Politika jako povolání? Vliv uvolněnosti obecních zastupitelů na volební soutěživost*

MILAN ŠKOLNÍK, MICHAEL HAMAN**

Filozofická fakulta, Univerzita Hradec Králové

Politics as a Vocation? The Impact of the Remuneration of Local Representatives on the Electoral Competition

Abstract: This article examines the impact that the remuneration of municipal representatives has on the political competition in the Czech Republic. Municipal representatives can perform their office either full time (an ‘engaged’ representative) or part time (a ‘disengaged’ representative). It is common in some small Czech municipalities for there to be no full-time representatives, and even mayors are disengaged. There is no central database or website in Czech Republic that contains a list of all the municipalities and disengaged representatives and it was thus very difficult to obtain the necessary data. However, the authors discovered an original method for determining whether representatives are (dis)engaged and created a unique dataset of almost 6000 Czech municipalities. They used a specific item in the expenditures of every municipality’s budget that concerns compulsory social insurance payments and they sorted municipalities according to whether their representatives worked full time or part time before the 2018 Czech municipal elections. They used ordinary least square regression models to reach conclusions. The results revealed that the presence of full-time representatives before the municipal elections increased the number of candidates per seat. Therefore, the authors found that there is greater electoral competitiveness in municipalities with full-time representatives who have higher salaries.

Keywords: remuneration, electoral competition, local politics, elections, mayors

Sociologický časopis / Czech Sociological Review, 2021, Vol. 57, No. 1: 3–23

<https://doi.org/10.13060/csr.2021.003>

* Článek vznikl v rámci projektu Grantové agentury České republiky „Politická soutěž a lokální demokracie v komparativní perspektivě“ (20-02098S).

** Veškerou korespondenci posílejte na adresu: Mgr. Milan Školník, Mgr. Michael Haman, Katedra politologie, Filozofická fakulta, Univerzita Hradec Králové, Rokitsanského 62, 500 03 Hradec Králové, e-mail: milan.skolnik@uhk.cz.

Úvod

Česká územní samospráva má řadu specifíků.¹ Mezi ně bezesporu patří pojem uvolněnost obecních zastupitelů. Jde o to, že někteří komunální politici vykonávají mandát na plný úvazek, tzv. uvolněně, a politika je pro ně dle slov Maxe Webera povoláním [Weber 1929] a jiní naopak pracují jen na částečný úvazek, resp. neuvolněně. Otázkou ale je, jak obce s uvolněnými zastupiteli fungují, kolik jich vůbec je v rámci celé České republiky, v jak velkých obcích se nejčastěji vyskytují a zdali snad uvolněnost, jež je spojena s vyšší finanční odměnou, může motivovat občany ke kandidatuře do obecního zastupitelstva.

V českém prostoru je jen minimální počet studií, které problematiku uvolněnosti řeší. Je možné zmínit odborný text, jenž zjišťuje, jaké aspekty kandidátů zvyšují jejich šance na získání mandátu. Autoři odhalili, že uvolnění pro výkon funkce lze považovat za jednu z kandidátských výhod, a to zejména na krajské úrovni [Bernard, Šafr 2016]. Na krajské politiky se zaměřuje i další výzkum, zabývající se jejich profily a kariérním vývojem. Výzkumné cíle byly realizovány díky vytvoření unikátní databáze údajů o regionálních politicích včetně jejich (ne)uvolněnosti pro výkon funkce [Ryšavý et al. 2015; Ryšavý 2016]. Další studie z krajské úrovně se na problematiku dívá v komparativní perspektivě, jelikož analyzuje profily a působení regionálních politiků v evropských zemích, včetně České republiky [Ryšavý, Čermák 2016]. Informace o tom, zdali starosta v obci vykonává funkci uvolněně, byla součástí dotazníkového šetření zahrnujícího 209 obcí [Bernard et al. 2011]. Autorský kolektiv zjistil rozdíly v chování starostů ve funkci v závislosti na typu jejich pracovního úvazku. Byla vytvořena behaviorální typologie a starostové byli rozděleni na slabě angažované, lokálně angažované, mimolokálně angažované a komplexně angažované. Autoři došli k závěru, že uvolnění starostové jsou ve srovnání se svými neuvolněnými kolegy více angažovaní [ibid.: 101]. Mezi uvolněností starostů a rozvojovými indikátory s ohledem na velikost obce už ale žádné souvislosti nenalezli [ibid.: 197].

