zdá být nízká veřejná kontrola této části rozpočtového procesu (Němcová 2007; Stašková 2008), která poslancům zajišťuje „klidnou“ práci při ovlivňování ministerských úředníků či ministrů a po přidělení dotace nezájem médií.

Tato teoretická diskuze vede k otázce změny prostorových projevů vlivu poslanců na ministerské dotace po ukončení přidělování poslaneckých dotací v roce 2010, která je také obsažena v hypotéze tohoto článku. Ta bude ověřována metodikou uvedenou v následující kapitole.

Přístup ke studiu ministerských dotací

Pro nepříliš dobrou dostupnost dat o dotacích některých ministerstev bylo přistoupeno k analýzám jednoho případu, tedy k analýzám dotací poskytnutých v rámci jednoho ministerského dotačního programu. Poslaneckým dotacím nejpodobnější typem projektů, alokovanými částkami na jednu dotaci nebo komplexitou podporovaných aktivit, a tedy nejvhodnějším pro srovnání s prostorovým vzorcem alokace poslaneckých dotací, byl dotační program Podpora regionálního rozvoje Ministerstva pro místní rozvoj (dále jen „dotace na podporu regionálního rozvoje“) (viz také Hána, Macešková 2010).

Základním zdrojem dat pro prováděné analýzy byly databáze vytvořené z datových zdrojů Poslanecké sněmovny a Ministerstva pro místní rozvoj (PS PČR 2002–2008; MMR 2012). Vedle již dříve využitých databází poslaneckých dotací z let 2003–2009 (Hána 2010; Hána, Feřtřová 2013) byla využita data o dotacích na podporu regionálního rozvoje za období 2004–2012, přičemž rok 2003 nebyl do analýz zařazen pro nedostupnost příslušných dat ve využívaném zdroji. Zařazeny do analýz byly dotace schválené i podmíněčně přijaté, kde příjemce dotace musí doložit vlastnictví nemovitého majetku, do kterého se investuje (MMR 2012). Nebyly brány v potaz dotace náhradní, u kterých je obtížnější dohledat, zda byly skutečně vyplaceny. Vzhledem k jejich objemu však nejde o zásadní metodický nedostatek.

Data bylo před analýzami nutné upravit do použitelné databáze dotací přiřazených k příslušným okresům (o podobném zpracování databáze poslaneckých dotací podrobněji viz Hána 2010; Hána, Macešková 2010; Hána,

Feřtřová 2013). Během sestavování a kontroly databáze dotací na podporu regionálního rozvoje bylo zjištěno značné zkreslení prostorové analýzy dotacemi v dotačním titulu „Obnova obecního a krajského majetku postiženého živelní nebo jinou pohromou“ kvůli objemným investicím na odstranění následků několika velkých povodní v průběhu sledovaného období (viz Hána 2013). Přehled vývoje objemu dotací na podporu regionálního rozvoje v porovnání s těmito výdaji na odstranění následků povodní během sledovaného období představuje tabulka 1.

Tabulka 1: Objem dotací na podporu regionálního rozvoje a odstraňování povodňových škod v Česku, 2004–2012 (v mil. Kč)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
dotace PRR	823	1 156	1 457	692	241	349	526	366	278
výdaje na povodně	0	0	847	868	296	1 016	5 496	146	82

Zdroj: MMR 2012; výpočty autor.

Poznámka: Dotace PRR = dotace na podporu regionálního rozvoje; výdaje na povodně = dotace v dotačním titulu „Obnova obecního a krajského majetku postiženého živelní nebo jinou pohromou“. Dotace na podporu regionálního rozvoje zahrnují dotace z programu Podpora regionálního rozvoje bez dotací v dotačním titulu „Obnova obecního a krajského majetku postiženého živelní nebo jinou pohromou“.

V představených datech zaujme značné převýšení dotací na podporu regionálního rozvoje prostředky věnovanými na odstraňování škod po povodních především v letech 2009 a 2010. Pokud by byly tyto dotace zařazeny do analýz, zkreslení výsledků by bylo zásadní. Vzhledem ke skutečnosti, že poslanecké dotace se pouze v minimální míře podílely na investicích do odstraňování škod po povodních, nelze předpokládat, že by územní zacílení vyřazených dotací bylo výrazněji ovlivňováno politickými zájmy a poslaneckým dotacím jsou podobně především dotace na podporu regionálního rozvoje, je možné považovat vzhledem k definovanému cíli článku za metodicky správné rozhodnutí o vyřazení výdajů na odstraňování škod po povodních z dalších analýz.

Aby byly výsledky srovnatelné s výsledky dříve prováděných analýz poslaneckých dotací (Hána 2010; Hána, Macešková 2010; Hána, Feřtřová 2013), byla využita stejná metodika. Na úrovni okresů Česka byla provedena prostorová analýza dotací na podporu regionálního rozvoje, přičemž alokované finanční prostředky byly relativizovány k počtu obyvatel. Využita byla data z veřejných databází Českého statistického úřadu k 31. 12. předchozího roku, než na který byly dotace schváleny (ČSÚ 2009; 2012). Aby bylo možné odhalit rozdíly v prostorové distribuci dotací na podporu regionálního rozvoje na základě

vývoje přidělování poslaneckých dotací, bylo sledované období rozděleno na období 2004–2009, tedy období přidělování poslaneckých dotací, a na období 2010–2012, kdy už poslanecké dotace přidělovány nebyly.

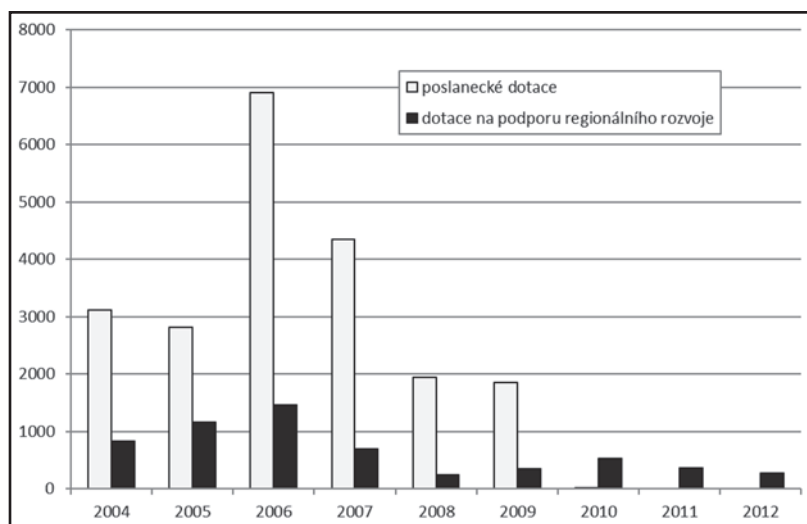
Zjištěné prostorové vzorce dotací na podporu regionálního rozvoje byly následně korelovány se dvěma dalšími údaji. Prvním z nich je vymezení okresů se soustředěnou podporou státu ze Strategie regionálního rozvoje (MMR 2000; 2006), podle kterého by se mělo řídit přidělování dotací na podporu regionálního rozvoje. Jde o okresy severozápadních Čech, moravskoslezského pomezí a od roku 2007 také o několik solitérních okresů především na Moravě. Tyto problémové okresy by měly být v duchu pojišťovací regionální politiky v přidělování dotací zvýhodněné (Blažek, Uhlíř 2011). Druhý údaj představuje prostorový vzorec přidělených poslaneckých dotací. V případě poslaneckých dotací byly využity hodnoty na jednoho obyvatele, v případě vymezení regionů se soustředěnou podporou státu byly okresy rozděleny binárně na zařazen/nezařazen. Míra podmíněnosti prostorového vzorce dotací na podporu regionálního rozvoje byla hodnocena za pomoci Spearmanova korelačního koeficientu. Ten je pro geografická data nejvhodnější vzhledem k jejich typickému asymetrickému rozložení (Korčák 1973; Hampl 1996; 1998) a očekávání nelineární závislosti jako u většiny geografických souborů (Hampl 2007). Pearsonův korelační koeficient oproti tomu lze použít pouze u normálně rozložených dat a s jeho pomocí je možné odhalit pouze lineární závislost (Hendl 2006).

Výsledky korelační analýzy by měly napovědět, do jaké míry se ve sledovaných obdobích prostorový vzorec dotací na podporu regionálního rozvoje podobá definici explicitní české regionální politiky a jaká je jeho souvislost s prostorovým vzorcem poslaneckých dotací, které jsou přidělovány ryze na základě uvážení poslanců. Výsledky analýz a jejich interpretaci představuje následující oddíl.

Souvislost mezi poslaneckými a ministerskými dotacemi

Před představením prostorového vzorce dotací na podporu regionálního rozvoje bude pozornost věnována základním analýzám vývoje objemu poslaneckých dotací i dotací na podporu regionálního rozvoje v průběhu sledovaného období (viz graf 1).

Graf 1: Vývoj objemu poslaneckých dotací a dotací na podporu regionálního rozvoje v Česku, 2004–2012 (v mil. Kč)



Zdroj: PS PČR 2003–2008; MMR 2012.

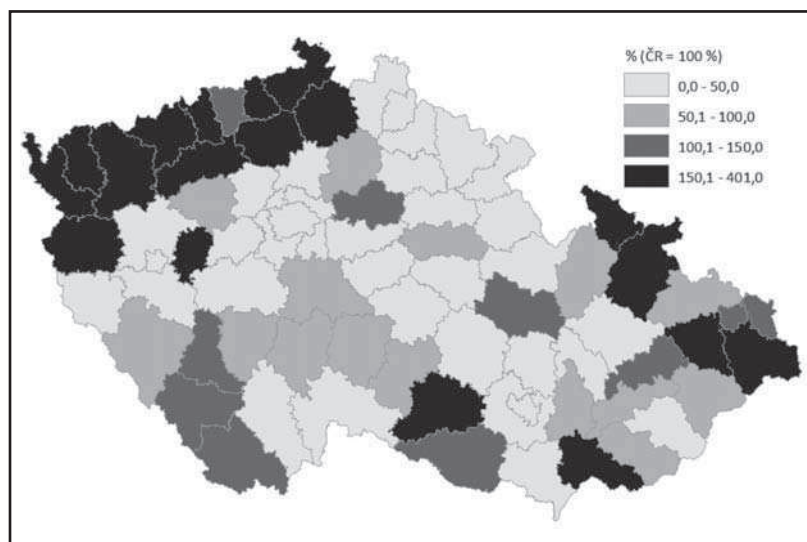
Z vývoje objemu obou typů dotací lze vyvodit několik zajímavých skutečností a předpokladů. V časové řadě objemů poslaneckých dotací i dotací na podporu regionálního rozvoje lze zaznamenat nápadné cyklické kolísání s periodou čtyř let. Nárůst objemu poslaneckých dotací a dotací na podporu regionálního rozvoje v roce 2006 a mírný nárůst dotací na podporu regionálního rozvoje v roce 2010 může být spjat s konáním voleb do Poslanecké sněmovny v těchto letech. Byl by tak splněn předpoklad teorie veřejné volby (viz např. Brennan, Buchanan 1980; Rice 1985; Samuelson, Nordhaus 1991; Musgrave, Musgrave 1994; Buchanan 1998; Holman 1999; Ochrana 2003; Hamerníková, Maaytová 2007), konkrétně teorie politického (obchodního) cyklu (Musgrave, Musgrave 1994; Holman 1999). Podle této teorie se politici snaží ovlivnit volební preference občanů zajištěním co nejlepších ekonomických podmínek zvýšením výdajů nejlépe právě ve volebním roce.

V grafu dále zaujme nápadně výrazná dominance poslaneckých dotací nad dotacemi na podporu regionálního rozvoje. Částka určená na poslanecké dotace převyšovala ve sledovaném období dotace na podporu regionálního rozvoje dvakrát až osmkrát. V roce 2010 již poslanecké dotace nebyly přiděleny a, jak je možné vyvodit z rozdílu financí určených na dotace na podporu regionálního rozvoje mezi roky 2009 a 2010, ukončení této praxe zřejmě nemělo vliv na navýšení rozpočtu dotací na podporu regionálního rozvoje,

kteře by mohly být případnou „náhradou“ za poslancecké dotace (pokud není uvažován výrazný nárůst prostředků kvůli odstraňování škod z velkých povodní v roce 2010, které byly z analýz vyřazeny, viz tabulka 1). Prostředky dotací na podporu regionálního rozvoje naopak klesají, zřejmě v důsledku úsporných opatření praviceových vlád (viz např. Stoupová 2008) či postupného nahrazování národní regionální politiky evropskou regionální politikou financovanou především strukturálními fondy Evropské unie (např. Blažek 2006). Pokles prostředků na dotace na podporu regionálního rozvoje může také souviset se změnou financování místních samospráv, kdy byl navýšen podíl obcí na sdílených daních a mohly tak být sníženy jejich jiné příjmy (viz např. Netolický 2007).

