

Distribúcia verejných zdrojov ako politický mechanizmus: prípad environmentálnych dotácií na Slovensku¹

Peter Spáč²

Katedra politologie, Fakulta sociálních studií MU, Brno

Distribution of Public Resources as a Political Mechanism: The Case of Environmental Grants in Slovakia. Existing research shows that political representatives use public resources to reward their allies while punish their rivals. In region of Central Europe such literature is rather underdeveloped and this article aims to fill this gap. It analyzes distribution of environmental grants in Slovakia between 2005 and 2015. The results show that grants are primarily given to towns led by mayors supported by governmental parties. In case of coalition governments a better access to public resources is found for towns led by mayors supported by the party controlling the distribution process than for municipalities with mayors supported by other governmental parties. *Sociológia* 2016, Vol. 48 (No. 4: 399-419)

Key words: *public resources; pork barrel politics; distribution; local grants; Slovakia*

Úvod

Dôležitou súčasťou politiky a výkonu moci je distribúcia zdrojov. Rozdeľovanie verejných prostriedkov by optimálne malo byť neutrálne a zamerané primárne na ekonomickú efektivitu. V praxi však do tohto procesu môžu vstupovať politické záujmy, ktoré jeho podstatu v rôznej miere ovplyvňujú. Z výskumu z viacerých štátov vyplýva, že politickí aktéri využívajú verejné dotačné projekty tak, že cielene usmerňujú ich toky do jednotlivých regiónov podľa vlastných politických či stranických preferencií. (Porov. Veiga – Veiga 2013; Milligan – Smart 2005; Khemani 2003; Costa-I-Font et al. 2003)

Výskum v slovenskom prostredí sa síce téme prepojenia verejných financií a politiky nevyhýba, avšak spravidla ho pokrýva v odlišných súvislostiach a inou optikou. (Porov. Rybář 2011; Mesežnikov 2014) Tento text tak zaplňa uvedenú medzeru, keď predstavuje analýzu distribúcie verejných zdrojov na Slovensku s cieľom posúdiť, či na daný proces vplývajú reálne politické záujmy. Konkrétne rozoberá rozdeľovanie dotácií obciam z programov Environmentálneho fondu, ktorý organizačne podlieha Ministerstvu životného prostredia SR. Sledované obdobie pokrýva roky 2005 až 2015, počas ktorých bolo realizovaných celkom jedenásť alokačných kôl.

Výber slovenského prípadu je z výskumného hľadiska opodstatnený z viacerých dôvodov. Po prvé, jeho priblíženie a analýza prispievajú k zaplneniu uvedenej medzery v literatúre a taktiež podporujú rozvinutie teoretickej debaty

¹ Tento text vznikol za podpory projektu Kvalita demokracie: Česká republika v komparativní perspektivě (GA15-22754S) financovaného Grantovou agentúrou Českej republiky. (GA ČR)

² Korešpondencia: Mgr. Peter Spáč, Ph.D., Katedra politologie, Fakulta sociálních studií, Masarykova univerzita, Joštova 10, 602 00 Brno, Česká republika. E-mail: spac@fss.muni.cz

o mechanizmoch rozdeľovania verejných zdrojov v slovenskom, resp. v stredo-európskom priestore. Po druhé, na Slovensku sa po roku 1989 vyvinul prevažujúci trend vytvárania koaličných vlád. Súčasne, environmentálne dotácie podliehajú Ministerstvu životného prostredia, ktorého najvyšší predstaviteľ je obsadzovaný iba jednou vládnu stranou. Výskum slovenského prípadu tak umožňuje odhaliť potenciálne rozdiely v distribučných stratégiách vo vzťahu k jednotlivým vládnym stranám. Tento článok tým prináša nové poznanie, keďže existujúce štúdie o rozdeľovaní verejných prostriedkov sa prevažne zameriavajú na krajiny s vládami tvorenými jednou politickou stranou, resp. ich autori pracujú s vládnymi koalíciami ako s jednotnými celkami. (Porov. Gaunt 1999; Golden – Picci 2008; Hazakis – Ioannidis 2014)

Štruktúra textu je nasledovná. V prvej časti je priblížená teória o distribúcii verejných zdrojov. Nasleduje popis Environmentálneho fondu a základné aspekty ním rozdeľovaných dotácií. Tretia kapitola sa venuje dátam, jednotlivým premenným a použitým metódam. Po nej sú predstavené výsledky analýzy a text uzatvára diskusia a záverečné poznámky.

Distribúcia zdrojov ako politický mechanizmus

Problematika vplyvu politických faktorov na charakter verejného financovania je dlhodobou súčasťou výskumu a v poslednom období je mu venovaná vzrastajúca pozornosť. (Porov. Sciara 2012; Evans 2004; Hazakis – Ioannidis 2014; Buiatti et al. 2014) Uvedený záujem vychádza z toho, že distribúcia zdrojov síce vo svojej podstate predstavuje ekonomický proces, ktorý sa však odohráva v konkrétnej politickej realite. Táto skutočnosť spôsobuje, že alokácia prostriedkov realizovaná spravidla z centrálnej na nižšie úrovne nemusí byť plne imúnna voči presadzovaným záujmom určitých politických aktérov podieľajúcich sa na výkone moci.

V zahraničnej literatúre sa pre túto oblasť využíva pojem *pork barrel*, v doslovnom preklade sud s bravčovým mäsom³. Takto býva označovaná distribúcia zdrojov realizovaná na základe politických preferencií, ktorá zaisťuje materiálne výhody pre vybrané geografické oblasti, avšak je hradená celou spoločnosťou prostredníctvom daní. Na jednej strane tak touto alokáciou verejných prostriedkov vznikajú koncentrované zisky pre adresátov daných financií, súčasne sú však náklady rozptýlené medzi všetkých daňových poplatníkov. (Shepsle – Weingast 1981; Del Rossi 1995) Ak teda politickí aktéri disponujú kontrolou nad rozdeľovaním zdrojov, vhodným usmernením finan-

³ Pôvod termínu je odvodzovaný z obdobia otrokárstva v južanských štátoch USA. Vznikol podľa zvyku otrokárov dávať počas štátnych sviatkov otrokom trpiacim na podvýživu sudy s mäsom. Analogicky k veľkej snahe otrokov získať pre seba potravu bol daný pojem využitý pre politikov, usilujúcich sa získať verejné prostriedky pre svoje volebné obvody. (Evans 2004: 2-3)

čných tokov môžu odmeňovať svojich spojencov a súčasne trestať vlastných oponentov.

Vo svojom článku pojednávajúcom o dopravných investíciách na Novom Zélande, predstavil Anthony G. Hoare (1992) typológiu distribúcie zdrojov ovplyvnenej politickými záujmami. Konkrétne rozlíšil dva základné spôsoby alokovania verejných prostriedkov, a to individuálny a centralizovaný. Prvý typ sa presadzuje v podmienkach, kde jednotliví volení predstavitelia disponujú väčším vplyvom než politické strany, čoho príkladom sú USA. V tomto prostredí vládni i opoziční členovia zákonodarného zboru využívajú svoje postavenie na to, aby usmernili tok finančných prostriedkov do svojich vlastných obvodov, čím si zvyšujú vyhliadky na opätovné zvolenie. Centralizovaná distribúcia sa naopak utvára v systémoch so silnejšími politickými stranami, čo je bežné pre európske štáty. Rozdeľovanie v tomto nastavení kontrolujú výhradne vládne strany, ktoré tak primárne dotujú územia ovládané svojimi vlastnými členmi a reprezentantmi.

Tento text svojím zameraním spadá pod popísaný centralizovaný model distribúcie zdrojov. Ten má z logiky veci hierarchickú podobu, kedy sa rozhodovací orgán nachádza na vyššej geografickej úrovni než príjemcovia rozdeľovaných prostriedkov. Typickým príkladom tohto nastavenia môže byť celoštátny orgán distribuujúci prostriedky pre aktérov na regionálnej či lokálnej úrovni. Transfer verejných prostriedkov tak v tomto nastavení prebieha smerom zhora nadol.