¹ Česká územní samospráva je předmětem odborného zájmu už od počátku devadesátých let [Vajdová, Čermák, Illner 2006]. Jen za poslední dekádu se autorky a autoři zabývali např. politickou participací v rámci územních samospráv [Balík, Gongala, Gregor 2015; Bernard 2012; Brtník, Havlík 2009; Čmejrek, Bubeníček, Čopík 2010; Čmejrek et al. 2009; Haman, Školník 2020; Charvát 2011]. Dále pak finančními ukazateli a rozvojovým potenciálem [Bernard 2011; Čopík, Kopřiva, Čmejrek 2019; Hornek, Jüptner 2020; Klimovský, Pinterič, Jüptner 2019; Kopřiva, Čopík, Čmejrek 2017; Lysek, Ryšavý 2018; Masopustová 2015; Spáč et al. 2018; Vrábková 2012]. V popředí akademického zájmu je i problematika velikosti a geografického postavení samospráv [Ryšavý, Bernard 2013; Voda, Svačinová 2019; Voda et al. 2017]. Diskutováno je mimo jiné i téma přímé volby starostů [Blechová 2016; Jüptner 2012; Šaradín 2010]. Pozornosti nešlo ani srovnání českých obecních zastupitelů s evropskými komunálními politiky [Ryšavý, Šaradín 2011]. V neposlední řadě je možné zmínit i historické hledisko fungování obcí [Čopík 2013, 2014] nebo politickou reprezentaci žen v rámci zastupitelstev [Bláha, Maškarinec 2020; Maškarinec, Klimovský, Danišová 2018].

V českém prostoru se vyskytl snad jen jediný výzkum, který by se otázkou (ne)uvolněnosti zabýval ve vztahu k jejím možným implikacím nikoliv na krajské, nýbrž na obecní úrovni a přitom dospěl k významným závěrům [Šaradín et al. 2019]. Autorka a autoři zjišťovali, zdali se výkon funkce neuvolněného starosty, ve srovnání s uvolněným, negativně promítá do kvality správy obce. Argumentují, že neuvolněný starosta zkrátka nemá na výkon funkce tolik času jako jeho uvolněný protějšek. To měří za pomoci výsledků veřejnosprávních finančních auditů, tzv. zpráv o přezkoumání hospodaření obcí. Jejich výzkum odhalil, že obce s neuvolněným starostou měly procentuálně více zjištěných pochybení než samosprávy, kde je nejvyšší představitel pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn. Výzkum však byl prostorově limitován pouze na obce v rámci dvou krajů a sami autoři volají po dalším ověřování v této oblasti na území celé České republiky [ibid.]. Náš článek tak na předchozí výzkum navazuje co do rozlišování pojmů uvolněný a neuvolněný, přitom se ale na problematiku dívá z jiného úhlu pohledu. Absentují totiž výzkumy, které by se přímo týkaly rozlišení mezi uvolněnými a neuvolněnými představiteli samosprávy v kontextu finančního motivu se o uvolněnou, tedy lépe placenou pozici ze strany kandidátů ucházet. Jinými slovy, zdali se dá očekávat větší soutěživost v obcích, kde je představitel samosprávy pro výkon funkce uvolněn, než tam, kde vykonává práci za nižší odměnu.

Cílem našeho článku je proto nejdříve rozlišit obce na ty, ve kterých najdeme uvolněné obecní představitele, a pak na takové samosprávy, kde jsou všichni zastupitelé neuvolněni. Následně pak zjišťovat, zdali skutečnost, že se v obci nachází uvolněný zastupitel s mnohem vyšší odměnou, má vliv na volební soutěživost.