Při sledování objemu tak nebyla zaznamenána výraznější vývojová souvislost mezi poslanceckými dotacemi a dotacemi na podporu regionálního rozvoje. Pro naplnění cíle článku je nyní nutné přejít k hledání souvislostí v prostorových vzorcích obou typů dotací na úrovni okresů. Hodnocení prostorového vzorce poslanceckých dotací se věnovalo již několik dřívějších publikací (Hána 2010; Hána, Macešková 2010; Hána, Feřtrová 2013), proto zde bude poukázáno pouze na aspekty, které jsou podstatné ve spojení s následující analýzou dotací na podporu regionálního rozvoje. Prostorový vzorec poslanceckých dotací vytváří jasně patrný severozápadně-jihovýchodní gradient. Nejvíce byly podpořeny projekty v okresech na jihovýchodě Česka (od okresu Tábor a Jindřichův Hradec až po okresy Kroměříž či Vsetín), naopak nejméně byly podpořeny projekty v okresech severozápadních Čech. Prostorový vzorec ministerských dotací na podporu regionálního rozvoje je zobrazen v následujícím obrázku 1.

Obrázek 1: Dotace na podporu regionálního rozvoje na jednoho obyvatele v Česku, 2004–2012 (v %; ČR=100 %)



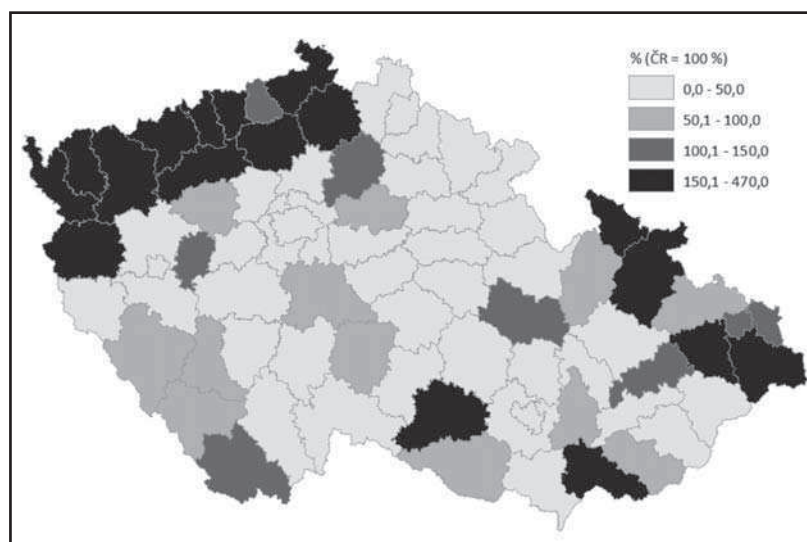
Zdroj: ČSÚ 2009; 2012; MMR 2012; výpočty autor.

Poznámka: Průměrný objem dotací na podporu regionálního rozvoje na obyvatele v Česku za období 2004–2012 je 654 Kč.

Ve Strategii regionálního rozvoje jsou jako okresy se soustředěnou podporou státu vymezeny okresy na severozápadě Čech a v moravskoslezském regionu (MMR 2000; 2006). Pro období 2007–2013 pak Strategie regionálního rozvoje přidává také některé solitérní okresy na Moravě, jako jsou okresy Třebíč, Znojmo, Hodonín, Přerov, Kroměříž, nebo okres Svitavy na českomoravském pomezí (MMR 2006). Největší objem dotací na podporu regionálního rozvoje by tedy měl směřovat právě do těchto okresů. Výsledky představené obrázkem 1 napovídají, že dotace na podporu regionálního rozvoje v období 2004–2012 z větší části skutečně směřovaly do regionů se soustředěnou podporou státu. Tvrzení také podporují výsledky v prvním sloupci tabulky 2 (viz dále).

K posouzení souvislostí mezi prostorovou alokací dotací na podporu regionálního rozvoje a poslaneckých dotací je však nezbytné srovnání období před ukončením praxe přidělování poslaneckých dotací (2004–2009) a po jejím ukončení (2010–2012). Následující obrázky 2 a 3 představují prostorový vzorec dotací na podporu regionálního rozvoje v těchto dvou obdobích.

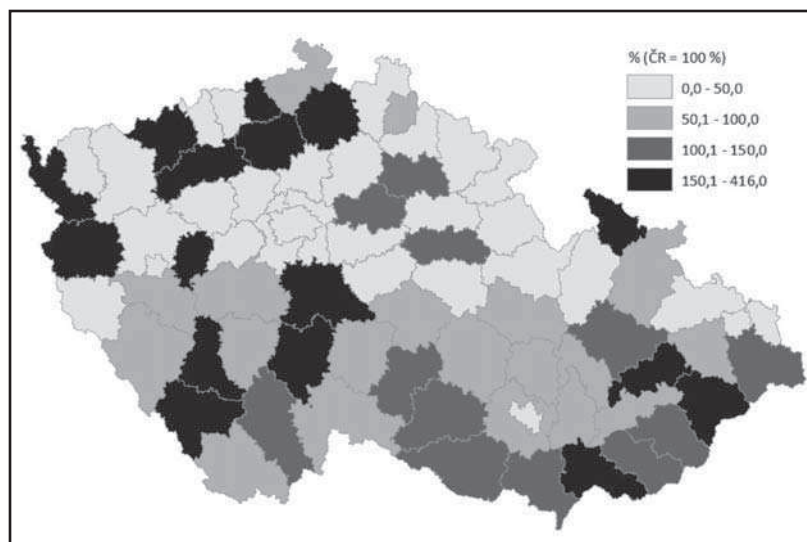
Obrázek 2: Dotace na podporu regionálního rozvoje na jednoho obyvatele v Česku, 2004–2009 (v %; ČR=100 %)



Zdroj: ČSÚ 2009; 2012; MMR 2012; výpočty autor.

Poznámka: Průměrný objem dotací na podporu regionálního rozvoje na obyvatele v Česku za období 2004–2009 je 511 Kč.

Obrázek 3: Dotace na podporu regionálního rozvoje na jednoho obyvatele v Česku, 2010–2012 (v %; ČR=100 %)



Zdroj: ČSÚ 2012; MMR 2012; výpočty autor.

Poznámka: Průměrný objem dotací na podporu regionálního rozvoje na obyvatele v Česku za období 2010–2012 je 143 Kč.

Prostorový vzorec dotací na podporu regionálního rozvoje v prvním sledovaném období (obrázek 2) respektuje odpovídající vymezení okresů se soustředěnou podporou státu ze Strategie regionálního rozvoje. Ve druhém sledovaném období se však prostorový vzorec dotací již zřetelně mění. Do výčtu nejpodporovanějších okresů se dostávají také okresy, které nejsou zařazeny mezi okresy se soustředěnou podporou státu (např. okres Benešov, Tábor, Prachatice, Strakonice, Tachov nebo Cheb). Naopak je značný počet okresů, které by měly být podle Strategie regionálního rozvoje mezi nejdotovanějšími, přesto získaly jen velmi málo dotací na podporu regionálního rozvoje (např. okres Most, Teplice, Sokolov, Šumperk, Opava, Ostrava-město nebo Karviná).

Kvantitativně vyjádřený vztah mezi prostorovým vzorcem dotací na podporu regionálního rozvoje v obou sledovaných obdobích, vymezením okresů se soustředěnou podporou státu a prostorovým vzorcem poslaneckých dotací předkládá tabulka 2 s korelačními koeficienty vyjadřujícími pravděpodobnost podmíněnosti mezi jednotlivými proměnnými.

Tabulka 2: Spearmanův korelační koeficient závislosti relativizovaného objemu dotací na podporu regionálního rozvoje k počtu obyvatel s vybranými faktory v okresech Česka (2004–2012)

	PRR 2004-2012	PRR 2004-2009	PRR 2010-2012
SRR	0,584	0,586	0,235
poslanecké dotace	-0,167	-0,210	0,130

Zdroj: PS PČR 2002–2008; ČSÚ 2009; 2012; MMR 2000; 2006; 2012; výpočty autor.

Poznámka: PRR = dotace na podporu regionálního rozvoje; SRR = vymezení okresů se soustředěnou podporou státu ze Strategie regionálního rozvoje z roku 2006; databáze poslaneckých dotací byla k dispozici za období 2003–2009.

Výsledky uvedené v tabulce podporují již zmíněnou skutečnost odklonu prostorového vzorce dotací na podporu regionálního rozvoje od vymezení okresů se soustředěnou podporou státu (v tabulce 2 „SRR“) mezi oběma sledovanými obdobími. Naopak při pohledu na vývoj korelačního koeficientu prostorového vzorce dotací na podporu regionálního rozvoje a prostorového vzorce poslaneckých dotací se nelze ubránit přesvědčení, že se prostorový vzorec dotací na podporu regionálního rozvoje „přízpůsobuje“ prostorovému vzorci poslaneckých dotací. Negativní korelace z období 2004–2009, kdy probíhala praxe přidělování poslaneckých dotací, se tak mění na menší pozitivní závislost v období 2010–2012. V tomto období lze u dotací na podporu regionálního rozvoje zaznamenat známky severozápadně-jihovýchodního gradientu (viz obrázek 3), který je také přítomný v prostorovém vzorci poslaneckých dotací. Jeho promítání do prostorového vzorce dotací na podporu regionálního rozvoje přítomné nemá „oficiální“ odůvodnění.

Přestože nebyl (po odstranění specifických dotací na odstranění povodňových škod a odhlédnutí od možného vlivu politického cyklu) zjištěn významný nárůst prostředků na dotace na podporu regionálního rozvoje po ukončení praxe přidělování poslaneckých dotací v roce 2010, byla odhalena souvislost v prostorové struktuře dotací na podporu regionálního rozvoje a poslaneckých dotací. Tím se potvrdila hypotéza vyslovená v úvodu článku, prostorová struktura dotací na podporu regionálního rozvoje se po roce 2010 do značné míry „přízpůsobila“ prostorové struktuře poslaneckých dotací. Odůvodněně (také díky dřívějším závěrům ve Stašková 2008) je možné diskutovat o možnosti, že se vliv poslanců na státní rozpočet po ukončení praxe přidělování poslaneckých dotací koncentroval na některá ministerstva, kde poslanci mohou nadále ovlivňovat alokaci dotací z některých ministerských dotačních titulů v prostorovém vzorci, který dříve byl typickým pro poslanecké dotace.

Závěr

Cílem článku bylo představení prostorového vzorce vybraných ministerských dotací a jejich souvislost s prostorovým vzorcem poslaneckých dotací. Ve světové odborné literatuře je často zkoumána problematika tzv. *pork barrel*, tedy dotací, kterými jsou za významného vlivu politiků z centrální úrovně státu financovány projekty s lokálním významem a lokálním rozvojovým dopadem. V Česku lze mezi tyto dotace zařadit jak již zrušené poslanecké dotace, tak i ministerské dotace, jejichž politické ovlivnění nebylo českými odborníky doposud příliš zdůrazňováno. Předložená analýza vybraných dotací Ministerstva pro místní rozvoj tak představuje první pokus o uchopení ministerských dotací z pohledu *pork barrel* také v Česku.

Zahraniční studie však často nerozlišují mezi jednotlivými typy dotací, proto je možné rozlišení poslaneckých a ministerských dotací a studium jejich souvislostí brát i ve světovém pohledu za ojedinělé a přispívající ke geografickému, politologickému či ekonomickému poznání. Pro české prostředí navíc otevírá možnost diskuze o „neoficiálním“ politickém vlivu na ministerské dotační programy a o faktické (ne)platnosti politických prohlášení týkajících se ukončení praxe přidělování poslaneckých dotací.

Pro rozsáhlost dat o všech ministerských dotacích byl vybrán případ jednoho dotačního programu Podpora regionálního rozvoje Ministerstva pro místní rozvoj, který se vzhledem k podobnosti typu projektů tohoto programu a poslaneckých dotací zdál nejvhodnější. Prostorový vzorec dotací z uvedeného programu byl korelován s prostorovým vzorcem poslaneckých dotací a s vymezením okresů se soustředěnou podporou státu, podle kterého by se rozdělování dotací z tohoto programu mělo řídit. Doplněno bylo také srovnání objemu ministerských a poslaneckých dotací.