Kľúčovú rolu v tomto zmysle zohráva i samotná podoba rozhodovania. Ak sú aktéri, v ktorých kompetencii je rozdeľovať verejné zdroje, povinní postupovať podľa stanoveného (ekonomického) vzorca, možnosti pre presadenie politických záujmov sú redukované až vylúčené. (Porov. Boex – Martinez-Vazquez 2005) Modelovo si tu možno predstaviť pridelovanie dotácií všetkým regiónom v štáte, ktorých nezamestnanosť presahuje určitú hodnotu. Naopak v prípade, že má dané rozhodovacie teleso čiastočnú či dokonca plnú voľnosť v určení príjemcov finančných prostriedkov, otvára sa tým priestor pre uplatnenie straníckych záujmov. (Milligan – Smart 2005)

Distribúcia zdrojov na základe politických kritérií môže mať rôzne motívy. Na prvom mieste si tak centrálny orgán môže upevňovať lojalitu u tých predstaviteľov, ktorí sú príjemcami finančných prostriedkov. (Porov. Bullock – Hood 2005) Ako podstatnejšia sa však javí motivácia vyjadrená systémom odmien a trestov. V prípade, že verejné prostriedky smerujú najmä do oblastí reprezentovaných členmi vládnych strán, je tým súčasne vysielaný signál voličom, že zachovanie ich podpory bude zárukou prísunu ďalších zdrojov, kým príklon k opozícii môže mať opačné dôsledky. Vo všeobecnosti sú tak alokované verejné prostriedky značnou podporou pre regionálnych a lokálnych politikov, ktorí ich príjem môžu pred voličmi prezentovať ako vlastný úspech

a tým si zlepšovať perspektívu svojho znovuzvolenia. (Porov. Bickers – Stein 1996; Bernhardt et al. 2004; Ansolabehere – Snyder 2006)

Existujúci výskum ukazuje, že distribúcia verejných zdrojov ovplyvnená politickými záujmami predstavuje teritoriálne rozšírený jav, vyskytujúci sa v rôznych oblastiach sveta. Denemark (2000) analyzoval vládny program športových grantov v Austrálii pred tamojšími federálnymi voľbami v rokoch 1990 a 1993. Z jeho zistení vyplýva, že prostriedky smerovali predovšetkým do oblastí, v ktorých kľúčové volené funkcie zastávali členovia vládnych labouristov. Podobne Veiga a Veiga (2013) skúmali finančné transfery z centrálnej úrovne do obcí v Portugalsku za obdobie rokov 1974 až 2005. Ich práca potvrdila, že dané prostriedky boli alokované tak, aby podporili lokálnych predstaviteľov pochádzajúcich z vládnych strán. Nakoniec možno uviesť výskum dvojice Milligan a Smart (2005), zameraný na distribúciu regionálnych grantov v období 1988 až 2001 v Kanade. Daní autori preukázali, že viac verejných prostriedkov bolo nasmerovaných do oblastí kontrolovaných vládnymi predstaviteľmi za účelom posilnenia ich vyhliadok na uchovanie svojho postavenia.

Popri geografickom rozmere je dôležité upozorniť i na rôznorodosť sektorov, v ktorých bola distribúcia verejných zdrojov ovplyvnená politickými preferenciami zaznamenaná. Ako ukazuje existujúca literatúra, prítomnosť daného javu bola potvrdená v oblastiach, akými sú šport (Denemark 2000; Gaunt 1999), doprava (Hoare 1992; Evans 1994), vodné hospodárstvo (Del Rossi 1995) či životné prostredie. (Dahlberg – Johansson 2002) Z uvedeného vyplýva, že tento spôsob alokácie zdrojov sa dokáže presadiť, ak sú pre to vytvorené dostatočné podmienky, najmä v zmysle rozhodovacej voľnosti centrálného orgánu, a to bez ohľadu na to, o akú ekonomickú či spoločenskú oblasť ide.

Autori sa vo všeobecnosti zhodujú v tom, že v centralizovaných distribučných procesoch majú celoštátne vlády tendenciu využívať dotácie ako odmeny pre svojich členov na regionálnej a lokálnej úrovni. (Porov. Costa-I-Font et al. 2003; Milligan – Smart 2005) Istou slabinou však je, že väčšina štúdií v tejto oblasti pokrýva buď štáty s vládami tvorenými jednou stranou alebo krajiny s koalíčnými vládami, ktoré sú však príslušnými výskumníkmi vnímané ako jednotné celky. (Porov. Gaunt 1999; Veiga – Veiga 2013) Znamená to, že v prípade koalíčných vlád existujúci výskum spravidla neposkytuje poznanie o tom, či sú výhody vyplývajúce z distribúcie zdrojov udeľované všetkým vládnym stranám rovnocenne alebo či sú medzi nimi v tomto zmysle konkrétne rozdiely. Tento problém je z teoretického hľadiska kľúčový predovšetkým v situáciách, kedy rozdeľovanie verejných financií kontroluje iba jedna z koalíčných strán.

Podstatným bodom sú i následky prideľovania prostriedkov na základe politických motívov. Výskyt straníckych záujmov v alokácii zdrojov je v literatúre akcentovaný prevažne negatívne, keďže oslabuje efektivitu a rovnosť, teda ciele, ktoré by v tomto ekonomickom procese mali byť primárne sledované. (Porov. Roberson 2008; Costa-I-Font et al. 2003) Na druhej strane, Evans (2004) uznáva praktický význam politiky *pork barrel*, keďže tá podľa nej, napriek problematickej etickej stránke, umožňuje jednoduchšie presadzovanie legislatívnej agendy, čo demonštruje vo svojej knihe na prípade Kongresu USA. Bez ohľadu na to, či autori vnímajú vplyv politických faktorov na distribúciu verejných zdrojov záporne alebo viac neutrálne, je možné konštatovať, že daná problematika predstavuje oblasť s významným dopadom na reálny život spoločnosti a je tak relevantným predmetom výskumného záujmu, obzvlášť v regióne strednej Európy, kde analýzy tohto typu zatiaľ nie sú príliš rozšírené.

Environmentálne dotácie na Slovensku

Po roku 1989 došlo v (česko)slovenských podmienkach k obnove samosprávy, ktorá v predošlom komunistickom zriadení reálne prestala existovať a bola nahradená orgánmi štátnej správy. (Porov. Balík et al. 2003) Ako prvá bola opätovne zavedená samospráva na obecnej úrovni a prvé voľby do jej orgánov sa konali už v roku 1990. Druhá, krajská, samosprávna rovina bola doplnená až s odstupom približne jednej dekády. Obce ako základná jednotka samosprávy nadobudli kompetencie v rôznych oblastiach, k výkonu ktorých využívajú prevažne verejné zdroje. Obciam je na základe príslušnej legislatívy priznaný podiel na konkrétnych daniach a popri tom ich príjem tvoria úroky, pokuty, dary a tiež i dotácie.

V prostredí Slovenskej republiky existujú viaceré verejné dotačné programy, pričom tento text sa sústreďuje na oblasť životného prostredia, konkrétne na zdroje poskytované Environmentálnym fondom. Z časového hľadiska ide o relatívne novú inštitúciu, utvorenú v reakcii na zmeny v systéme verejného financovania realizovanými počas obdobia prvej Dzurindovej vlády. Tá v roku 2001 zákonom zrušila viaceré existujúce štátne fondy vrátane Štátneho fondu životného prostredia, ktorý poskytoval dotácie pre environmentálne projekty. Prostriedky obsiahnuté v tomto fonde sa tým stali súčasťou štátneho rozpočtu a navyše v súvislosti so vstupom Slovenska do Európskej únie začali byť využívané pre spolufinancovanie európskych projektov. Pre časť žiadateľov, najmä z radov obcí, sa tak tieto zdroje stali menej dostupnými. (Dôvodová správa k návrhu zákona 587/2004 Z. z.)