Text je rozdělen na několik částí. Nejprve je vysvětlen pojem uvolněnost/neuvolněnost, který je charakteristický pro českou samosprávu. Následně jsou představena teoretická východiska osvětlující racionální motivy kandidátů ucházet se o volenou funkci. Teorii pak rozvíjí část věnovaná dosavadnímu stavu bádání na mezinárodní úrovni. V metodologické části je vysvětlen postup analýzy, která je provedena za pomoci statistických metod. Vzhledem ke kvantitativnímu charakteru výzkumu a zvolenému tématu je pracováno primárně s portálem MONITOR, který spravuje Ministerstvo financí. V analýze jsou pak představeny samotné výsledky, nejprve deskriptivní přehledová část a následně zjištění na základě sestavených regresních modelů.

Uvolněnost a neuvolněnost

V prostředí české územní samosprávy se rozlišuje, zdali je zastupitel (starosta, místostarosta či řadový člen zastupitelstva) pro výkon veřejné funkce dlouhodobě uvolněn, či nikoli. Rozhodnutí, kdo bude pro výkon veřejné funkce dlouhodobě uvolněn, vychází z vůle zastupitelstva coby nejvyššího orgánu obce. Jde o politické rozhodnutí, ke kterému se dospěje demokratickým hlasováním.

Tabulka 1. Odměny pro uvolněné starosty a minimální/maximální odměny pro neuvolněné starosty

Velikost obce – počet obyvatel	2018			2019			2020		
	UVOL	NE – MAX	NE – MIN	UVOL	NE – MAX	NE – MIN	UVOL	NE – MAX	NE – MIN
do 300	36 499	21 899	10 950	39 054	23 432	11 716	42 959	25 775	12 888
od 301 do 600	40 988	24 593	12 296	43 858	26 315	13 157	48 244	28 946	14 473
od 601 do 1 000	45 952	27 571	13 786	49 169	29 501	14 751	54 086	32 451	16 226
od 1001 do 3 000	51 135	30 681	15 341	54 715	32 829	16 415	60 187	36 112	18 056
od 3 001 do 5 000	56 318	33 791	16 895	60 260	36 156	18 078	66 286	39 771	19 886
od 5 001 do 10 000	61 501	36 900	18 450	65 806	39 484	19 742	72 387	43 432	21 716
od 10 001 do 20 000	66 647	39 988	19 994	71 312	42 787	21 394	78 443	47 065	23 533
od 20 001 do 50 000	72 743	43 646	21 823	77 834	46 701	23 350	85 617	51 370	25 685
od 50 001 do 100 000 ^a	79 020	47 412	23 706	84 552	50 731	25 366	93 007	55 804	27 902
od 100 001 do 200 000 ^b	85 773	51 464	25 732	91 777	55 066	27 533	100 955	60 573	30 287
nad 200 000	104 022	62 413	31 207	111 304	66 782	33 391	122 434	73 460	36 730

Zdroj: Nařízení vlády č. 318/2017 Sb., nařízení vlády č. 202/2018 Sb. a nařízení vlády č. 338/2019 Sb. Zpracování: autoři.

Poznámka: UVOL = uvolněný starosta, NE – MAX = maximální možná odměna pro neuvolněného starostu, NE – MIN = minimální odměna pro neuvolněného starostu; v tabulce nejsou samosprávné celky velikostní kategorie 12 a vyšší (kraje a hlavní město Praha).

^a + územně nečleněná statutární města do 100 000 obyvatel

^b + územně členěná statutární města

Uvolnění pro výkon funkce znamená, že zastupitel obce je dlouhodobě uvolněn z pracovního poměru. Zaměstnavatel mu však drží jeho pracovní místo jen do té doby, kdy přestane veřejnou funkci vykonávat, což je ve srovnání s vykonáváním neuvolněné funkce výhoda.² Samozřejmě pro výkon funkce dlouhodobě uvolněného zastupitele nemusí být takový člověk dříve zaměstnán. Mohl klidně podnikat nebo být nezaměstnaný. Obec dlouhodobě uvolněným členům zastupitelstva poskytuje měsíční finanční odměnu, která je vyplácena z obecního rozpočtu. Odměny jsou uvedeny v Tabulce 1.³