Ve vývoji objemu dotací na podporu regionálního rozvoje nelze zaznamenat větší souvislost s vývojem objemu poslaneckých dotací včetně ukončení jejich přidělování. Odlišný závěr však lze vyvodit z porovnání jejich prostorového vzorce. V období 2004–2010 prostorový vzorec dotací na podporu regionálního rozvoje ve velké míře odpovídá vymezení okresů se soustředěnou podporou státu. Naopak lze říci, že mají v nezanedbatelné míře komplementární prostorový vzorec vůči dotacím poslaneckým. Ve druhém období 2010–2012, tedy po ukončení praxe přidělování poslaneckých dotací, je nutné počítat s tím, že prostorový vzorec dotací na podporu regionálního rozvoje také do velké míry odpovídal vymezení okresů se soustředěnou podporou státu. Korelace v tomto vztahu však bez oficiálního důvodu klesá a naopak lze zaznamenat evidentní „adaptaci“ prostorového vzorce dotací na podporu regionálního rozvoje prostorovému vzorci poslaneckých dotací.

Otázkou zůstává, zda a kdy se v českém mediálním a společenském prostředí rozvine širší diskuze o vlivu poslanců na ministerské dotační programy po ukončení přidělování poslaneckých dotací a jeho regionálních dopadech.

Ovlivňování alokace dotací ze státního rozpočtu přes politické proklamace pravděpodobně nebylo ukončeno, navíc se přesunulo do míst s obtížnější a méně častou veřejnou kontrolou. Výsledkem takové diskuze by (vzhledem k představeným souvislostem s poslaneckými dotacemi) mohlo být vyvinutí podobného tlaku na omezení či zrušení ministerských dotací jako u poslaneckých dotací. Prostředky, jejichž alokace je nyní částečně ovlivňována politickými nebo osobními důvody jednotlivých poslanců (podmiňující faktory poslaneckých dotací viz Hána 2010; Hána, Feřtřová 2013) by pak bylo možné podle v současnosti respektovaného a často užívaného principu subsidiarity přesunout na sdílené daně, kterými jsou financovány obecní a krajské rozpočty, či nechat místní samosprávy, aby odpovídající objem prostředků vybíraly samy místními daněmi v duchu fiskálního federalismu.

V odborném prostředí pak může tato studie přiblížit jedno z významných témat společenských věd, jehož rozšíření v českém akademickém prostředí se zdá být velmi přínosné. Vhodné by mohlo být připojení případových studií dalších ministerských dotačních programů, které by ověřily zde uvedené závěry. Významnou roli v pochopení celého procesu politického ovlivňování ministerských dotací by také mohly hrát hloubkové studie mezi politiky, obsahující kvalitativní analýzy zaměřené například na zájmy politiků, které jsou touto praxí sledovány. Vzhledem k faktu, že jde v Česku o poměrně nové výzkumné téma, je okruh dílčích témat studia ministerských dotací z pohledu *pork barrel* značně obsáhlý a výsledky mohou být přínosné jak v akademické, tak v celospolečenské diskuzi.

Seznam zdrojů:

- Bardes, B. A., Schelley, M. C., Schmidt, S. W. (2008). *American Government and Politics Today 2008: The Essentials*. Belmont: Cengage Learning.
- Blažek, J. (2006). Jakou regionální politiku potřebujeme po vstupu do EU? In Dočkal, V. (ed.). *Šest let regionální politiky v ČR. Šance a limity*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, Masarykova univerzita, str. 37–48.
- Blažek, J., Uhlíř, D. (2011). *Teorie regionálního rozvoje. Nástin, kritika, implikace*. Praha: Karolinum.
- Brennan, G., Buchanan, J. M. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buchanan, J. M. (1998). *Věřejné finance v demokratickém systému*. Praha: Computer Press.
- ČSÚ (2009). Vývoj základních demografických ukazatelů za územně správní celky ČR (1919 až 2007). Český statistický úřad. URL: http://www.czso.cz/csu/2009edicniplan.nsf/publ/4023-09-%281919_az_2007%29 [15. 11. 2013].
- ČSÚ (2012). Počet obyvatel podle pohlaví v okresech. *Český statistický úřad*. URL: http://vdb.czso.cz/vdbvo/tabparam.jsp?voa=tabulka&cislota=DEM0030PU_OK&vo=tabulka&stranka=0&kapitola_id=19 [15. 11. 2013].
- Drazen, A., Eslava, M. (2005). *Pork Barrel Cycles*. Cambridge: National Bureau of Economic Research. URL: <http://www.nber.org/papers/w12190.pdf> [15. 11. 2013].
- Dvořáková, V. (2012). *Rozkládání státu*. Praha: Universum.

- Finnigan, T. (2007). *All About Pork: The Abuse of Earmarks and the Needed Reforms*. Washington: Citizens Against Government Waste. URL: http://www.cagw.org/site/DocServer/All_About_Pork_2007_Final.pdf?docID=2001 [15. 11. 2013].
- Fukui, H., Fukai, S. N. (1996). Pork Barrel Politics, Networks, and Local Economic Development in Contemporary Japan. *Asian Survey*, 36: 3, str. 268–286.
- Golden, M. A., Picci, L. (2006). Pork-Barrel Politics in Postwar Italy, 1953–94. *American Journal of Political Science*, 52: 2, str. 268–289.
- Grossman, G. M., Helpman, E. (2006). *Party Discipline and Pork-Barrel Politics*. Berkeley: Institute of Governmental Studies, University of California. URL: <http://escholarship.org/uc/item/64k158j4> [15. 11. 2013].
- Hamerníková, B., Maaytová, A. (2007). *Veřejné finance*. Praha: ASPI.
- Hampl, M. (1996). Teorie geografické organizace společnosti. In Hampl, M. (ed.): *Geografická organizace společnosti a transformační procesy v České republice*. Praha: Přírodovědecká fakulta, Univerzita Karlova v Praze, str. 13–34.
- Hampl, M. (1998). *Realita, společnost a geografická organizace: hledání integrálního řádu*. Praha: Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje, Přírodovědecká fakulta, Univerzita Karlova v Praze.
- Hampl, M. (2007). Regionální diferenciace současného socioekonomického vývoje v České republice. *Sociologický časopis*, 43: 5, str. 889–910.
- Hána, D. (2010). *Poslanecké dotace v Česku v letech 2003–2009: Prostorová dimenze a identifikace některých podmiňujících faktorů*. Diplomová práce. Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje, Přírodovědecká fakulta, Univerzita Karlova v Praze.
- Hána, D. (2013). Prostorové aspekty poslaneckých a ministerských dotací v Česku v období 2003–2012. In Svobodová, H. (ed.): *Nové výzvy pro geografii*. Brno: Masarykova univerzita, str. 163–171.
- Hána, D., Macešková, M. (2010). Poslanecké dotace v kontextu implikací pro regionální rozvoj. *E+M Ekonomie a Management*, 13: 3, str. 16–25.
- Hána, D., Feřtřová, M. (2013). *Faktory územní alokace poslaneckých dotací v Česku v letech 2003–2009: význam lokalizace bydliště poslanců*. (nepublikovaný rukopis, v recenzním řízení)
- Harvey, D. (2006). *The Limits to Capital*. London, New York: Verso.
- Hendl, J. (2006). *Přehled statistických metod zpracování dat: analýza a metaanalýza dat*. Praha: Portál.
- Holman, R. (1999). *Ekonomie*. Praha: C. H. Beck.
- Johnston, R. J. (1979). Congressional Committees and Department Spending: The Political Influence on the Geography of Federal Expenditure in the United States. *Transactions of the Institute of British Geographers, New Series*, 4: 3, str. 373–384.
- Johnston, R. J. (1983). The Feedback Component of the Pork Barrel: Tests Using the Results of the 1983 General Election in Britain. *Environment and Planning A*, 15: 12, str. 1691–1696.
- Kohout, P., Krejdl, A., Pavel, J. (2006). *Průhledný státní rozpočet? Kudy tečou a kam prosakují naše veřejné finance*. Praha: Transparency International Česká republika. URL: http://www.transparency.cz/pdf/rozpocet_studie_01.pdf [15. 11. 2013].
- Korčák, J. (1973). *Geografie obyvatelstva ve statistické syntéze*. Praha: Univerzita Karlova.
- Krejdl, A. (2006). Veřejné rozpočty a rozpočtový proces v České republice. In Kohout, P., Krejdl, A., Pavel, J. (eds.): *Průhledný státní rozpočet? Kudy tečou a kam prosakují naše veřejné finance*. Praha: Transparency International Česká republika. str. 93–168.
- Krnáčková, A., Pavel, J. (2007). *Státní rozpočet je nesrozumitelný a netransparentní. Občan se nedozví, co dostává za své daně*. Tisková zpráva ze dne 17. 9. 2007. Praha: Transparency International Česká republika. URL: http://www.transparency.cz/pdf/tz_tsr_20070917.pdf [15. 11. 2013].
- MMR (2000). Strategie regionálního rozvoje České republiky. *Ministerstvo pro místní rozvoj*. URL: <http://www.mmr.cz/strategie-regionalniho-rozvoje-cr> [15. 11. 2013].

- MMR (2006). Strategie regionálního rozvoje České republiky. *Ministerstvo pro místní rozvoj*. URL: http://www.mmr.cz/upload/files/Regionalni%20politika/SRR_dokument.doc [15. 11. 2013].
- MMR (2012). Dotace a programy. *Ministerstvo pro místní rozvoj*. URL: <http://www.mmr.cz/cs/Podpora-regionu-a-cestovni-ruch/Regionalni-politika/Programy-Dotace> [15. 11. 2013].
- Musgrave, R. A., Musgrave, P. B. (1994). *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Management Press.
- Netolický, M. (2007). Jak se změní systém přerozdělení daní pro města a obce. *Moderní obec*, 12, str. 10–11.
- Němcová, M. (2007). Porcování medvěda, kdo ochutná a kdo si nechá zajít chuť? Blog *Aktuálně.cz*, 2. 10. 2007. URL: <http://blog.aktualne.centrum.cz/blogy/miroslavnamcova.php?itemid=1727> [15. 11. 2013].
- Ochrana, F. (2003). *Veřejná volba a řízení veřejných výdajů*. Praha: Ekopress.
- Peková, J. (2002). *Veřejné finance – úvod do problematiky*. Praha: ASPI Publishing.
- PS PČR (2002–2008). Schválené pozměňovací návrhy k tabulkové části a k číselným položkám návrhu zákona o státním rozpočtu. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR*. URL: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=60195> [15. 11. 2013].
- Rice, T. W. (1985). An Examination of the Median Voter Hypothesis. *The Western Political Quarterly*, 38: 2, str. 211–223.
- Samuelson, P. Nordhaus, W. (1991). *Ekonomie*. Praha: Svoboda.
- Stašková, B. Š. (2008). Porcování medvěda očima poslanců. *Socioweb*, 10. URL: http://www.socioweb.cz/upl/editorial/download/156_socioweb_10_08.pdf [15. 11. 2013].
- Stoupová, L. (2008). Kdo je, či není se starosty na jedné lodi. *Moderní obec*, 11, str. 10–11.
- Šnidl, V. (2007). Poslanci porcovali „medvěda“ během přestávky. *Hospodářské noviny*, 23. 11. 2007. URL: <http://hn.ihned.cz/c1-22480970-poslanci-porcovali-medveda-behem-prestavky> [15. 11. 2013].
- Vavroň, J. (2007). Začíná boj o tři miliardy z rozpočtové rezervy. *Právo*, 30. 10. 2007. URL: <http://www.zeleni.cz/6590/clanek/zacina-boj-o-tri-miliardy-z-rozpoctove-rezervy/> [15. 11. 2013].
- Zákon č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Část třináctá: Projednávání návrhu zákona o státním rozpočtu.

Local development implications of pork-barrel: a case study of a Czech district

David Hána

Charles University in Prague, Faculty of Science, Department of Social Geography and Regional Development

Abstract

The purpose of this article is to contribute to the study of parliamentary grants (also known as „pork barrel“) through a case study focusing on the grant application process from the perspective of municipal representatives and the perception of the grants' development potential by inhabitants of such municipalities. Existing studies have considered the topic of parliamentary grant allocations (featuring a search of causal mechanisms or impacts on voter behaviour) on the national level. This article represents the first attempt to consider the issue of parliamentary grants in a regional context. The research concentrates on a sample of smaller municipalities with up to 1500 inhabitants within the Czech district of Žďár nad Sázavou. The study analyses the outputs of the author's survey of local mayors and ordinary inhabitants conducted within these municipalities in September 2013. The results of this research will contribute not only to the study of parliamentary grants, but also to the wider debate on various forms (e.g. ministerial) of subsidies. Furthermore, the study can generate insights into the larger issue of subsidies in Czechia, the distribution of which is often influenced by national politicians, and contribute to the wider discussion on the purpose and the challenges of the currently existing system of subsidies. The conclusion of this article offers possible solutions to some of these challenges.