Ako riešenie danej situácie bol zákonom z roku 2004 utvorený Environmentálny fond. Jeho základná úloha spočíva v poskytovaní štátnej pomoci v otázke starostlivosti o životné prostredie. Fond síce je samostatnou právnickou

osobou, avšak v personálnej rovine podlieha Ministerstvu životného prostredia SR. Toto prepojenie dokladajú najmä kompetencie ministra menovať a odvolávať riaditeľa fondu a zriaďovať Radu fondu ako svoj poradný orgán. (Porov. Štatút Environmentálneho fondu) Podstatnou náplňou agendy fondu je dotačná činnosť, ktorá prebieha na pravidelnej ročnej báze. Udeľované dotácie sa poskytujú vo viacerých programoch pokrývajúcich jednotlivé oblasti životného prostredia, akými sú napríklad ochrana ovzdušia, ochrana a využívanie vôd či rozvoj odpadového hospodárstva. Prostredníctvom dotácií je každý rok rozdelený značný objem prostriedkov v hodnote niekoľkých desiatok miliónov EUR (porov. napr. Výročné správy Environmentálneho fondu 2012, 2013 a 2014), čo okrem iného podporuje relevantnosť výberu tohto fondu pre výskumné účely.

Samotný proces alokácie zdrojov Environmentálneho fondu je nasledovný. Pre získanie dotácie je nevyhnutné podať v stanovených termínoch žiadosť, k čomu sú v príslušných sektorových programoch oprávnené fyzické i právnické osoby. O prostriedky Environmentálneho fondu sa tak mimo slovenských občanov môže uchádzať široká skupina aktérov, zahŕňajúca podnikateľské subjekty, nadácie, občianske združenia, cirkvi, kraje či obce. (Zákon 587/2004 Z. z.) Pre tento text je podstatný posledný menovaný subjekt, teda obce, ktoré sa na udelených dotačných prostriedkoch podieľajú určujúcou mierou.

Konečné rozhodnutie o poskytnutí dotácií je v kompetencii ministra životného prostredia, a to na základe odporúčania Rady fondu. Samotné posúdenie žiadostí pritom nie je až na kontrolu formálnych prvkov konkrétne upravené⁴, čím je Rade, resp. ministromi daná v realizácii ich kompetencií plná voľnosť. S úspešnými žiadateľmi následne Environmentálny fond uzatvára zmluvu o poskytnutí finančnej podpory. Prvé kolo alokácie takto vymedzených dotácií sa uskutočnilo v roku 2005.

Z uvedeného popisu možno vyvodit' dve významné skutočnosti. Po prvé, rozdeľovanie dotácií slovenského Environmentálneho fondu sa neriadi žiadnymi stanovenými vzorcami, ale je založené na úvahe jednotlivých rozhodujúcich aktérov, čím nie je z princípu imúnne voči presadzovaniu možných politických záujmov. Druhým bodom je pozícia Rady fondu ako poradného orgánu ministra, ktorá je týmto členom exekutívy i zriaďovaná. Z daného prepojenia medzi fondom a ministerstvom vyplýva, že alokácia environmentálnych dotácií podlieha konkrétnemu politickému vedeniu, ktoré je dané osobou ministra, resp. jeho straníckou príslušnosťou. V súhrne sa tak dá konštatovať, že dotačné mechanizmy pod gesciou Environmentálneho fondu sú relevantným predmetom politologického výskumu distribúcie verejných financií.

⁴ Ako príklad možno uviesť situáciu, kedy žiadateľ k žiadosti nepripojí požadované prílohy. V takom prípade fond žiadateľa vyzve, aby v stanovenej lehote žiadosť doplnil. (Zákon 587/2004 Z. z.)

Dáta a metódy

Tento text analyzuje distribúciu dotácií Environmentálneho fondu smerovaných do obcí. Časový rámec výskumu zahŕňa alokáciu zdrojov fondu v rokoch 2005 až 2015, teda celkom jedenásť kôl rozdeľovania prostriedkov. Článok tak pokrýva obdobie, počas ktorého sa pri moci vystriedali štyri rôzne vládne zostavy. Tento fakt je sám osebe významný, pretože to umožňuje sledovať možné zmeny prístupu jednotlivých vlád k pridelovaniu zdrojov na environmentálne projekty.

Základný motív, vychádzajúci z existujúcej literatúry predstavenej vyššie je, že ak sa verejné prostriedky rozdeľujú na základe politických kritérií, ich adresátom budú primárne členovia a reprezentanti vládnucich strán. Vztiahnuté k podmienkam tohto textu, obce vedené reprezentantmi zvolenými s podporou vládnych strán by za týchto okolností mali mať uľahčený prístup k verejným zdrojom, a teda by so svojimi žiadosťami mali mať väčšie vyhliadky na úspech.

Nezávislou premennou v tomto vzťahu je charakter stránickej podpory starostov obcí. Dôvodom tejto voľby je skutočnosť, že starostovia sú najvyššími predstaviteľmi lokálnej samosprávy a svoje obce reprezentujú. Navyše ako vyplýva z literatúry (porov. Ansolabehere – Snyder 2006), zásluhy za prísun verejných dotačných zdrojov si jednoduchšie pripisujú lokálni predstavitelia, ktorí svoju funkciu zastávajú ako jednotlivci. Naopak kolektívne orgány, akými sú na lokálnej úrovni na Slovensku obecné a mestské zastupiteľstvá, typicky pozostávajú zo zástupcov viacerých strán, a teda akékoľvek zásluhy za prichádzajúce prostriedky sa medzi ich členov nutne delia a stávajú sa nejasnými.

Starostovia, resp. primátori sú na Slovensku volení priamo v jednokolových väčšinových voľbách. Kandidáti môžu v týchto voľbách vystupovať ako nezávislí alebo môžu byť nominantmi jednej či viacerých politických strán. Táto skutočnosť umožňuje vo vzťahu k celoštátnej vláde vymedziť niekoľko typov starostov. Prvé dve kategórie tvoria starostovia, ktorí kandidovali buď výhradne s podporou vládnych strán [VLA] alebo výlučne ako nominanti opozičných subjektov [OPO]. Tretím typom sú nezávislí [NEZ] a posledná skupina zahŕňa starostov, ktorí do volieb nastupovali s podporou vládnych i opozičných strán [ZMI].

Uvedené delenie starostov (a tým i obcí) umožňuje sledovať možné politické záujmy v distribúcii zdrojov prostredníctvom vnímania politiky najmä cez kategórie vlády a opozície. Ministerské posty sú však vždy obsadzované iba nominantmi jednej strany. Je tak relevantné očakávať, že ak sú dotácie udeľované predovšetkým obciam so starostami zvolenými s podporou vládnych strán, bude táto výhoda vo väčšej miere poskytovaná municipalitám,

ktorých starostovia kandidovali ako nominanti strany ministra životného prostredia. Pre pokrytie tohto bodu sú tak kategórie obcí so starostami podporenými aspoň jednou vládnu stranou (VLA a ZMI) ďalej rozdelené na dve skupiny. Prvou sú obce, ktorých starostovia vo voľbách zvíťazili s podporou strany ministra [VLA1 a ZMI1]. Druhou skupinou sú ostatné obce, teda tie, ktorých starostovia kandidovali s podporou ostatných vládnych strán [VLA2 a ZMI2]. Toto rozlíšenie umožňuje sledovať, či v rámci vládnych koalícií vznikajú rozdiely medzi stranou disponujúcou postom ministra životného prostredia a jej koalíčnými partnermi.

Súhrnne tak bolo vytvorených celkom šesť kategórií obcí, pričom ich zoznam uvádza tabuľka č. 1. S ohľadom na svoju povahu sú všetky konštruované ako dummy premenné⁵. Na tomto mieste je navyše potrebné zdôrazniť, že stranická podpora starostov vo vzťahu k celoštátnej vláde, resp. k strane ministra sa neviaže k času konania komunálnych volieb, v ktorých zvíťazili, ale pre každý rok je definovaná k momentu rozdeľovania dotácií⁶.