Výše měsíční finanční odměny pro uvolněného představitele obce je samozřejmě závislá na typu vykonávané funkce (nejmenší finanční odměnu pobírá řadový obecní zastupitel, nejvyšší finanční odměnu pak má starosta) a na počtu obyvatel v obci. Například uvolněný starosta obce s počtem obyvatel v rozmezí mezi 601 až 1 000 obyvatel má pro rok 2020 měsíční finanční odměnu 54 086 Kč. Zatímco starosta obce s počtem obyvatel od 10 001 do 20 000 je měsíčně odměňován částkou 78 443 Kč.

Neuvolnění zastupitelé vykonávají veřejnou funkci při zaměstnání, případně podnikají či nepracují. Obec jim však může financovat náhradu výdělku (například, když jim koliduje účast na jednání zastupitelstva s pracovní dobou v zaměstnání). Neuvolněným členům zastupitelstva může být poskytnuta finanční odměna, anebo nemusí. Opět se odvíjí od typu vykonávané funkce a záleží na počtu obyvatel municipality k danému roku. Její výše je však v porovnání s uvolněnými zastupiteli výrazně nižší. Například neuvolněný starosta obce do tisíce obyvatel může mít odměnu až ve výši 32 451 Kč. Jeho kolega s více než deseti tisíci obyvateli 47 065 Kč [Nařízení vlády č. 338/2019 Sb.].

Z uvedeného vyplývá, že odměna uvolněného starosty výrazně převyšuje průměrnou měsíční mzdu, která za poslední čtvrtletí roku 2019 činila 36 144 Kč [Český statistický úřad 2020].⁴ Naopak maximální možná odměna pro neuvolněného nejvyššího představitele obce dosahuje průměrné mzdy až u samospráv s více než třemi tisíci obyvateli. Zejména tedy v malých obcích může být odměna uvolněného starosty výrazným finančním motivem kandidatury do obecního zastupitelstva. Z Tabulky 1 je navíc patrné pravidelné každoroční navyšování odměn, což jen podporuje argument o případném finančním motivu kandidatury.

Rozhodnutí, kdo bude pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn, vychází často z tradice. Pokud byl starosta v předcházejících volebních obdobích pro výkon funkce vždy uvolněn, je pravděpodobné, že funkce starosty bude i nadále v mu-

² Jako další výhodu uvolněných zastupitelů je možné zmínit zákonný nárok na pět týdnů dovolené.

³ Tabulka zahrnuje tři roky z důvodu pokrytí zkoumaného období (volby 2018 a informace o navýšení odměn pro rok 2019, kterou mohli kandidáti disponovat) a představení současné situace (rok 2020).

⁴ Průměr ale zvyšují zejména velká krajská města a hlavní město Praha, v menších venkovských obcích jsou příjmy výrazně menší.

nicipalitě tak nastavena. Může se ale stát, že obecnímu úřadu přibude agenda a v obci, kde starosta není uvolněn a práci časově nezvládal, se zastupitelé rozhodnou, že ho pro výkon funkce uvolní. V obcích s malými rozpočty může být dlouhodobé uvolnění starosty pro výkon funkce finanční problém, jelikož by to představovalo výraznou položku obecních výdajů. Může nastat ale i situace, kdy si obec může dovolit starostu dlouhodobě uvolněného pro výkon funkce, nicméně po volbách se nové vedení rozhodne, že jejich starosta bude neuvolněný, aby šetřil obecní rozpočet (často je to předmětem diskusí v rámci kampaně do komunálních voleb). Nedá se tedy očekávat, že by docházelo k ad hoc uvolňování starosty v obci po každých volbách, tedy ke změně z neuvolněného na uvolněného starostu. Vzhledem k rozpočtovým nákladům na uvolněného starostu v menších obcích by k takové změně musel být relevantní důvod. V opačném případě by se rozhodnutí setkalo s nevolí občanů, jelikož navyšování platů politiků je ze strany veřejnosti vnímáno negativně a politici mají tendenci vyhýbat se vině za nepopulární kroky [Weaver 1986].