Key words: pork barrel, public subsidies, municipal budgets, regional development

Introduction

Parliamentary grants (a form of redistribution of public finances by MPs during the parliamentary negotiations over the national budget; known in international literature, along with subsidies provided by the individual ministries, by the term 'pork barrel') have only marginal impacts on regional development when compared to large-scale processes such as globalisation and European integration (Blažek 2012), or institutional arrangements such as the system redistributing funds from the national budget (collected via taxation) to individual municipalities (Blažek 1996, 2002). However, all public funds need to be considered in order to gain a more complex insight into the issue of local and regional development (Martin, Minns 1995). The parliamentary grants represent a sizable financial resource (approx. CZK 3.5 billion annually over the period of 2003-2009), which used to be distributed according to unclear and personal or political criteria, rather than according to transparent rules reflective of some form of public interest (for more details, see Hána, Feřtřová 2014). Even though the distribution of parliamentary grants concluded in 2009, research of this issue remains highly relevant. The real impacts of the projects financed by the parliamentary grants can only really be observed and evaluated after a certain amount of time has passed. Moreover, the tendency of some MPs to politically influence the allocations of parliamentary grants may have continued in the current systems for the distribution of funds from ministerial subsidy programs. These funds then frequently end up being allocated to regions which used to be previously strongly supported by parliamentary grants (Hána 2013). The outputs of this research will therefore be useful for the study of other subsidies susceptible to political influences with similar purpose and comparable financial volumes (e.g. programs of the Ministry of Regional Development).

The topic of parliamentary grants has been addressed by several research papers written by Czech authors (Hána, Macešková 2010; Hána 2013; Hána, Feřtřová 2014) and also by a larger

number of international studies (e.g. Johnston 1979, 1983; Fukui, Fukai 1996; Drazen, Eslava 2005; Golden, Picci 2006; Grossman, Helpman 2006; Finnigan 2007; Bardes et al. 2008). However, these research efforts are limited in certain regards and neglect several important aspects of the subject matter. This article intends to bring attention to one of the more neglected approaches to the study of parliamentary grants. It concerns the analysis of the views and opinions of municipal mayors on the application process of the parliamentary grants and the local inhabitants' (sometimes including the mayors as well) perceptions of the developmental impacts of the projects financed by parliamentary grants on their municipalities. The conducted analyses will answer the following questions: Was it reasonable to apply for a parliamentary grant? What were the advantages of parliamentary grants when compared to other forms of subsidies? What were their disadvantages? The analysis will also focus on the parliamentary grants' application process. Was the allocation of parliamentary grants the result of independent activity on the part of the MPs, or was the process primarily influenced by the acumen of local actors regardless of their political affiliations, or further still, did the allocation of the parliamentary grants mostly come down to personal connections between local mayors and national politicians? The article also includes a discussion of the impacts of the parliamentary grants on the development of the concerned municipalities, which will answer the following set of questions: Was it meaningful to invest public resources into these grants, could they really contribute to the development of the recipient municipalities, for example by improving their visual character or by creating conditions conducive to further development?

The research took the form of a case study focused on the parliamentary grants distributed to municipalities within the district of Žďár nad Sázavou over the period of 2003-2009. This area was chosen for its peripheral character (Musil, Müller 2008), which promises observable impacts of the parliamentary grants on the development of the municipalities, which tend to operate with only limited financial resources. The regional quarters of parliamentary parties, located in the district (e.g. in the town of Žďár nad Sázavou), serve as political bases for several highly influential MPs. The study therefore comprises an in-depth analysis of a specific case featuring potential influence of these party bureaus on the activities of local mayors, which does not necessarily need to be fully generalizable (considering the current state of research on the given topic, this is a legitimate approach (Ženka, Kofroň 2012)).

The structure of this article reflects the declared objectives and the current state of research on the studied issue. The first chapter outlines the theoretical framework which forms the basis of this research. The next chapter introduces the regional context of the issue of parliamentary grants and presents the methodology of the research. The most extensive section of the article than analyses and interprets the acquired outputs in order to present the main research findings and provide a discussion of the results. The research is subsequently summarised in the final chapter.

Discussion of available literature on the topic of parliamentary grants

Parliamentary grants (and all forms of pork barrel in general) as a geographic, political, and economic topic have been frequently covered within both international (např. Johnston 1979, 1983; Fukui, Fukai 1996; Drazen, Eslava 2005; Golden, Picci 2006; Grossman, Helpman 2006; Finnigan 2007; Bardes et al. 2008) and Czech (Hána, Macešková 2010; Hána 2013; Hána, Feřtřová 2014) academia. In the majority of cases, however, these studies analyse the allocation of the financial resources distributed through these grants on the national level, while occasionally including a search for causal mechanisms (e.g. Johnston 1979; Golden, Picci 2006; Grossman, Helpman 2006; Hána, Feřtřová 2014) or the impacts of the grants on voter behaviour (Fukui, Fukai 1996; Drazen, Eslava 2005). Research conducted by Fukui and Fukai (1996), who employ several case studies of Japanese prefectures to document the entire

system of grant applications starting at the local level all the way to the distribution of grants taking place at the national level, represents a notable exception.

The studies of Czech parliamentary grants have proved the significant role of these grants in the broader field regional politics (Hána, Macešková 2010), which includes all public policies with a regional dimension. However, their effects on regional development have not been explicitly addressed (Blažek 2003, 2006; Macešková 2009). Within this broader understanding of regional politics, the impacts of financial allocations might turn out to be much more significant than the stricter definition of regional politics (comprising “official” regional politics) would reveal (European Commission 2004; Macešková 2007; Sunley et al. 2005). The spatial pattern of the allocation of parliamentary grants has a distinct northwest-southeast gradient, with most funds being awarded to regions in the south eastern half of Czechia, such as the Žďár nad Sázavou district (Hána, Feřtová 2014).

However, the study of selected cases of parliamentary grants and their impacts on municipal development should not be neglected. Unlike studies carried out on the national level, this approach enables a more detailed insight into the issue and a better understanding of some of significant spatial phenomena involved (Drulák 2008; Loučková 2010; Ženka, Kofroň 2013). Within the research on parliamentary grants, such case studies can bring attention to the views and perceptions their applicants and recipients have of the application process and the development potential of these grants. Currently, such information is hard to obtain and often merely filters through the media (e.g. Šašek 2009; Kedroň 2010). Nevertheless, this perception is significant, not only in relation to the parliamentary grants but to all subsidies distributed via political channels (Hána 2013). In order to fully grasp the role of public finances in the development of municipalities, it is necessary to understand the allocation of all public finances (Martin, Minns 1995), including the parliamentary grants, and the processes and political influences involved in their allocation.

In order to accurately select the type of parliamentary grants most suitable for in-depth analysis, it is necessary to subject them to a detailed classification based on their purpose (Hána 2010). This is achieved through a delineation of sectoral categories, which is partially based on methodology used by the IMF (2001). This categorization is summarized in Table 1.

Table 1: Parliamentary grant categories defined by purpose/sectoral classification

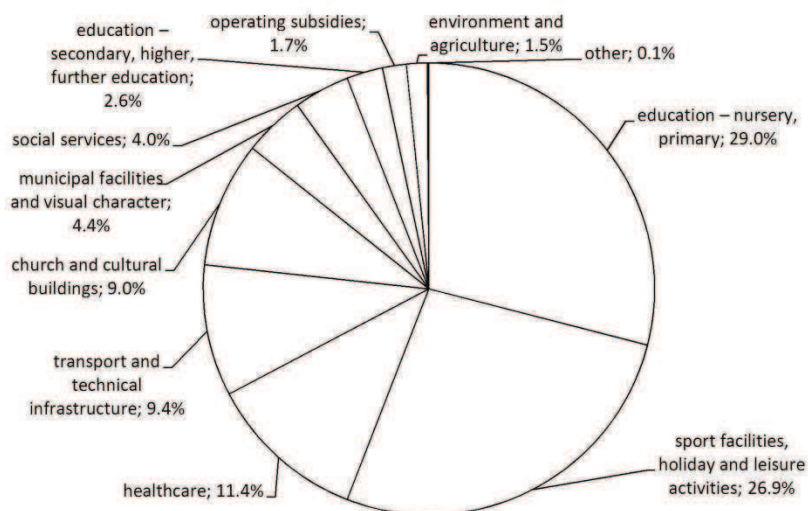
categories	project type
education – nursery, primary	schools managed by the municipalities, including primary art schools and special schools; building repairs, repairs of facilities, including refectories and sports fields, utilised exclusively by the school
education – secondary, higher, further education	constructions or repairs of buildings and facilities used by secondary schools, vocational schools, colleges, universities, institutions of further education; congressional buildings, research facilities, sports fields, utilized exclusively by the institution
sport facilities, holiday and leisure activities	public sport facilities, holiday resorts, multifunctional buildings and facilities, playgrounds, tourist facilities, information centres
church and cultural buildings	cultural and church landmarks and facilities; reconstruction of churches, castles, chateaus, communal centres, memorials, cemeteries, libraries, theatres, cinemas
social services	reconstruction of senior homes, care homes, maternity centres
healthcare	construction and repairs of hospitals and other medical facilities, emergency and health service equipment
municipal facilities and visual character	construction and repairs of municipal buildings or other municipal property, such as municipal halls, municipal flats, furniture;

	equipment of firefighting squads and communal police, constructions or repairs of their buildings; investments into industrial zones, financial support for land-use planning
transport and technical infrastructure	construction of transport and technical infrastructure, pedestrian and cycling routes
environment and agriculture	management of public spaces, including parks, squares; landscape management, flood-protection measures; investments into agricultural facilities, refuse management
operating subsidies	non-investment expenditures, including subsidies provided to local clubs and organisations, co-financing of cultural and sports events
other	specific projects (e.g. reconstruction of a local courthouse), insufficient project description

Source: Based on IMF 2001:83. Adjusted according to Hána 2010.

The individual grants were then divided into the aforementioned categories on the basis of an expert analysis. For the study of the impact of parliamentary grants on municipal development, an evaluation of business infrastructure and business projects financed by the parliamentary grants would be the most obvious category of interest. However, these represent only a marginal (and not indicative) fraction of the set of allocated grants. The category of municipal facilities and visual character, which includes grants provided for business projects and business infrastructure, represented only 4.4% of the overall volume of parliamentary grants during the observed period (Figure 1). Moreover, such projects might have even been significantly financed from other sources, which would make the analysis of the development potential of parliamentary grants highly problematic.

Figure 1



The figure reveals that two categories – nursery and primary education, and sport, holiday, and leisure facilities, make up almost 60% of all the parliamentary grants allocated in the given period. An analysis of the development impacts of grants provided within these dominant categories therefore plays the most significant role in answering the postulated research questions.

The development impacts of parliamentary grants in the Žďár nad Sázavou district

The objective of this article had laid out clear requirements which needed to be reflected in the research methodology. The methodology was selected according to relevant literature (Drulák 2008; Loučková 2010; Ženka, Kofroň 2013) in order to comply with the methodological approaches appropriate for the analysis of case studies. Data files on the successful amendments to national budget passed within the Chamber of Deputies, and henceforth available of its website (Chamber of Deputies 2002-2008), served as the primary data source. In order to successfully serve this purpose, however, they had to be converted into a convenient database of parliamentary grants (for more details, see Hána 2010; Hána, Macešková 2010; Hána, Feřtřová 2014). The district of Žďár nad Sázavou was selected as the primary region of interest, since it emerged as one of the most heavily subsidised regions (in respect to parliamentary grants) in the country (Hána, Feřtřová 2014), while also being considered a largely peripheral district (Musil, Müller 2008). Even relatively minor volumes of financial subsidies can therefore be expected to potentially trigger significant changes. At the same time, the district is home to certain local party organisations which gave rise to some very prominent MPs serving in the Chamber of Deputies. These organisations are primarily located in the town of Žďár nad Sázavou (comparison of MPs permanent residences, Hána, Feřtřová 2014). Figure 2 presents the financial resources (per capita) received by individual municipalities from the parliamentary grants.