Tabuľka č. 1: **Kategorizácia obcí**

Premenná	Strany podporujúce starostu	Podpora strany ministra ŽP
VLA1	Vládne	Áno
VLA2	Vládne	Nie
ZMI1	Vládne a opozičné	Áno
ZMI2	Vládne a opozičné	Nie
OPO	Opozičné	-
NEZ	Žiadne (nezávislý)	-

Závislá premenná mapuje zisk dotácií pre obce, pričom je potrebné vysvetliť jej kódovanie. Časť autorov pri skúmaní distribúcie verejných zdrojov sleduje priemerné sumy peňazí pripadajúce na jednotlivé lokality. (Porov. Denmark 2000) Tento prístup má však svoje limity, keďže môže jednoducho vytvoriť neoprávnený dojem férovosti. Potvrdzujú to i hodnoty za dotácie Environmentálneho fondu, keď iba v jednom z jedenástich sledovaných rokov bola priemerná suma pripadajúca na obce so starostami podporenými výhradne vládny stranami najvyššia. Pre skúmanie prítomnosti možných politických a straníckych záujmov je tak vhodnejšie sledovať prístup obcí k dotáciám ako

⁵ Dummy premenné nadobúdajú iba dve hodnoty, a to 0 a 1. Hodnota 1 vyjadruje prítomnosť určitého znaku, zatiaľ čo hodnota 0 vyjadruje jeho neprítomnosť. Napríklad premenná NEZ, využitá v tomto článku, má hodnotu 1 pre obce so starostom, ktorý kandidoval ako nezávislý a hodnotu 0 pre všetky ostatné obce.

⁶ Pre ilustráciu obec vedená starostom zvoleným v roku 2010 za koalíciu KDH a SDKÚ-DS patrí v dotačnom kole v roku 2011 do kategórie VLA2. Toto zaradenie je dané tým, že daný starosta kandidoval ako nominant v tej dobe vládnych strán, z ktorých ani jedna neobsadila post ministra životného prostredia (túto pozíciu mal počas vlády I. Radičovej Most-Híd). Počas alokácie dotácií v roku 2013 sa kategorizácia danej obce mení, a to na OPO, pretože KDH i SDKÚ-DS už v danej dobe predstavovali opozičné strany.

taký. Závislá premenná tak bude vytvorená ako dummy s hodnotou jedna pre obce, ktoré v príslušnom roku obdržali dotáciu a hodnotou nula, ak v tejto snahe neboli úspešné.

Na základe popísaných premenných formulujeme nasledujúce hypotézy:

H1: *Charakter straníckej podpory starostov ovplyvňuje prístup obcí k environmentálnym dotáciám.*

H2: *Obce vedené starostami zvolenými s podporou strany ministra životného prostredia majú lepší prístup k environmentálnym dotáciám než municipality so starostami zvolenými s podporou ostatných vládnych strán⁷.*

Obe uvedené hypotézy predpokladajú ekonomicky neodôvodnené zvýhodnenie istých skupín obcí, a to na základe politických kritérií. Charakter straníckej podpory starostov je v rámci premenných vyjadrený vyššie uvedenou kategorizáciou obcí. (Tabuľka č. 1) Tá taktiež umožňuje rozlíšiť municipality so starostami podporenými vládnyimi stranami podľa toho, či kandidovali i za stranu ministra životného prostredia alebo bez jej podpory. Nulovú hypotézu k H1 možno vyjadriť tak, že medzi charakterom straníckej podpory starostov a prístupom obcí k dotáciám Environmentálneho fondu neexistuje žiadny vzťah. Nulová hypotéza k H2 predpokladá, že obce so starostami zvolenými s podporou strany ministra životného prostredia a municipality vedené starostami za ostatné vládne strany majú k environmentálnym dotáciám rovnaký prístup.

Výskum dopĺňa i niekoľko kontrolných premenných. Optimálne by mala mať distribúcia verejných zdrojov výhradne ekonomickú povahu zbavenú politických záujmov a mala by smerovať k napĺňaniu požiadaviek efektivity a vyrovnávania regionálnych rozdielov. (Porov. Milligan – Smart 2005; Hazakis – Ioannidis 2014) V praxi by tak mali byť prostriedky vo väčšej miere alokované do hospodársky menej rozvinutých oblastí. Tento predpoklad bude testovaný prostredníctvom dvoch premenných. Prvou je miera nezamestnanosti v obciach ako jeden z kľúčových indikátorov ekonomickej sily obcí [Nezam]. Druhou je veľkosť populácie obcí [Obyv], ktorej relevancia pre analýzu spočíva v tom, že menším obciam môžu častejšie chýbať prostriedky na nákladnejšie projekty, čím sa v tomto zmysle stávajú slabšími aktérmi. Pre názornejšie zachytenie prípadného efektu je táto premenná vyjadrená v tisícoch ľudí.

Tretia a posledná kontrolná premenná je spojená s národnostným zložením štátu a mapuje podiel maďarského obyvateľstva v obciach [Maďari]. Dôvodom zahrnutia daného ukazovateľa je historický vývoj vzťahov medzi Slovenskom a Maďarskom, ktorý sa preniesol i do politiky po roku 1989, resp. 1993.

⁷ Svojou konštrukciou sa tak hypotéza 2 vzťahuje iba na tú časť sledovaného obdobia, počas ktorej na Slovensku existovali koalíčné vlády, teda po rok 2012.

V rámci stranického spektra sa etablovali relevantné subjekty s výlučným či prevažujúcim etnickým charakterom, predovšetkým SMK a neskôr i Most-Híd. Tým sa podarilo vstúpiť nielen do parlamentu, ale i participovať na výkonnej moci, keď pôsobili vo vláдах Mikuláša Dzurindu, resp. Ivety Radičovej. Pre účely výskumu je tak dôležité sledovať, či na prístup obcí s vyšším podielom maďarského obyvateľstva k dotáciám má dopad to, či sa strany reprezentujúce túto menšinu nachádzajú vo vláde alebo naopak v opozícii. Navyše, ako počas druhej Dzurindovej, tak i Radičovej vlády, zastával post ministra životného prostredia nominant SMK, resp. Mostu-Híd.

Popri deskriptívnom predstavení základných atribútov distribúcie dotácií Environmentálneho fondu bude ako kľúčová metóda využitá binárna logistická regresia. Tá umožňuje stanoviť pravdepodobnosť výskytu určitého javu na základe jednej alebo viacerých nezávislých premenných. Binárna logistická regresia vyžaduje, aby závislá premenná bola dichotomická, teda mala iba dve hodnoty. (Field 2009) Závislá premenná v tomto texte danú podmienku spĺňa, keď nadobúda hodnotu 1, ak príslušná obec získala dotáciu a hodnotu 0, ak žiadosti obce nebolo vyhovené. Z jednotlivých výstupov binárnej logistickej regresie sú pre interpretáciu najprístupnejšie tzv. pomery šancí (odds ratio). Tie vyjadrujú, ako sa so zmenou hodnoty nezávislej premennej o jednotku zmenia šance na výskyt sledovaného javu (v prípade tohto textu udelenia dotácie)⁸.

Táto štúdia analyzuje obdobie 2005 až 2015, pričom pre každý z týchto rokov zahŕňa údaje za všetkých 2926 obcí na Slovensku⁹. Do výpočtov sú pritom zahrnuté iba obce, ktoré v príslušnom období podali žiadosť o dotáciu, keďže bez toho sa o zdroje fondu nemali možnosť uchádzať. Touto redukciou je zaistené, že výstupy predstavené v ďalšej časti textu nie sú narušené prítomnosťou obcí, ktoré kvôli nepodaniu žiadosti nemohli získať dotáciu, a teda ani teoreticky nemohli v závislej premennej dosiahnuť hodnotu jedna. Čo sa týka zdrojov dát, údaje o starostoch obcí a politických stranách, ktoré ich podporili v komunálnych voľbách, pochádzajú z volebnej databázy Štatistického úradu SR. (Štatistický úrad SR) Informácie o počte obyvateľov obcí a podiele maďarského obyvateľstva v nich boli čerpané z výsledkov Sčítania obyvateľov, domov a bytov. (SODB 2001, SODB 2011) Údaje o miere nezamestnanosti sú na najnižšej úrovni vedené za okresy, nie však za obce. Pre určenie tohto ukazovateľa za obce tak bola využitá kombinácia dát za ekonomicky aktívne osoby zo sčítania ľudu a údaje o uchádzačoch o zamestnanie v obciach, ktoré za jednotlivé roky na žiadosť zaslalo Ústredie práce, so-

⁸ Hodnoty pomerov šancí nad jedna vyjadrujú, že nárast hodnoty nezávislej premennej zvyšuje šance na výskyt sledovaného javu. Výsledky nižšie ako jedna naopak znamenajú, že nárast hodnoty nezávislej premennej vedie k poklesu šancí na výskyt sledovaného javu.

⁹ Daný počet 2926 obcí zahŕňa i mestské časti Bratislavy a Košíc, ktoré v rámci procesu distribúcie dotácií vystupujú ako samostatné jednotky.

ciálnych vecí a rodiny SR. Nakoniec, údaje o žiadateľoch a príjemcoch dotácií boli získané od Environmentálneho fondu. Ten na svojich internetových stránkach sprístupňuje iba čiastočné informácie, a to zoznamy príjemcov dotácií od roku 2011 (Environmentálny fond – dotácie). Údaje o všetkých žiadateľoch za celé sledované obdobie a o príjemcoch dotácií za roky nezverejnené na internetových stránkach Environmentálny fond doplnil na základe žiadosti zaslanej podľa zákona 200/2001 Z.z. o slobode informácií.

Výsledky

Dotácie z prostriedkov Environmentálneho fondu boli prvýkrát pridelené v roku 2005 a odvtedy sa tento alokačný proces uskutočňoval na každoročnej báze. V období 2005 až 2015, ktoré pokrýva tento text, tak boli zdroje fondu rozdeľované celkom jedenásťkrát, pričom sa tak udialo v rámci funkčných období štyroch rozličných vlád. Samotný Environmentálny fond vznikol počas druhej Dzurindovej vlády, v ktorej post ministra životného prostredia pripadol SMK. Počas funkčného obdobia tohto kabinetu boli pridelené dotácie fondu v rokoch 2005 a 2006. Ďalšie štyri distribučné kolá (2007 až 2010) prebehli počas prvej vlády vedenej Robertom Ficom. V nej získala rezort životného prostredia pôvodne SNS, avšak po sérii medializovaných korupčných káuz strana o ministerstvo prišla, a to následne obsadil nominant za Smer-SD. K danej výmene došlo v auguste 2009, teda až po ukončení procesu rozdelenia dotácií fondu v tomto roku.

Po parlamentných voľbách 2010 sa utvorila vláda Ivety Radičovej a kreslo ministra životného prostredia získal Most-Híd. V týchto podmienkach boli dotácie Environmentálneho fondu alokované v rokoch 2011 a 2012. Nakoniec po predčasných voľbách v marci 2012 vznikla vláda Smeru-SD, pričom z logiky vecí táto strana obsadila všetky ministerstvá. Počas druhej Ficovej vlády sa z prostriedkov fondu rozdelili dotácie za obdobie 2013 až 2015.

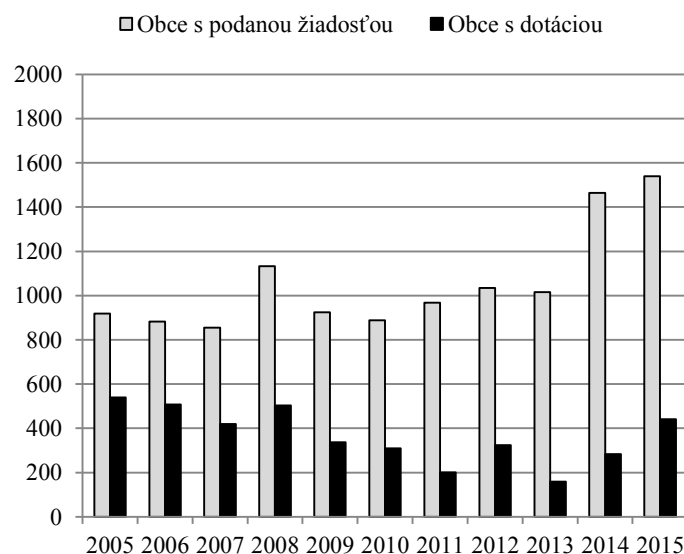
Uvedený prehľad poskytuje základný obraz politického nastavenia v jednotlivých kolách distribúcie zdrojov Environmentálneho fondu. Prostriedky fondu sa počas funkčného obdobia každej vlády alokovali aspoň dvakrát a post ministra životného prostredia v sledovanom období postupne obsadili nominanti celkom štyroch rôznych strán. Ako dôležité sa tiež javí upozorniť na to, že proces rozdeľovania dotácií počas rokov konania parlamentných volieb si pre seba vždy ponechali odchádzajúce vlády. (Tabuľka č. 2)

Tabuľka č. 2: **Prehľad vlád a strán ministrov životného prostredia počas alokácie dotácií**

Vláda (premiér)	Strana ministra ŽP	Distribúcia dotácií
Dzurinda	SMK	2005, 2006
Fico I	SNS	2007, 2008, 2009
Fico I	Smer-SD	2010
Radičová	Most-Híd	2011, 2012
Fico II	Smer-SD	2013, 2014, 2015

Základné informácie o zapojení obcí do programu environmentálnych dotácií predstavuje graf č. 1. Ako z neho vyplýva, v období 2005 až 2013 sa o prostriedky Environmentálneho fondu v každom roku uchádzala približne tretina obcí, pričom z tohto trendu vybočil iba rok 2008. V posledných dvoch sledovaných rokoch záujem obcí značne vzrástol a formálnu žiadosť o dotáciu v aspoň jednom z dotačných programov podala približne polovica z nich. Čo sa týka samotných dotácií, tie boli v prvých rokoch udeľované štyrom až piatim stovkám obcí a v priebehu doby sa táto hodnota čiastočne znížila, i keď v roku 2015 opäť došlo k jej nárastu.

Graf č. 1: **Prehľad obcí s podanou žiadosťou a obcí s udelenými dotáciami v období 2005 – 2015**



Poznámka: Započítané sú obce, ktoré v príslušných rokoch podali aspoň jednu žiadosť, resp. obdržali aspoň jednu dotáciu.

Zdroj: Environmentálny fond; vlastné výpočty.

Po uvedení základných údajov o distribúcii prostriedkov Environmentálneho fondu nasleduje posúdenie prítomnosti politických záujmov v tomto procese. Ako ukazuje tabuľka č. 3, úspešnosť žiadostí jednotlivých kategórií obcí sa značne líšila. Z nameraných údajov vyplýva, že percentuálne vyššiu úspešnosť so svojimi žiadosťami dosahovali obce vedené starostami podporenými vládnyimi, resp. vládnyimi i opozičnými stranami. Daný fakt sa však vzťahuje iba na obce, ktorých starostovia kandidovali s podporou strany ministra životného prostredia (VLA1 a ZMI1). Naopak, municipality so starostami, ktorých z vládnych subjektov podporili koalíční partneri strany ministra životného prostredia, žiadnu porovnateľne vysokú úspešnosť svojich žiadostí nezaznamenali a vo väčšine rokov sa ich hodnoty blížili skôr priemeru za všetky obce.

Rozdiel je taktiež možné identifikovať medzi kategóriami VLA1 a ZMI1. Lepší prístup k dotáciám mali tie obce, ktorých starostom popri strane ministra životného prostredia vyjadrili podporu nanajvýš ďalšie vládne subjekty. Municipality, kde starosta kandidoval i za niektoré opozičné strany, boli so svojimi žiadosťami menej úspešné, i keď významnejší odstup za kategóriou VLA1 nastal až po roku 2010 (čo neplatilo pre rok 2014). Naopak, v rokoch 2005 a 2006 dosiahli tieto obce lepšie výsledky, keď uspeli so všetkými svojimi žiadosťami, čo však súvisí so špecifickou situáciou daného obdobia. SMK, ktorá v týchto rokoch disponovala rezortom životného prostredia, kandidovala v komunálnych voľbách vo veľkej miere samostatne, čo bolo dané jej vtedajšou silnou pozíciou v južných regiónoch. V praxi tak bolo zvolených iba šesť starostov s podporou SMK a niektorou z opozičných strán. Zmienú stopercentnú úspešnosť žiadostí týchto obcí o dotácie je tak nutné vnímať v kontexte ich minimálneho počtu.

Zo všetkých šiestich vymedzených kategórií boli najmenej úspešné obce so starostami za opozičné subjekty. Za celé sledované obdobie ani raz nepresiahli priemer a s výnimkou dvoch rokov boli ich hodnoty vždy najnižšie. Percentuálna úspešnosť ich žiadostí bola dokonca nižšia, než v prípade obcí s nezávislými starostami. Za municipalitami vedenými starostami podporenými stranou ministra životného prostredia bol ich odstup konštantne vysoký. Pre ilustráciu, v roku 2010 uspeli obciam VLA1 dve z troch podaných žiadostí, zatiaľ čo u obcí OPO bola kladne posúdená iba jedna z piatich žiadostí.