Figure 2



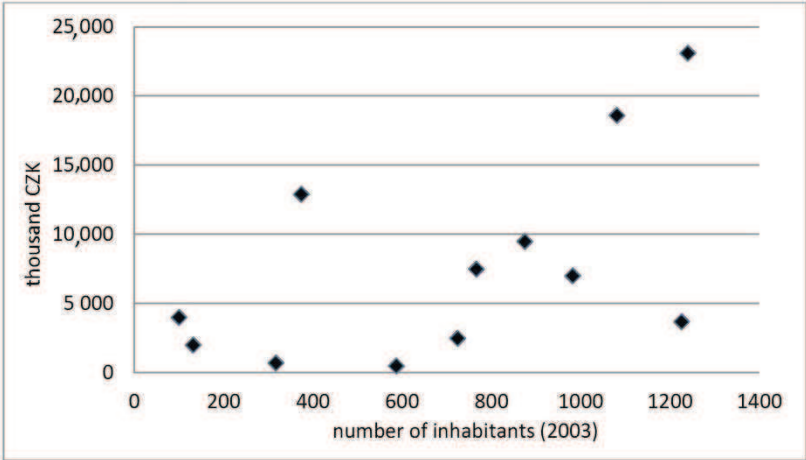
During the observed period, 35 municipalities of the Žďár nad Sázavou district received a total of 77 grants ranging from CZK 250,000 to 22 million. The average financial volume of these grants reached CZK 6.2 million. The largest number of recipient municipalities, as well

as the largest financial volumes, is concentrated in the northern part of the district. This area includes the towns of Žďár nad Sázavou and Nové Město na Moravě, which house the only party bureaus with active MPs within the district during the observed period. The extent to which this represents a decisive factor in the allocation of financial resources through the parliamentary grants therefore remains a legitimate subject for discussion.

A set of specific municipalities, mostly located in the vicinity of Žďár nad Sázavou, was selected for further analysis. Their selection was also guided by a limit on maximum population size (established at 1500 inhabitants), in order to make the potential impact of the grants on municipal development as visible as possible. This increased the relative impact of the grant when compared to the municipal budgets, primarily composed of financial resources provided by the national budget, which are allocated on the basis of population size. The budgets of smaller municipalities are therefore potentially strongly affected even by relatively small subsidies. However, close proximity to the town of Žďár nad Sázavou also entails a particular disadvantage, which needs to be respected during the formulation of conclusions. This drawback consists in the possibility that the levels of relative satisfaction with the municipalities' facilities on the part of their inhabitants might be affected by their easy access to the regional centre.

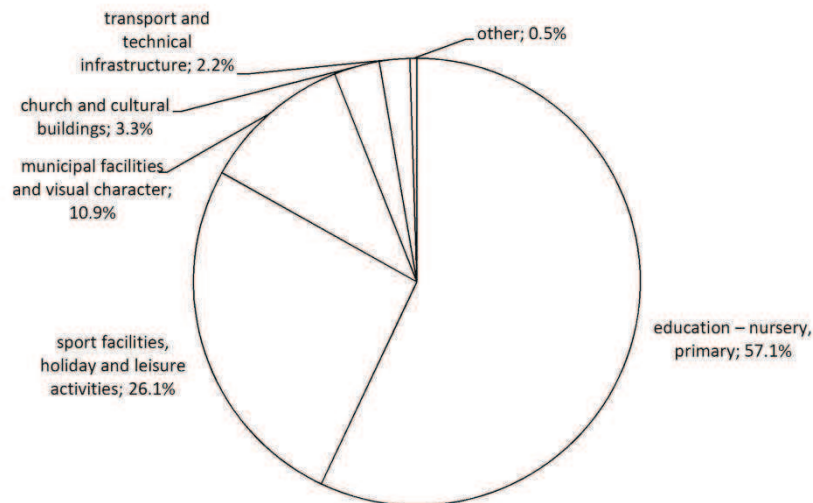
Figure 3 offers information on the volumes of parliamentary subsidies and the population size of the municipalities selected for further analysis. During the survey, respondents were assured of anonymity throughout the research, in regards to both the names and characteristics of the mayors and other respondents, and the names of the concerned municipalities. For this reason, no names are included in this study.

Figure 3



The sample comprises municipalities of different population sizes in order to adequately cover the scale all the way up to the limit of 1500 inhabitants. The sample mostly includes municipalities who received parliamentary grants worth less than CZK 10 million, it does, however, also include some municipalities which received significantly more generous subsidies. Therefore, the research operated with a sample of municipalities which allowed for a complex insight into the grant application process and for a detailed analysis of the development impacts of parliamentary grants on the studied municipalities. Figure 4 illustrates the sectoral distribution of the parliamentary grants received by the selected municipalities over the observed period.

Figure 4



In this figure, the category of nursery and primary education clearly dominates. Its share is larger than in the case of the national total. The sample therefore reasserts the importance of this category, as well as the importance of the category of sport, holiday, and leisure facilities, which remains in second place. The selected sample also shows a noticeable proportion of grants dedicated to municipal facilities and visual character, cultural and church buildings, and the construction of technical and transport infrastructure, which also largely corresponds to the general trends identified at the national level. Despite some (for the purposes of this article) rather insignificant differences, this classification enables us to analyse the benefits of the two largest categories of grants – nursery and primary education; and sport, holiday, and leisure facilities.

The empirical research which followed reflected two component objectives. The answers pertaining to the application process were obtained through the survey conducted among the mayors. The surveys asked the mayors to compare the institute of parliamentary grants with other sources of subsidies, including the administrative difficulty of the application process, and to provide an assessment of the importance of the activity and knowledge of the local actors in regards to the grant program and other forms of subsidies. Due to the pitfalls associated with any attempts at an objective assessment of the development impacts of the parliament subsidies, the impact was primarily studied through a survey among the inhabitants of the concerned municipalities. The survey asked them to state their satisfaction with public investments undertaken by their municipality, with emphasis placed on projects financed via parliamentary grants. In the case of these kinds of projects, perception of satisfaction serves as a suitable indicator of development. Some of these questions were also included in the survey conducted among mayors, in order to ascertain the views of such significant local actors on the development impacts of the projects financed through parliamentary grants, especially when compared to other municipal projects. The structure of the survey was largely influenced by available articles, dissertation and diploma theses (which include more detailed sections on research methodology) concerned with the outputs of similar research efforts (Susová 2009; Heřmanová 2010; Radová 2010; Ouředníček et al. 2011; Temelová et al. 2011; Vinterová 2011; Čejková 2012).

The survey was conducted in September 2013. It does not include a fully representative sample of local mayors or municipal populations across the entire region, it is, however, methodologically quite sufficient for the purposes and objectives of this article. The respondents were selected on the basis of the willingness of local inhabitants to participate and answer the postulated questions. The research took place in 12 municipalities, which

received a total of 20 parliamentary grants over the course of the observed period. In order to provide useful comparison, the survey also included mayors from 7 municipalities which had not received any parliamentary grants.

10 questionnaires were completed by mayors from municipalities which had received parliamentary grants. 4 of these were members of local political parties or ran as independents, while 6 mayors belonged to a political party with parliamentary presence. 7 of the mayors had been holding the mayoral office when the municipalities received their parliamentary grants (a total of 14 grants), 5 of them had not and 2 of them have not answered the relevant questions, wherefore this information could not be ascertained. In terms of the 14 parliamentary grants received during the respondents' mandate, in 13 cases, the municipal board included members of some parliamentary party. Only one case involved a successful application made by a board comprised completely of independents or members of local initiatives. As for the municipalities which had not received parliamentary grants, 7 mayors completed the survey, all of whom are either independents or members of local political initiatives.

The survey of municipal inhabitants was completed by 81 respondents from municipalities which had received parliamentary grants. Women form the majority of these respondents (roughly 60%). The sample's age distribution roughly corresponds with the population structure of the municipalities, while it features a slightly higher share of inhabitants aged between 16 and 40. The survey was mostly completed by inhabitants who had been born in the municipality (about 40%), followed by persons who moved to the municipality with their families or through marriage (both groups reach about 15%). A similar portion of the respondents cited the attractive environment in the municipality as the principal reason for moving there, while a smaller portion cited employment or some other "urgent" cause. The article does not intend to generalise the outputs of this survey, it does, however, seek to provide an insight into the perceptions and opinions present among the inhabitants of the analysed municipalities, even though these might not necessarily represent the dominant opinions. Even so, the gathered views and opinions are valuable for the study of the development potential of parliamentary grants and contribute to the discussion.

Parliamentary grants from the perspective of local mayors and inhabitants of the selected municipalities

Firstly, the analysis considered the responses of local mayors related to the grant application process. Among other things, the mayors compared the parliamentary grants with alternative forms of subsidies on the regional, state and European levels in terms of the administrative difficulty of the application process and their benefits to municipal development. The survey included mayors from municipalities which had received parliamentary grants, as well as from those which had not. The summary of the responses is outlined in Table 2. For the municipalities which had received parliamentary grants, responses were recorded separately for mayors who are members of local political initiatives and those who are members of parties represented in parliament. This is reflected in the structure of the following table. Initially, the analysis also distinguished the responses of mayors who had served in the mayoral office when the municipality received the grant from those who entered the office afterwards. Additionally, we also observed possible differences between the responses of mayors from municipalities whose boards did or did not include members of parties represented in parliament. However, in these two later instances, the responses differed to a very minor extent only.

Table 2: The share of affirmative responses to questions relating to the application for parliamentary grants, difficulty thereof, and the average rankings given to the individual subsidy programs by the mayors of selected municipalities in the Žďár nad Sázavou district

	EU	MZ	MMR	PG	Region
used the program (municipalities with PG, %)	60	70	80	70	90
used the program (mun. without PG, %)	43	43	86	0	100
challenging procedure (mun. with PG, %)	60	30	30	10	0
challenging procedure (mun. without PG, %)	43	14	14	14	0
average rank (municipalities with PG)	3.6	4.1	3.3	3.8	3.0
- mayors from local parties	2.5	4.8	3.5	4.5	3.8
- mayors from parliamentary parties	4.3	3.7	3.2	3.3	2.5
average rank (municipalities without PG)	3.7	4.6	3.1	5.0	3.0

Note: EU = Structural Funds of the European Union, MZ = Ministerstvo zemědělství (The Ministry of Agriculture), MMR = Ministerstvo pro místní rozvoj (The Ministry of Regional Development), PG = parliamentary grants, region = subsidies provided by the Vysočina administrative region. Number of municipalities with PG = 10; without PG = 7. In the case that a mayor failed to rank any one of the sources of subsidies, it was assigned the value of 5. Source: The survey and the author's calculations.

Strikingly, the number of municipalities which have received a parliamentary grant is not matched by the number indicating the use of parliamentary grants provided by the mayors. From the 10 municipalities which had in fact received parliamentary grants by the time the survey was conducted, only 7 mayors confirmed the reception of these grants. Even though the survey included several mayors who had not been in office when the grant was applied for and received (wherefore they could have objectively argued that they had not used the given grant during their tenure), this does not satisfactorily explain such occurrence. Some of the mayors who attested that their municipality had not received a parliamentary grant had in fact already been in the mayoral office when the parliamentary grant was received. The possible reasons for not confirming the successful use of a parliamentary grant can include the somewhat controversial nature of these grants (which could have made the mayors unwilling to admit that they received them), or perhaps a low level of awareness of all the sources of municipal finances in case the grant application was managed by another member of the board. Mayors from both groups of municipalities (those who received parliamentary grants and who did not) appeared relatively unbothered by the specific administrative challenges of the grant application process. To the mayors of municipalities without parliamentary grants, the perceived difficulty of the application process seemed similar as in the case of subsidies distributed by the relevant ministries.

All responses indicate that regardless of whether they had also received parliamentary grants or not, all municipalities were most likely to succeed at obtaining the subsidies offered by the Vysočina region. The mayors attributed this mostly to the smaller administrative burdens (praised by all mayors without exception) this program entails when compared to state or European subsidies. In addition, the Vysočina region intentionally supports smaller municipalities (Kraj Vysočina 2013). This makes obtaining the subsidy a relatively easy task. The municipalities also frequently managed to secure subsidies from the Ministry of Regional Development, which, according to the mayors' testimony, have clear application requirements. However, when compared to the regional subsidies, the ministerial program is administratively much more challenging. The municipalities have also made use of the

subsidies offered by the Ministry of Agriculture. A large group of municipalities had applied for subsidies from the EU Structural Funds; however, their mayors agreed that this is by far the most difficult subsidy to obtain. The application requirements and administrative procedures associated with the structural funds represent significant obstacles for the smaller municipalities who wish to apply for this form of subsidy. This serves to illustrate some of the problem Czechia seems to generally have with the use of EU Structural Funds. One of the mayors explicitly states that “*the media report that Czechia is unable to successfully draw the European subsidies, yet they fail to inform that this is not fault of municipalities, which have prepared a large volumes of projects; the problem lies with the bureaucrats who make the subsidy programs so complicated that the finances become inaccessible* (translated by the author).”

The rankings given to the individual forms of subsidies (Table 2) show that a surprisingly negative score (a high numerical value represents relative unwillingness to apply for them) was assigned to the parliamentary grants by mayors whose municipalities had received this form of subsidy. This implies that the mayors favoured other programs, be they regional, ministerial (Ministry of Regional Development), and even European, even though they consider them to be more difficult to secure. If, however, we separate the responses of mayors belonging to parliamentary parties from the answers provided by mayors backed by local political initiatives, we can observe a difference in attitudes. The mayors with affiliations to local parties assigned lower ranks (higher numerical value) to the parliamentary grants (they would choose to apply for them after they have exploited other options). Same holds true for subsidies provided by the Ministry of Agriculture and regional subsidies. On the other hand, mayors affiliated with local parties were much more inclined (expressed through a better ranking) to apply for subsidies from the Structural Funds of the EU. A question arises, whether mayors backed by parliamentary parties are perhaps more favourably disposed towards the programs to which they assigned higher priorities simply because their political connections (on both the regional and the state level) make it potentially easier for them to secure the subsidies they prioritised, either due to some direct political involvement of their acquaintances in the selection process or by an improved access to valuable information. One of the mayors whose municipality had not received the parliamentary grant it applied for offered his rather blunt account of the situation: “*In small municipalities, the mayor’s office is likely to go independent candidates, who have no political power, and no MPs, backing them up during the process* (translated by the author).” The European funds are less likely to be influenced by Czech political connections, wherefore their subsidies are less sought after (than the available alternatives) by mayors with strong political connections, and more favoured by mayors from local parties, who are attracted by the potentially higher financial benefits to their municipalities.

The mayors of municipalities which had not received the parliamentary grants have resoundingly designated the parliamentary grants as their least attractive option. It is therefore likely that they have never even applied for them. The rank these respondents assigned to the subsidies provided by the Ministry of Agriculture is very close to the value given to these subsidies by the mayors who are members of local parties and come from municipalities which have received parliamentary grants. What exactly caused such convergence (perhaps a large degree of influenced exerted on these programs by national politicians) is a matter for further discussion.

It appears that the “*reliance on personal contacts and political involvement of the mayor or other board members* (translated by the author),” mentioned by one of the respondent mayors, is not limited to the allocation of parliamentary subsidies. Connections to regional or national politicians are crucial during most attempts to secure subsidies for small municipalities. These politicians can either directly help to secure the subsidy (especially in the case of

parliamentary subsidies, but apparently also in the case of some ministerial subsidy programs (Hána 2013)), or they can provide the applicants with valuable information on the options and requirements of the given program. Except for one mayor, whose municipality managed to secure a parliamentary grant, all respondents emphasised the importance of the knowledge of the application procedures and the significant role of acquaintances who can help throughout the process. Even if it only benefits from a “mere” informational advantage, the municipality finds itself in a much more favourable position. The municipality is therefore largely dependent on contacts who can, according to one of the mayors, “*provide timely information on the character of anticipated subsidy programs. The preparation of larger projects is a long-term process and requires the knowledge of the anticipated subsidy programs in order to effectively determine where to concentrate efforts* (translated by the author).”

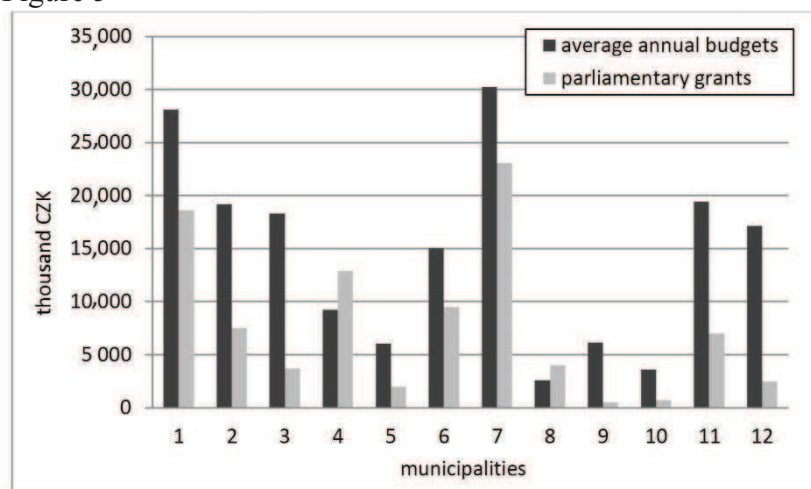
From the responses provided by the mayors, it appears that whoever had been given the chance to acquire parliamentary grants made use of it. Other forms of subsidies present the municipalities with ever increasing administrative burdens (this was asserted by all of the approached mayors, except for one respondent from a municipality without a parliamentary grant); moreover, there is no guarantee that an application will be successful, even though the municipality may incur considerable expenses in the process (about 30% of respondents voiced this concern). In order to tailor their projects according to the given requirements and to administer the application process, municipalities often find it necessary to hire external consultants, who tend to be rather expensive. Some mayors even mentioned the danger that municipalities might find themselves in debt while applying for subsidies. Ironically, subsidies might just be too expensive for small municipalities. In contrast to this, parliamentary grants often came down to simply lobbying specific MPs with sufficient influence, and the only requirements placed on the municipality was that they comply with an inspection from the Ministry of Finance which inquired whether the relevant working permit had been secured (Slonková, Holub 2007; Pokorný 2009). Moreover, no institutionalised mechanism existed which would monitor the compliance of the project with the provided grant’s original purpose (e.g. Kedroň 2010).

The close proximity to the town of Žďár nad Sázavou with the local party bureaus and permanent residences of several influential MPs (Hána, Feřtřová 2014) likely plays a significant role in this state of affairs. One inhabitant assessed the potential importance of this factor through her assertion: “*I think that the fact that representative [...] is a resident here confers a certain advantage* (translated and name removed by the author).” The possible relevance of this factor must be taken into account during the discussion of outputs, since the information provided by respondents could have been different if we had chosen a different geographic area where to conduct the survey. The proximity to Žďár nad Sázavou might also prove to be a factor during the study of the impacts of parliamentary grants on the development of small municipalities.

The following section of this article concentrates on the comparison of the financial volumes received through parliamentary grants and the yearly budgets of the concerned municipalities, after which it analyses the responses provided by the inhabitants of the selected municipalities during the survey. For certain questions, these responses were supplemented by the responses provided by the mayors, who are also particularly noteworthy inhabitants. Figure 5 provides the comparison of annual municipal budgets and the financial resources provided by the parliamentary grants. In order to avoid distortions caused by exceptionally large budgets recorded in certain specific years (actually primarily caused by extraordinary revenues from subsidies), the parliamentary grants are compared to average yearly budgets of the given municipality over the period of 2003-2009. The data reflect the actual extent of municipal expenditures (not planned expenditures) without financial transfers to municipal funds or

other accounts. These transfers would have unnecessarily inflated the values of the annual budgets, even though they are not in fact real expenditures (Rozpočet veřejně 2013).

Figure 5



The expenditures of the selected municipalities largely reflect their population size, which is the main criterion for the distribution of financial resources they receive from shared taxation (Act no. 243/2000). These allocations make up most of the municipal budget. Yet, outliers exist, which are caused by sudden increases in investments made by some municipalities in certain years. These investments are mostly financed by financial subsidies, which also include parliamentary grants. These tend to serve as major components of the municipal budgets. In certain cases, they even managed to exceed the size of the average annual budgets of the given municipality. In such cases, the parliamentary grants could have significantly contributed to the improvement of the municipality's situation (when compared to similar municipalities without this additional resource) by providing financial resources for some of the investments which would have otherwise remained unaffordable. Such boost can positively influence the relative satisfaction of the inhabitants with their municipal environment and provide the municipality with further advantages. The increase in relative satisfaction can in turn trigger other processes which positively affect communal life, such as increased micro-regional immigration (Ouředníček et al. 2011; Temelová et al. 2011), which eventually translates into increased population size and increased financial allocations from the national budget (Act no. 243/2000). How then, do the mayors and ordinary inhabitants perceive the buildings and facilities financed by the parliamentary grants?

One of the questions included in the survey did not explicitly ask about the parliamentary grants, but rather asked the respondents to identify all significant public constructions over the past 10 years, which they believed had had most positively improved the living standard of the municipality's inhabitants. Table 3 presents the types of constructions highlighted by the respondents (the share of the surveys which mention the given type). The public constructions highlighted by the respondents were categorised according to the sectoral classification of parliamentary grants introduced in Table 1. Table 3 then indicates the share of responses which acknowledged one of the 14 constructions financed through parliamentary grants.

Table 3: The types of constructions identified by the respondents as most positively contributing to the living standard in the selected municipalities of the Žďár nad Sázavou district over the period of 2003-2013 (in %)

	mayors	inhabitants
education – nursery, primary	55	61
sport facilities, holiday and leisure activities	55	47
church and cultural buildings	27	15
social services	0	3
healthcare	18	14
municipal facilities and visual character	36	35
transport and technical infrastructure	82	56
environment and agriculture	18	10
identified all parliamentary grants	86	59
identified at least one parliamentary grant	80	72

Note: See Table 1 for a more detailed description of the applied categories. Categories which did not feature any of the identified construction were removed from the table. Number of mayors = 10; number of inhabitants = 81.

Source: The survey and the author's calculations.

Not all types of public constructions took place in all of the municipalities during the observed period (e.g. social and care facilities, but also educational facilities). However, the surveys did not always include all of the constructions the municipality had procured. Many surveys of local inhabitants, as well as one survey completed by a mayor, did not include certain social facilities which had, in fact, been constructed in the respective municipalities. The share of responses identifying the specific types of public constructions can provide valuable insight into the relative importance of the individual types in terms of public satisfaction with life in the municipality. The table displays a strong convergence of opinion between the mayors and the other inhabitants. Both groups mostly highlighted educational, and sports facilities and constructions related to municipal infrastructure. This convergence could be due to a relatively small separation of municipal inhabitants from their political representatives, who very much engage in the municipality's daily affairs. The inhabitants then put slightly higher emphasis on the role of educational facilities than their mayors, who in turn show a higher preference for infrastructural facilities, which are vital for the improvement of living standards, yet have only a marginal impact on the municipality's exterior character.

It is worthy of note that the types of constructions identified as most valuable to the living standard by both the mayors and the inhabitants correspond with the types of parliamentary grants allocated to the municipalities during the relevant period (Figure 4). Furthermore, it reflects the general sectoral distribution of parliamentary grants throughout all of Czechia over the same period (Figure 1). A question arises, whether perhaps the parliamentary grants were intentionally dedicated to projects most popular among the inhabitants in order to secure voter support for the involved MPs. However, it is necessary to reassert that the data acquired during the research project are only fully applicable to the territory under observation and the selected sample of respondents, wherefore any projection of the results onto the national scale is somewhat speculative.

The share of responses identifying the constructions financed through parliamentary grants (or at least one of them) as positively contributing to the living standard clearly indicates the importance of such constructions to small municipalities. Mayors were more likely than other inhabitants to highlight these buildings as significant, which implies that they recognise the constructions financed through parliamentary grants as an important factor in improving the

living standard in their municipalities. Undoubtedly, the mayors recognise the importance of these construction not only in terms of their direct impact on the wellbeing of the inhabitants, but also from a political perspective, since such popular construction projects are likely to increase their popularity. As an exception to the rule, mayors of two municipalities did not mention the projects financed by the parliamentary grants received by their municipalities. One of these municipalities received a grant which does not clearly specify its purpose, while the other municipality used its parliamentary grant for the reconstruction of its municipal hall, as well as for the reconstruction of other objects not included in the grant's description. These discrepancies might be the reason for not mentioning the projects in the survey.

Ordinary inhabitants were less likely to include the projects financed by parliamentary grants among the most significant municipal constructions. Nevertheless, 59% included all of them in their list and 72% of inhabitants mentioned at least one of them. This share is still relatively high. Ordinary citizens therefore also seem to consider the constructions financed through parliamentary grants as important elements of municipal life, although they sometimes have critical comments. In some cases, the inhabitants are dissatisfied with their implementation (*"Surely, every construction benefits the municipality, however, some of them are not devoid of problems* (translated by the author)."), in exceptional cases, they outright disagree with the construction altogether (*"Instead of the hall, we could have had a new school* (translated by the author)."). Table 4 records the responses provided by inhabitants regarding their satisfaction with the specific construction projects financed by the parliamentary grants. They indicated their level of satisfaction on a scale from 1 (completely satisfied) to 5 (absolutely dissatisfied). The results were separated for the individual types of constructions corresponding to the sectoral classification used in Table 1.