Tabuľka č. 3: **Percentuálna úspešnosť žiadostí o dotáciu podľa politickej príslušnosti starostov**

Rok	VLA1	VLA2	ZMI1	ZMI2	NEZ	OPO	Všetky
2005	91,5 (6,8)	51,9 (-1,9)	100,0 (1,2)	57,7 (-,2)	60,1 (,7)	49,2 (-3,7)	58,7
2006	77,5 (4,0)	43,6 (-4,0)	100,0 (,9)	58,8 (,2)	61,3 (1,7)	54,1 (-1,3)	57,5
2007	78,8 (6,5)	53,1 (1,3)	69,4 (2,5)	39,5 (-1,3)	44,7 (-1,8)	34,3 (-4,8)	49,1
2008	61,2 (4,5)	53,8 (3,4)	57,6 (2,1)	52 (1,1)	40,1 (-2,1)	26,5 (-6,4)	44,4
2009	44,3 (2,0)	42,7 (2,3)	40,5 (,6)	45,0 (1,1)	31,8 (-2,0)	27,6 (-2,8)	36,5
2010	64,0 (10,6)	25,0 (-2,3)	46,7 (1,7)	28,2 (-,9)	25,0 (-4,3)	18,9 (-5,0)	34,9
2011	52,3 (5,3)	26,4 (1,9)	25,0 (,6)	23,0 (,4)	20,5 (-,1)	13,3 (-4,1)	20,8
2012	66,1 (8,9)	24,4 (-1,7)	40,0 (3,5)	22,8 (-1,1)	36,4 (-1,4)	24,3 (-4,5)	31,3,
2013	31,8 (6,8)	-	20,9 (1,8)	-	12,8 (-1,9)	7,5 (-5,0)	15,6
2014	32,4 (6,3)	-	34,6 (5,5)	-	16,1 (-2,4)	9,0 (-6,8)	19,4
2015	36,2 (4,2)	-	25,3 (-1,0)	-	27,6 (-,7)	22,0 (-3,0)	28,7

Poznámka: V zátvorkách sú uvedené adjustované štandardizované rezíduá. Pre každý rok bol spravený samostatný výpočet, pričom hodnoty za neúspešné žiadosti nie sú v tabuľke uvedené. Chí-kvadrát je pre rok 2009 signifikantný na hladine 0,01 a pre ostatné roky na hladine 0,001.

Zdroj: Environmentálny fond; vlastné výpočty.

Pre utvorenie relevantnejších záverov bude využitá binárna logistická regresia, ktorá umožní posúdiť i efekt jednotlivých kontrolných premenných. K regresnej analýze je potrebných niekoľko technických poznámok. Zo spoločného modelu obsahujúceho interakcie medzi kategóriami obcí a jednotlivými rokmi (nezobrazené v texte) vyplýva, že výsledky za jednotlivé distribučné kolá sa signifikantne odlišujú, na základe čoho je relevantné spracovať modely za každý rok samostatne. Vo všetkých takto vytvorených modeloch bola premenná OPO využitá ako referenčná. V modeloch za roky 2013 až 2015 nie sú prítomné premenné VLA2 a ZMI2, pretože Smer-SD utvoril po voľbách 2012 vládu bez koalíčných partnerov, a teda do daných kategórií nespádala žiadna z obcí. V modeloch za roky 2005 a 2006 zas nie je prítomná premenná ZMI1. Dôvodom je nielen minimálny počet týchto obcí v danom období z dôvodu prístupu SMK ku komunálnym voľbám (pozri vyššie), ale tiež to, že všetky tieto obce so svojimi žiadosťami uspeli, čím pre regresnú analýzu vzniká prekážka v presnom stanovení efektu tejto nezávislej premennej. Všetky premenné použité do nasledujúcich modelov boli testované, pričom medzi nimi nebola zistená multikolinearita.

Tabuľka č. 4: Výsledky binárnej logistickej regresie

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
VLA1	4,565** (1,518)	2,024 (,705)	5,427*** (1,691)	3,274*** (1,186)	1,976** (,681)	6,650*** (1,895)	6,046*** (1,799)	2,658** (,978)	4,820*** (1,573)	3,932*** (1,369)	2,316*** (,840)
VLA2	1,116 (,110)	,645* (-,438)	1,704* (0,533)	2,542*** (,933)	1,892** (,638)	1,208 (,189)	2,649*** (,974)	1,447 (,370)	..	..	..
ZMI1	..	..	3,714** (1,312)	3,306*** (1,196)	1,628 (,487)	3,535** (1,263)	2,325 (,844)	1,547 (,436)	2,928*** (1,074)	4,508*** (1,506)	1,275 (,243)
ZMI2	1,379 (,322)	1,229 (,206)	1,018 (,017)	2,623** (,964)	2,040* (,713)	1,547 (,437)	2,235* (,804)	1,287 (,253)	..	..	..
NEZ	1,377 (,320)	1,318 (,276)	1,434 (,360)	1,563* (,447)	1,199 (,182)	1,347 (,298)	1,677* (,517)	1,660** (,507)	1,560 (,444)	1,783** (,578)	1,430* (,358)
Maďari	1,012** (,012)	1,004 (,004)	,988*** (-,012)	,989*** (-,011)	,997 (-,003)	,990* (-,010)	1,011** (,011)	1,030*** (,030)	,987 (-,013)	,982** (-,018)	1,004 (,004)
Obyv	1,031 (,031)	,992 (-,008)	,973 (-,027)	,970* (-,030)	1,029 (,029)	,955 (-,046)	,913 (-,091)	1,008 (,008)	,989 (-,011)	,987 (-,013)	1,023** (,023)
Nezam	1,010 (,010)	1,014* (,014)	,992 (-,008)	,977** (-,023)	,999 (-,001)	,992 (-,008)	,981* (-,019)	,973*** (-,027)	,963** (-,037)	,992 (-,008)	1,004 (,004)
Konštanta	,733 (-,310)	,957 (-,043)	,790 (-,236)	,666* (-,406)	,395*** (-,930)	,331*** (-1,104)	,211*** (-1,558)	,361*** (-1,019)	,192*** (-1,651)	,146*** (-1,925)	,218*** (-1,522)
Nagelkerke R Sq	0,116	0,059	0,133	0,116	0,030	0,190	0,084	0,212	0,123	0,118	0,031
N	917	882	855	1133	924	889	968	1035	1016	1464	1539

Poznámky: V zátvorkách sú uvedené neštandardizované koeficienty B. * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$.

Výsledky analýzy (tab. 4) naznačujú, že rozdeľovanie environmentálnych dotácií sa uskutočňuje i na základe politických kritérií. Vo všeobecnosti sa dá konštatovať, že v rámci sledovaného obdobia mali lepší prístup k dotáciám obce so starostami s podporou vládnych, resp. vládnych i opozičných strán. Spomedzi týchto skupín sa najviac darilo obciam VLA1, teda tým, ktorých starostovia kandidovali ako nominanti výhradne vládnych subjektov vrátane strany ministra životného prostredia. V porovnaní s municipalitami vedenými starostami z opozície mali tieto obce v jednotlivých rokoch dvoj- až šesťnásobne vyššie šance na to, že nimi podané žiadosti budú úspešné. Lepší prístup k dotáciám Environmentálneho fondu než u referenčnej kategórie bol zistený aj v prípade obcí VLA2 a ZMI1, i keď v o niečo menšom rozsahu ako u VLA1. Napokon, obce ZMI2 dosiahli v porovnaní s municipalitami so starostami z opozície lepšie výsledky iba v niektorých rokoch, zatiaľ čo vo zvyšku obdobia sa hodnoty týchto dvoch skupín od seba signifikantne nelíšili.