Table 4: Recorded satisfaction of the inhabitants of selected municipalities in the Žďár nad Sázavou district with the construction projects financed by parliamentary grants over the period of 2003-2009

	average	1 (%)	2 (%)	3 (%)	4 (%)	5 (%)	No response (%)
education – nursery, primary	2,0	42	31	18	6	3	0
sport facilities, holiday and leisure activities	1,6	33	25	9	0	0	33
church and cultural buildings	2,3	18	46	27	9	0	0
municipal facilities and visual character	1,5	64	18	18	0	0	0
total	1,9	40	31	18	5	2	4

Note: See Table 1 for a more detailed description of the applied categories. The scale from 1 to 5 represents the relative satisfaction with the construction projects, when 1 is the most positive value and 5 the most negative.

Source: The survey and the author's calculations.

The overall level of satisfaction with the constructions financed by the parliamentary grants is relatively high. The inhabitants were most satisfied with the constructions contributing to the municipality's facilities and visual character and with constructed sports facilities (in this case, however, the survey is 4 expected responses short, since what an original grant

document (Chamber of Deputies 2002-2008) described as a local “Youth centre (translated by the author)” apparently failed to register among the local inhabitants). On the other hand, the inhabitants were rather critical towards cultural and church (re)constructions (such as the reconstruction of a local community centre in one of the municipalities) and towards construction projects related to educational buildings, which the inhabitants consider among the most important municipal buildings (see Table 3). This importance is reflected in the attention the inhabitants give to these buildings and the expectations they have, resulting in more severe criticisms. Even in this instance, however, the level of dissatisfaction does not reach very high values, since most respondents rated the projects with marks ranging from 1-3, indicating their relative satisfaction.

Importantly, many inhabitants expressed their satisfaction with the construction projects financed by the parliamentary grants although they seldom used the produced facilities themselves: *“I am glad that these building exist in the municipality, however I don’t really frequent them myself (translated by the author).”* The inhabitants often appreciate the reconstruction works because they improve the municipality’s image, environment, and the public space in which they live: *“It has not really affected my life personally, but I am satisfied with the renovation taking place in the municipality (translated by the author).”* The inhabitants also frequently express their satisfaction with the existence of facilities which can be used by other members of the municipality. It can therefore be argued that the inhabitants are often pleased with the role the grants have played in the improvement of the communal environment and life, irrespective of any direct personal benefits to themselves: *“A general reconstruction of the school took place, which improved the lives of the students and the teachers and helped the municipality to save money on energy (translated by the author).”* Moreover, the respondents often allude to the fact that while they may not be using the concerned facilities themselves, their children probably will: *“In the future, I plan to send my children here, wherefore I welcome any efforts at renovation (translated by the author).”*

However, although positive perception of the parliamentary grants predominates, critical opinions have also been voiced. Frequently, the inhabitants are more favourably disposed towards projects with more immediate effects on their daily lives than is the case with the projects financed by the parliamentary grants. For this reason, the inhabitants of one municipality might end up valuing the construction of pavements and cycle tracks along busy roads above the constructions of a community centre or a playground, paid for by the parliamentary grants. Another example when the parliamentary grant failed to address the most desirable investments can be found in one municipality where the grant was used to finance the construction of a new sports hall and the reconstruction of an old elementary school. The inhabitants expressed criticism towards the reconstruction of the old school building, since they would have rather seen the construction on a new school: *“The school building has been repaired adequately, however, if the municipality had decided to build a new school building instead or enlarging the old one, it would have been better (translated by the author).”* They are even more critical towards the construction of the new sports hall, since the hall has only limited uses which do not quite justify the enormous expenses tied with its construction: *“The hall primarily benefits the [...] handball club. The municipality pours a lot of money in it (translated and name of the municipality removed by the author).”* In some other cases, the inhabitants point out what they see as the ineffectiveness of parliamentary grants or the insufficient quality of some of the constructed buildings. An extension of a local nursery, constructed as part of a project financed by a parliamentary grant in 2007, for which the municipality hasn’t yet found any use, can serve as an example: *“Considering the reconstruction, the building should be used more effectively (translated by the author).”* As another example, one respondent criticises what he sees as excessive costs of the reconstruction of a school refectory, citing *“very large reconstruction expenses relative to the*

number of lunches cooked in the refectory (translated by the author).” Criticisms also pertain to an insufficient insulation of the school building during the reconstruction. Some inhabitants even responded that the most significant municipal buildings were all built in the 1980s.

The collected data indicates that parliamentary grants can positively contribute to the character of the municipalities by improving the living standard of their inhabitants. The grants do not directly contribute to the economic development of the given municipalities, although they surely indirectly impact on the size of their financial allocations from the national budget by improving their image and fostering micro-regional immigration (thus increasing their population and revenues). Nevertheless, the type of development facilitated by the parliamentary grants has an impact on the relative levels of satisfaction the inhabitants feel in regards to life in their municipalities (at this point, it is necessary to reiterate the possible influence of the proximity to the town of Žďár nad Sázavou, since this regional centre can provide the surrounding municipalities with all necessary facilities in case they lack them themselves. As a result, inhabitants of the selected municipalities might be disproportionately concerned with other features of municipal life, such as improvements to the public space). Therefore, the parliamentary grants served a legitimate role and the inhabitants of the affected municipalities were, with the exception of some critical opinions, largely satisfied with the construction projects the grants helped to finance. The interviewed mayors attributed greater significance to the parliamentary grants than ordinary citizens, since they might also see them as political instruments. Political connections emerged as a key requirement for the acquisition of parliamentary grants. The mayors who had such connections at their disposal made use of them during the application process. In comparison to the parliamentary grants, other subsidies provided on the national or the European level turned out to involve excessive administrative burdens (from the perspective of the small municipalities). However, this system reveals itself to be quite unfair. In this manner, connections to national or regional politicians, who either help secure the grants or at least provide information on the application process, become the decisive factor in municipal development. This system seems to have lingered on even after the institute of parliamentary grants was discontinued, for example within the practice of certain ministries (Hána 2013). It therefore still applies that whoever does not possess such political resources finds himself/herself at a disadvantage.

Conclusion

Unlike previous studies, both international and Czech, which investigate the allocation of parliamentary grants on the national scale only; this article endeavoured to introduce the perspective of mayors and inhabitants of smaller municipalities and their views on the developmental impact of parliamentary grants. The article therefore serves as a first attempt to use such approach towards this issue which stands at a significant intersection of the fields of geography, politics, and economics.

The research took the form of a case study of the Žďár nad Sázavou district. In terms of spatial distribution, most funds were concentrated in the vicinity of the towns of Žďár nad Sázavou and Nové Město na Moravě. This later finding also triggered the discussion of the presence of local party organisations which are home to some influential politicians and their possible influence on the grant allocation process. The survey among mayors and inhabitants of municipalities took place in 12 municipalities with under 1500 inhabitants, which had received parliamentary grants (and in 7 municipalities without parliamentary grants), across a number of population size categories. It is necessary to assert that in light of the current lack of research done on this topic, this study does not aspire to complete generalizability, but rather represents a significant analysis of a specific case of the local impacts of parliamentary grants and the way they are perceived by local actors.

The survey produced a number of interesting outputs, which can be summarized by a set of several propositions. The results of the survey among mayors indicate that personal acquaintance of local politicians with politicians at the national level is the primary factor in the process of grant allocation, supplemented by a possible influence of the political membership of the mayor and of significant members of the executive board. If the municipal representatives had a line of access to politicians, it was meaningful to apply for parliamentary grants, if this was not the case, municipalities would be better off looking for other sources of subsidies. For small municipalities, however, other forms of grants tend to be difficult to obtain, often even expensive (in case they have to hire external experts), and there is no certainty of success. Parliamentary grants are free of most of these difficulties. An application for a parliamentary grant also has the potential positive impact of galvanising the local actors. Experience with the grant application process can improve the confidence of the local representatives and their capacity to succeed with any further applications in the future. However, during the application process, local representatives were primarily guided by their political acquaintances, who either secured them the grants outright, or provided them with information on the running grant initiatives. This interconnection between local actors and politicians on the national level, however, could also have led to the creation of clientelist networks (see Dvořáková 2012a, b), which can be used by the local actors in order to secure further grants or to promote their interests. A question arises, whether this reflects the very purpose of local administration, since municipal representatives become dependent on politicians operating on the state level. We could discuss that the clientelism among state and local politicians can also disproportionately alter voter behaviour during communal election. In this case, such elections would be favourably disposed towards people with connections to state politicians, not to those who might have the best capacity to promote the development of the municipality, manage its affairs, and unite the community.

The parliamentary grants turned out to have significant effects on the development of individual municipalities, since they often exceeded their yearly budgets and were frequently used to finance some of the public buildings deemed essential to public well-being by the local mayors. In addition, aside from a few exceptions, the buildings whose construction was financed by the parliamentary grants were perceived very positively by the local inhabitants. The parliamentary grants had a large impact on a general improvement of the environment and the image of the affected municipality. In some instances, they even helped the municipalities to save money, which they would have otherwise had to spend on the same constructions or reconstruction, and which therefore could have been devoted to other projects. The municipalities further benefit and save money in the long run through improved technologies frequently used during such reconstructions (e.g. new thermal insulation of the local school). The fact that these benefits have been provided to only a small selection of municipalities, chosen primarily due to personal or political connections of their mayors and not according to some generally acceptable criteria, however, remains highly contentious.

Even after the practice of parliamentary grants has been concluded, research on this topic can still provide valuable insights. The presented research should be followed by a series of further case studies in different regions, which could offer different outputs or point towards regularities occurring in typologically different territories. Research continued in such manner could then attempt to generalise some of the achieved outputs. The issue of the development potential of the parliamentary grants could be then discussed within the field of cultural geography. One of the interesting questions arising from this study is whether the relative satisfaction of the inhabitants with the public buildings financed by the parliamentary grants, even though many of them do not use these buildings themselves, is influenced by their identification with the municipality and its community. The outputs of this research can also be potentially used in an analysis of some ministerial subsidies (e.g. those distributed by the

Ministry of Regional Development), which also seem to be influenced by political factors (Hána 2013). The parliamentary grants had significant development potential in the form of an improved public environment of the targeted municipalities. It can therefore be argued that the similarly oriented ministerial subsidies could have meaningful effects, however, only in the case that do not overwhelm small municipalities with administration and application requirements beyond the personal and financial capacities of such municipalities. Such overload forces the municipal representatives to exploit all alternative avenues in order to secure these subsidies, or at least to obtain some form of informational advantage, including the personal-political channels. Any system which distributes grants and subsidies on the bases of personal political connections is essentially unjust.

The outputs of this article can also contribute to the general discussion on subsidies, their purpose, advantages and drawbacks, as well as their significant vulnerability to political pressures and the creation of clientelist networks within Czech politics. The Czech system of (both state and European) subsidies suffers from some serious problems. Some of them could be remedied by a general simplification of the grant application process (inspiration could be taken from the system of subsidies provided by the Vysočina region, which is praised by local mayors for its administrative simplicity). Alternatively, many municipal representatives (including some of those who completed this survey) call either for a complete abolishment of the system of state subsidies and transfer of resources into the pool of shared taxes which is used to finance local governments, or its replacement by a system of local taxes administered by the municipalities themselves. This way, municipalities would receive smaller financial benefits than if they were granted the previously available subsidies; however, they would still obtain additional financial resources they could use for the improvement of their communal environment and public well-being. Municipal officials would no longer be burdened by excessive administration associated with the majority of the subsidy programs, which is often beyond their capacity. They would also become fully independent from national politicians, which is more conducive to the proper function of local government. Technically, such solution would be relatively simple; however, it would require a complex social and political agreement and commitment.

Acknowledgements

The article received the support of the Grant Agency of the Charles University in Prague as part of the project no. 628012 “Identification of territorial alliances on the basis of study deputies’ and ministry grants in Czechia from period 2003-2012”. The author would further like to thank Jiří Blažek, Marie Feřtřová, Jiří Hasman, Zbyněk Janoušek, and both anonymous reviewers for valuable counsel regarding the structure of the research and insightful comments on draft versions of the article. Sincere thanks also belong to Zdenka Hánová and Milan Hána, and also to the students Martina Dvořáková, Tereza Háčková, Jan Hanus, Lucie Hanusová, Zdena Holcmanová, Petra Králová, Eliška Koutníková, Petr Pazour, David Poul, Denisa Sedláková, Klára Špinarová, Nikola Topinková, and Michaela Zelená, from Střední průmyslová škola Žďár nad Sázavou, Aneta Křestřanová and Barbora Zástěrová, from the Gymnázium Žďár nad Sázavou, Bohumil Pohanka and Marie Pohanková, for their superb assistance with the survey.

References

- Act no. 243/2000 O rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní).
- BARDES, B. A., SCHELLEY, M. C., SCHMIDT, S. W. (2008): American Government and Politics Today 2008: The Essentials. Belmont, Cengage Learning.

- BLAŽEK, J. (1996): Financování místních rozpočtů v České republice od roku 1996: dilema mezi principem solidarity a zásluhovosti. In: Hampl, M. (ed.): Geografická organizace společnosti a transformační procesy v České republice (315-332). Praha, PŘF UK.
- BLAŽEK, J. (2002): System of Czech local government financing as a framework for local development: 12 years of trial and error approach. *AUC Geographica* 37 (2), 157-175.
- BLAŽEK, J. (2003): Regionální politika v České republice. In: Potluka, O. et al. (eds.): Průvodce regionálními fondy EU (62-75). Praha, IREAS.
- BLAŽEK, J. (2006): Jakou regionální politiku potřebujeme po vstupu do EU?. In: Dočkal, V. (ed.): Šest let regionální politiky v ČR. Šance a limity (37-48). Brno, Mezinárodní politologický ústav MU.
- BLAŽEK, J. (2012): Regionální inovační systémy a globální produkční sítě: dvojí optika na zdroje konkurenceschopnosti v současném světě? *Geografie – Sborník ČGS* 117 (2), 209-233.
- ČEJKOVÁ, E. (2012): Lokální aktéři procesu suburbanizace na příkladu Českých Budějovic. Diploma thesis. Praha, PŘF UK.
- CHAMBER OF DEPUTIES (2002-2008): Schválené pozměňovací návrhy k tabulkové části a k číselným položkám návrhu zákona o státním rozpočtu, <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=60195>.
- CZECH STATISTICAL OFFICE (2009a): Malý lexikon obcí ČR 2009, <http://www.czso.cz/csu/2009edicniplan.nsf/p/1302-09>.
- CZECH STATISTICAL OFFICE (2009b): Počet obyvatel v obcích, http://www.czso.cz/csu/2009edicniplan.nsf/publ/1301-09-k_1_1_2009.
- DRAZEN, A., ESLAVA, M. (2005): Pork Barrel Cycles. Cambridge, National Bureau of Economic Research, <http://www.nber.org/papers/w12190.pdf>.
- DRULÁK, P. et al. (eds.) (2008): Jak zkoumat politiku: kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích. Praha, Portál.
- DVOŘÁKOVÁ, V. (2012a): Rozkládání státu. Praha, Universum.
- DVOŘÁKOVÁ, V. (2012b): Systémová korupce jako fenomén současné krize. In: Pehe, J.: Krize, nebo konec kapitalismu (250-258)? Praha, Prostor.
- EUROPEAN COMMISSION (2004): The Impact of Member State Policies on Cohesion. Final Report, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/3cr/impact_member.pdf.
- FINNIGAN, T. (2007): All About Pork: The Abuse of Earmarks and the Needed Reforms. Washington, Citizens Against Government Waste, http://www.cagw.org/site/DocServer/All_About_Pork_2007_Final.pdf?docID=2001.
- FUKUI, H., FUKAI, S. N. (1996): Pork Barrel Politics, Networks, and Local Economic Development in Contemporary Japan. *Asian Survey* 36 (3), 268-286.
- GOLDEN, M. A., PICCI, L. (2006): Pork-Barrel Politics in Postwar Italy, 1953-94. *American Journal of Political Science* 52 (2), 268-289.
- GROSSMAN, G. M., HELPMAN, E. (2006): Party Discipline and Pork-Barrel Politics. Berkeley, Institute of Governmental Studies, University of California, <http://escholarship.org/uc/item/64k158j4>.
- HÁNA, D. (2010): Poslanecké dotace v Česku v letech 2003-2009: Prostorová dimenze a identifikace některých podmiňujících faktorů. Diploma thesis. Praha, PŘF UK.
- HÁNA, D. (2013): Porcování ministerského medvěda: Souvislost mezi poslaneckými a ministerskými dotacemi v Česku v období 2004-2012. *Politologická revue* (2), 76-92.
- HÁNA, D., FEŘTROVÁ, M. (2014): Faktory územní alokace poslaneckých dotací v Česku v letech 2003-2009: význam lokalizace bydlišť poslanců. *Regionální studia* (forthcoming).
- HÁNA, D., MACEŠKOVÁ, M. (2010): Poslanecké dotace v kontextu implikací pro regionální rozvoj. *E+M Ekonomie a Management* 13 (3), 16-25.

- HEŘMANOVÁ, E. (2010): Kvalita života a její regionální diference v Česku a v Praze (případová studie QOL Pražanů). Dissertation thesis. Praha, PŘF UK.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (2001): Government Finance Statistics Manual 2001, <http://imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf>.
- JOHNSTON, R. J. (1979): Congressional Committees and Department Spending: The Political Influence on the Geography of Federal Expenditure in the United States. *Transactions of the Institute of British Geographers, New Series* 4 (3), 373-384.
- JOHNSTON, R. J. (1983): The feedback component of the pork barrel: tests using the results of the 1983 General Election in Britain. *Environment and Planning A* 15 (12), 1691-1696.
- KEDROŇ, R. (2010): Chyba poslanců: Osm milionů poslali do vesnice, která o ně nežádala. *Hospodářské noviny*, 16.3.2010, <http://domaci.ihned.cz/c1-41380020-chyba-poslancu-osm-milionu-poslali-do-vesnice-ktera-o-ne-nezadala>.
- KRAJ VYSOČINA (2013): Dotace Kraje Vysočina, <http://extranet.kr-vysocina.cz/edotace>.
- LOUČKOVÁ, I. (2010): Integrovaný přístup v sociálně vědním výzkumu. Praha, Sociologické nakladatelství (SLON).
- MACEŠKOVÁ, M. (2007): Regionální dimenze fiskální politiky na příkladě veřejných investičních výdajů v Česku. *Geografie - Sborník ČGS* 112 (1), 17-33.
- MACEŠKOVÁ, M. (2009): Fiskální politika jako klíčový mechanismus regionálního rozvoje: příklad regionální dimenze sektorových a horizontálních politik ČR. Dissertation thesis. Praha, PŘF UK.
- MARTIN, R., MINNS, R. (1995): Undermining the Financial Basis of Regions: The Spatial Structure and Implications of the UK Pension Fund System. *Regional Studies* 29 (2), 125-144.
- MUSIL, J., MÜLLER, J. (2008): Vnitřní periferie v České republice jako mechanismus sociální exkluze. *Sociologický časopis* 44 (2), 321-348.
- POKORNÝ, M. (2009): Miliony z porcování medvěda změnil majitele. *Hospodářské noviny*, 7.1.2009, <http://hn.ihned.cz/c1-32335140-miliony-z-porcovani-medveda-zmenily-majitele>.
- OUŘEDNÍČEK, M., ŠPAČKOVÁ, P., FEŘTROVÁ, M. (2011): Změny sociálního prostředí a kvality života v depopulačních regionech České republiky. *Sociologický časopis* 47 (4), 777-803.
- RADOVÁ, L. (2010): Preference v trávení volného času městské mládeže: mikrokultura "mall junkies" v prostoru obchodního centra. Diploma thesis. Praha, PŘF UK.
- ROZPOČET VEŘEJNĚ (2013): Rozpočet obce, <http://www.rozpocetobce.cz>.
- SLONKOVÁ, S., HOLUB, P. (2007): Ministerstvo vyšetřuje poslaneckou dotaci tenistům. *Aktuálně.cz*, 4.12.2007, <http://aktualne.centrum.cz/domaci/kauzy/clanek.phtml?id=515369>.
- SUNLEY, P., KLAGGE, B., BERNDT, C., MARTIN, R. (2005): Venture Capital Programmes in the UK and Germany: In What Sense Regional Policies? *Regional Studies* 39 (2), 255-273.
- SUSOVÁ, K. (2009): Vliv internetu na komunitní život v suburbii. Diploma thesis. Praha, PŘF UK.
- ŠAŠEK, J. (2009): Porcování medvěda není třeba vždy jen odsuzovat. *Obecní finance*, 14.4.2009, <http://www.obecnifinance.cz/clanek/porcovani-medveda-neni-treba-vzdy-jen-odsuzovat>.
- TEMELOVÁ, J., NOVÁK, J., POSPÍŠILOVÁ, L., DVOŘÁKOVÁ, N. (2011): Každodenní život, denní mobilita a adaptační strategie obyvatel v periferních lokalitách. *Sociologický časopis* 47 (4), 831-858.
- VINTEROVÁ, J. (2011): Suburbanizace v kontextu sociálního pilíře trvale udržitelného rozvoje. Diploma thesis. Praha, PŘF UK.

ŽENKA, J., KOFROŇ, J. (2012): Metodologie výzkumu v sociální geografii – případové studie. Ostrava, OU.

Résumé

Porcování medvěda v pohledu procesu žádosti o poslanecké dotace a jejich rozvojového potenciálu: případová studie okresu Žďár nad Sázavou

Cílem článku je přispění ke studiu poslaneckých dotací (známé jako porcování medvěda) případovou studií, která je zaměřená na výzkum procesu žádosti v pohledu představitelů obcí a jejich lokálního rozvojového potenciálu v pohledu obyvatel obcí. Dosavadní studie se zabývaly především celostátní perspektivou na alokaci prostředků z poslaneckých dotací (doplňených o hledání podmiňujících faktorů či důsledků ve volebním chování obyvatel), tento článek tak představuje první pokus o studium poslaneckých dotací v lokální perspektivě. Pro tuto případovou studii byly vybrány obce okresu Žďár nad Sázavou do 1 500 obyvatel, ve kterých byl pohled představitelů a obyvatel obcí zjišťován dotazníkovým šetřením v září 2013. Výsledky této studie jsou v odborné diskuzi významné nejen z hlediska studia poslaneckých dotací, ale také studia dalších (např. ministerských) dotací. Mohou však také přispět do celospolečenské diskuze o smyslu a problémech dotačního systému v Česku, jehož prostředky jsou rozdělovány pod vlivem celostátních politiků. Závěr článku pak nabízí možnosti, jak těmto problémům předejít.

Texts to Figures

Figure 1: Parliamentary grant categories in Czechia defined by sectors (2003-2009, in %)

Note: The categories are explained in more detail in Table 1.

Source: Chamber of Deputies 2002-2008. The author's calculations. Adjusted according to Hána 2010.

Figure 2: The volume of parliamentary grants per capita received by municipalities of the Žďár nad Sázavou district (2003-2009, in CZK/inhab.)

Source: Chamber of Deputies 2002-2008; Czech Statistical Office 2009a, b. The author's calculations.

Figure 3: The volumes of parliamentary subsidies matched with the population size of the selected municipalities in the district of Žďár nad Sázavou (2003-2009)

Source: Chamber of Deputies 2002-2008; Czech Statistical Office 2009a, b. The author's calculations.

Figure 4: Sectoral distribution of the parliamentary grants received by the selected municipalities of the Žďár nad Sázavou district (2003-2009, in %)

Note: The categories are explained in more detail in Table 1.

Source: Chamber of Deputies 2002-2008. The author's calculations.

Figure 5: The volumes of parliamentary grants contrasted with the average annual budgets of the selected municipalities in the district of Žďár nad Sázavou (2003-2009, in thsd. CZK)

Note: The average annual budget represents the average value of actual yearly expenditures, not including account transfers, made by the municipalities during the period of 2003-2009.

Source: Chamber of Deputies 2002-2008; Rozpočet veřejně 2013. The author's calculations.

David Hána

Charles University in Prague

Faculty of Science

Albertov 6

128 43 Praha 2

e-mail: david.hana@centrum.cz



AUC GEOGRAPHICA

Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta
Katedra aplikované geoinformatiky a kartografie
✉ Albertov 6, 128 43 Praha 2
☎ +420 221 951 403, fax: +420 221 951 351,
e-mail: eva.stefanova@natur.cuni.cz, <http://web.natur.cuni.cz/gis/aucg>

V Praze dne 9.června 2014

věc: Potvrzení

Potvrzuji, že odborný článek

HÁNA, D: Local development implications of pork-barrel: a case study of a Czech district.

byl přijat k publikování do časopisu AUC Geographica pro číslo 2/2014.

Ing. Eva Štefanová, Ph.D.
technický redaktor AUC Geographica