Výsledky analýzy ďalej podporujú predpoklad, že v rámci koalíčných vlád je relevantné rozlišovať medzi stranou, ktorej náleží rezort kontrolujúci distribúciu zdrojov a jej koalíčnymi partnermi. Dokladá to porovnanie koeficientov zistených pre kategórie VLA1 a VLA2, kde u prvej menovanej možno pozorovať vyššie hodnoty. Znamená to, že z obcí so starostami nominovanými výhradne vládnymi subjektmi mali lepší prístup k dotáciám tie, ktorých starostov podporila aj strana ministra životného prostredia. Tento trend platil v prípade oboch stredopravých vlád. Naopak zdanlivo v rozpore s ním pôsobia výsledky za obdobie prvej Ficovej vlády, avšak v skutočnosti sú len jeho ďalším potvrdením. Rezort životného prostredia v nej získala SNS, čo sa v prvom distribučnom roku tohto kabinetu prejavilo značným zvýhodnením tejto strany oproti jej koalíčnym partnerom. Do tohto vývoja však zasiahli viaceré škandály spojené s podozrením na klientelizmus a dotýkajúce sa okrem iného i dotácií Environmentálneho fondu, ktoré v rokoch 2008 i 2009 viedli k oslabeniu pozície SNS vo vláde a k výmenám ministrov životného prostredia. V októbri 2009 nakoniec premiér Fico odňal SNS celý rezort a obsadil ho vlastným nominantom. (Mesežnikov 2009; 2010)

Popísaná mocenská zmena sa časovo pretína s výsledkami regresnej analýzy. V roku 2007 boli v rámci distribúcie najviac zvýhodnené obce so starostami zvolenými (aj) s podporou SNS. Na rozdiel od toho, v rokoch 2008 a 2009 sa jednotlivé skupiny obcí so starostami s podporou vládnych strán v prístupe k dotáciám vyrovnali, pričom táto zmena sa týkala i kategórií ZMI1 a ZMI2. Posledná alokácia prostriedkov z Environmentálneho fondu za prvej Ficovej vlády sa realizovala v roku 2010, kedy už Ministerstvo životného prostredia patrilo Smeru-SD. Obnovené mocenské postavenie strany kontrolujúcej tento rezort sa prejavilo i na výsledkoch tejto distribúcie, kedy najlepšie vyhliadky na dotácie mali obce vedené starostami s podporou strany Smer-SD.

Naopak municipality s predstaviteľmi zvolenými i s podporou SNS (nie však Smeru-SD) o svoje zvýhodnenie zo začiatku vládneho obdobia spolu so stratou rezortu prišli.

Čo sa týka kontrolných premenných, premenná pokrývajúca počet obyvateľov sa ukázala byť bez významnejšieho efektu. V prípade nezamestnanosti ako ukazovateľa ekonomickej sily obcí regresná analýza určitý efekt odhalila, avšak prevažne v rozpore s očakávaním. Dá sa tak povedať, že rozdeľovanie environmentálnych dotácií primárne nesledovalo ekonomickú potrebnosť. Na rozdiel od toho, podiel maďarského obyvateľstva sa prejavil ako podstatný. Ako vyplýva zo zostavených modelov, obce s vyšším podielom Maďarov mali lepší prístup k dotáciám počas vlád M. Dzurindu a I. Radičovej, presnejšie v rokoch, kedy rezort životného prostredia patril SMK, resp. strane Most-Híd. V tejto dobe každé percento maďarských obyvateľov zlepšovalo daným obciam vyhliadky na získanie grantu o jedno až tri percentá. Naopak, počas vládnutia kabinetov R. Fica sa s narastajúcim zastúpením Maďarov v obci vyhliadky týchto lokalít na získanie dotácie v porovnateľnej miere zmenšovali. Postavenie obcí s maďarskou populáciou sa tak v distribučnom procese odvíjalo od aktuálnej mocenskej konfigurácie.

Výsledky prezentované v tejto kapitole naznačujú, že výber príjemcov dotácií Environmentálneho fondu sa uskutočňuje i na základe politických kritérií. Ako bolo zistené, prístup obcí k prostriedkom fondu sa v sledovanom období líšil v závislosti od charakteru straníckej podpory ich starostov. Taktiež v prípade koalíčných vlád mali lepšie vyhliadky na prísun dotácií obce, ktorých starostovia kandidovali s podporou strany ministra životného prostredia než municipality so starostami podporenými ostatnými vládnymi subjektmi. Na základe toho tak možno zamietnuť nulové hypotézy k oboj formulovaným hypotézam. Súčasne konštatujeme, že hypotézy H1 ani H2 sa nepodarilo falzifikovať.

Záver

Problematika rozdeľovania verejných zdrojov je predmetom narastajúceho výskumného záujmu. Z existujúcej literatúry vyplýva, že centrálné orgány využívajú tieto mechanizmy k sústredeniu zdrojov do jednotlivých geografických oblastí i na základe politických či straníckych záujmov. Tento článok testoval daný predpoklad na prípade dotácií Environmentálneho fondu na Slovensku v rokoch 2005 až 2015. Uskutočnená analýza preukázala, že prístup obcí k environmentálnym dotáciám nebol totožný, ale odlišoval sa v závislosti od charakteru straníckej podpory ich starostov. V rámci celého sledovaného obdobia mali obce vedené starostami zvolenými s podporou vládnych subjektov vyššie šance uspieť so svojimi žiadosťami, a to najmä na úkor municipalít so starostami z opozície. Výstupy textu tiež naznačili rozdiely vnútri koalí-

ných vlád, keď mali obce so starostami s podporou strany ministra životného prostredia vyššiu úspešnosť v získavaní prostriedkov, než obce, ktorých starostovia kandidovali za ostatné vládne subjekty.

Zistenia v článku predstavujú dôležitý príspevok do odbornej literatúry zaoberajúcej sa distribúciou zdrojov. Na základe právneho zakotvenia sú obce uchádzajúce sa o dotácie Environmentálneho fondu povinné podávať formálnu žiadosť. Vzhľadom na to, že v jednotlivých rokoch dopyt obcí po dotáciách prevyšoval možnosti fondu vyhovieť všetkým žiadateľom, v každom distribučnom kole získala prostriedky iba časť municipalít, kým žiadostiam väčšiny nebolo vyhovené. Za týchto okolností sa z metodologického hľadiska ako vhodný postup javí sledovať prístup obcí k dotáciám, keďže ten môže odhaliť rozdeľovanie zdrojov i na základe politických kritérií. Voľba tohto prístupu je zvlášť relevantná, ak priemerné sumy dotácií pripadajúce na jednotlivé skupiny príjemcov zdanlivo naznačujú, že distribúcia prostriedkov politickými záujmami ovplyvnená nie je, čo je i prípad slovenského Environmentálneho fondu.

Ďalším prínosom tohto textu je originálne uchopenie problematiky koalíčných vlád. Existujúci výskum, poukazujúci na zvýhodňovanie lokálnych reprezentantov vládnych subjektov v rámci distribúcie zdrojov, je založený predovšetkým na prípadoch, kde vládu tvorí jedna strana, resp. kde ku koalíčným vládam autori spravidla pristupujú ako k jednotným celkom bez rozlišovania ich členov. Analýza slovenských environmentálnych dotácií, predstavená v tomto článku, preukazuje, že daný prístup má svoje obmedzenia. Ak rozdeľovanie zdrojov podlieha kontrole iba jednej z vládnych strán, dá sa očakávať, že dotácie budú s vyššou prioritou smerovať do oblastí zastúpených reprezentantmi za tento subjekt, než do lokalít vedených predstaviteľmi podporenými ostatnými vládnyimi stranami. Z tohto pohľadu zlúčenie starostov obcí zvolených s podporou vládnych strán do spoločnej kategórie tento prípadný rozdiel znemožňuje identifikovať. Pre ďalší výskum štátov s koalíčnymi vládami tak možno odporučiť odlišovanie lokálnych reprezentantov strán kontrolujúcich distribúciu zdrojov od nominantov podporených ostatnými vládnyimi subjektmi.

Za dôležitý prvok článku je možné označiť sledovanie rozsiahleho obdobia 2005 – 2015, počas ktorého sa konalo celkom jedenásť distribučných kôl. Odlišné vyhliadky slovenských obcí na zisk environmentálnych dotácií v závislosti od charakteru stránickej podpory ich starostov boli zaznamenané počas funkčného obdobia všetkých sledovaných vlád, resp. politických strán ministra životného prostredia. Na základe toho je možné tento typ alokácie prostriedkov z Environmentálneho fondu vnímať ako ustálený trend s potenciálnym pokračovaním aj do ďalších rokov, a to bez ohľadu na zloženie vlády, resp. identitu strany obsadzujúcej post ministra životného prostredia. Pre posilnenie teoretickej debaty o prítomnosti politických záujmov v procese distribúcie verejných

zdrojov sa tak ako viac prínosné javia analýzy mapujúce dlhšie časové obdobie prekračujúce viaceré volebné obdobia, keďže majú vyšší potenciál odhaliť zakotvené vzorce chovania existujúce naprieč straníckym spektrom.

Nakoniec je možné konštatovať, že zistenia v tomto texte sú významné i pre lepšie pochopenie reálneho chodu politiky zo strany akademickej obce i verejnosti. Článok súčasne ukázal, že viaceré predpoklady vyplývajúcej zo štúdií založených na údajoch z rôznych geografických oblastí sú platné i pre slovenský prípad. Vzhľadom na to tak možno len podporiť ďalší výskum v rámci celého stredoeurópskeho priestoru, ktorému v literatúre venujúcej sa distribúcii verejných zdrojov zatiaľ nebol venovaný adekvátny priestor.

Peter Spáč je odborným asistentom na Katedre politológie Fakulty sociálnych štúdií Masarykovej univerzity. Odborne sa zameriava na volebné reformy, volebné chovanie a verejné financovanie. Problematike volieb na Slovensku sa venoval v monografiách *Priama a zastupiteľská demokracia na Slovensku. Volebné reformy a referendá po roku 1989 (2010)* a *Tichý hlas voličov. Preferenčné hlasovanie v slovenských parlamentných voľbách (2013)*.

LITERATÚRA

- ANSOLABEHERE, S. – SNYDER, J. M., 2006: Party Control of State Government and the Distribution of Public Expenditures. *Scandinavian Journal of Economics* 108, č. 4, s. 547-569.
- BALÍK, S. – HLOUŠEK, V. – HOLZER, J. – ŠEDO, J., 2003: Politický systém českých zemí 1848 – 1989. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 180 s.
- BERNHARDT, D. – DUBEY, S. – HUGHSON, E., 2004: Term Limits and Pork Barrel Politics. *Journal of Public Economics* 88, č. 12, s. 2383-2422.
- BICKERS, K. N. – STEIN, R. M., 1996: The Electoral Dynamics of the Federal Pork Barrel. *American Journal of Political Science* 40, č. 4, s. 1300-1326.
- BOEX, J. – MARTINEZ-VAZQUEZ, J., 2005: The Determinants of the Incidence of Intergovernmental Grants: A Survey of the International Experience. Working Paper 06-52 (http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=902454).
- BUIATTI, C. – CARMECI, G. – MAURO, L., 2014: The Origins of the Public Debt of Italy: Geographically dispersed interests? *Journal of Policy Modeling* 36, č. 1, s. 43-62.
- BULLOCK, C. S. – HOOD, M. V., 2005: When Southern Symbolism Meets the Pork Barrel: Opportunity for Executive Leadership. *Social Science Quarterly* 86, č. 1, s. 69-86.
- COSTA-I-FONT, J. – RODRIGUEZ-ORREGIA, E. – LUNAPLA, D., 2003: Political Competition and Pork-Barrel Politics in the Allocation of Public Investment in Mexico. *Public Choice* 116, č. 1-2, s. 185-204.
- DAHLBERG, M. – JOHANSSON, E., 2002: On the Vote-Purchasing Behavior of Incumbent Governments. *The American Political Science Review* 96, č. 1, s. 27-40.

- DEL ROSSI, A. F., 1995: The Politics and Economics of Pork Barrel Spending: The Case of Federal Financing of Water Resources Development. *Public Choice* 85, č. 3-4, s. 285-305.
- DENEMARK, D., 2000: Partisan Pork Barrel in Parliamentary Systems: Australian Constituency-Level Grants. *The Journal of Politics* 62, č. 3, s. 896-915.
- Dôvodová správa k návrhu zákona 587/2004 Z.z.
(<http://www.nrsr.sk/web/Dynamic/Download.aspx?DocID=188434>).
- Environmentálny fond – dotácie (<http://www.envirofond.sk/sk/prehlady>).
- EVANS, D., 1994: Policy and Pork: The Use of Pork Barrel Projects to Build Policy Coalitions in the House of Representatives. *American Journal of Political Science* 38, č. 4, s. 894-917.
- EVANS, D., 2004: Greasing the Wheels. Using Pork Barrel Projects to Build Majority Coalitions in Congress. Cambridge: Cambridge University Press, 267 s.
- GAUNT, C., 1999: Sports Grants and the Political Pork Barrel: An Investigation of Political Bias in the Administration of Australian Sports Grants. *Australian Journal of Political Science* 34, č. 1, s. 63-74.
- HAZAKIS, K. J. – IOANNIDIS, P. G., 2014: The Impact of the Local Government Institutional Framework on the Distribution of Intergovernmental grants: Greek Republic as a case study. *European Journal of Spatial Development* (<http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed%20articles/refereed55.pdf>).
- HOARE, A. G., 1992: Transport Investment and the Political Pork Barrel: A Review and the Case of Nelson, New Zealand. *Transport Reviews* 12, č. 2, s. 133-151.
- KHEMANI, S., 2003: Partisan Politics and Intergovernmental Transfers in India. Policy research working paper 3016.
(<http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-3016>).
- MESEŽNIKOV, G., 2009: Vnútropolitický vývoj a systém politických strán. In: Kollár, M. – Mesežnikov, G. – Bútora, M. (eds.): Slovensko 2008. Súhrnná správa o stave spoločnosti. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, s. 17-126.
- MESEŽNIKOV, G., 2010: Vnútropolitický vývoj a systém politických strán. In: Kollár, M. – Mesežnikov, G. – Bútora, M. (eds.): Slovensko 2009. Súhrnná správa o stave spoločnosti. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, s. 17-108.
- MESEŽNIKOV, G., 2014: Financovanie politických strán v SR. Spoločensko-politický a právny kontext, štatistické prehľady, prax. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 70 s.
- MILLIGAN, K. – SMART, M., 2005: Regional Grants as Pork Barrel Politics. CESifo Working Paper No. 1453
(http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=710903).
- ROBERSON, B., 2008: Pork-Barrel Politics, Targetable Policies, and Fiscal Federalism. *Journal of the European Economic Association* 6, č. 4, s. 819-844.
- RYBÁŘ, M., 2011: Medzi štátom a spoločnosťou: politické strany na Slovensku po roku 1989. Bratislava: Devín, 157 s.
- SCIARA, G., 2012: Planning for Unplanned Pork. The Consequences of Congressional Earmarking for Regional Transportation Planning. *Journal of the American Planning Association* 78, č. 3, s. 239-255.

SHEPSLE, K. A. – WEINGAST, B. R., 1981: Political Preferences for the Pork Barrel: A Generalization. *American Journal of Political Science* 25, č. 1, s. 96-111.
SODB 2001 (<http://sodb.infostat.sk/sodb/sk/2001/oscitani2001.htm>).
SODB 2011 (<http://census2011.statistics.sk/>).
Štatistický úrad SR (<http://www.statistics.sk/>).
Štatút Environmentálneho fondu
(http://www.envirofond.sk/_img/Ziadosti/Legislativa/statut01022011.pdf).
VEIGA, L. G. – VEIGA, F. J., 2013: Intergovernmental Fiscal Transfers as Pork Barrel. *Public Choice* 155, č. 3-4, s. 335-353.
Výročná správa Environmentálneho fondu za rok 2012
(http://www.envirofond.sk/_img/Ziadosti/Legislativa/V%C3%9DRO%C4%8CN%C3%81%20SPR%C3%81VA%202012%20%20final.pdf).
Výročná správa Environmentálneho fondu za rok 2013
(http://www.envirofond.sk/_img/Ziadosti/Legislativa/VyrocnaSprava2013.pdf).
Výročná správa Environmentálneho fondu za rok 2014
(http://www.envirofond.sk/_img/Ziadosti/Legislativa/vyrocna%20sprava%202014.pdf).
Zákon 587/2004 Z.z. o Environmentálnom fonde.