Teoretická východiska

Je vícero teoretických přístupů, které vysvětlují zájem ucházet se o veřejnou funkci [Balian, Gasparyan 2017]. Možné je zmínit teorii očekávání, hovořící o tom, že kandidáti se řídí kurzy událostí, které by maximalizovaly pravděpodobnost žádoucích výsledků pro ně samotné. V tomto případě výsledků vycházejících ze zisku mandátů [Lawler, Porter, Tennenbaum 1968]. Dalším faktorem, proč kandidovat, mohou být osobní ambice ovlivňovat politiku a obecně dění kolem sebe, zejména v lokalitě, ze které kandidát pochází. Ačkoliv pro ně vítězství ve volbách představuje primární cíl, tak schopnost implementovat politiky, které vyžadují jejich voliči ze zastupovaného volebního obvodu, může být dalším důležitým motivem [Alesina, Spear 1988]. Nebo naopak může rozhodovat kandidátův osobní zájem o aktuálně diskutovanou problematiku a získání veřejné funkce vnímá jako možnost do ní promluvit s mnohem větší šancí ji ovlivnit, než kdyby se o ni zajímal pouze z pozice občana [Wittman 1983]. Další dělicí linie motivů, proč kandidovat do volené funkce, spočívá v oportunistickém (ti, kterým záleží na dobrých životních podmínkách určitých skupin ve společnosti) a stranickém (ti, kteří se snaží maximalizovat sociální welfare funkci s nerovnoměrnými váhami) přístupu. Oportunisté se dále dělí na uchazeče o funkci, tedy takové kandidáty, jejichž jediným cílem je vítězství ve volbách kvůli zisku veřejné funkce, a na uchazeče o rentu, kterým jde, jak už název napovídá, o finanční výhody vyplývající z titulu funkce. Oportunistický a stranický přístup se vzájemně nevylučují. Oba mohou být motivem ke kandidatuře ve volbách [Persson, Tabellini 2000].

V článku vycházíme z teoretického občansko-kandidátského přístupu, který nahlíží na zájem kandidovat jako na kariérní volbu motivovanou soukromými zisky ze zastávání veřejné funkce [Besley, Coate 1997; Osborne, Slivinski 1996]. V tomto případě finančními příjmy vyplývajících ze zastupitelských odměn. Be-

sley [2005] argumentuje, že ideální modely v politickém prostředí, které by vysvětlovaly motivy kandidatury, v podstatě neexistují. Různí členové napříč politickými třídami mají různé motivace, proto konstruuje model založený na třech klíčových faktorech – oficiální kompenzaci (jako mzdy, benefity, cestovné), motivaci pro veřejnou službu a jiných rentách. Dobří politici mají zájem účastnit se politiky na základě motivace pro veřejnou službu a mzdy. Špatní politici mají zájem jen o mzdy a jiné renty. Model je tedy založen na relačních konstruktech, kdy poměr atraktivity (A) je klíčovým faktorem, kterým se snaží zjistit stupeň atraktivity veřejné funkce pro kandidáty. $A = (\text{renty} + \text{mzda}) \div (\text{motivace pro veřejnou službu} + \text{mzda})$. Pokud je poměr atraktivity (A) pro mnoho lidí velký, bude to znamenat, že i nabídka špatných kandidátů ucházejících se o funkci bude vyšší [ibid.: 53].

Dosavadní stav bádání

Je hned několik politologicko-ekonomických debat, které se zabývají příjmy politiků. Výzkum provedený ve Spojených státech na úrovni guvernérů odhaluje, že navýšení platů politiků má vliv na jejich chování (výkonnost) a stejně tak na jejich zájem ucházet se o volený úřad. Zároveň ale dodává, že je třeba se dívat na širší faktory, které mohou činit veřejný život atraktivním [Besley 2004]. Další výzkum ověřoval řadu teoretických argumentů ohledně negativních efektů takzvaných špatných politiků, počínaje jejich zvolením. Autoři článku argumentují, že takzvaní „občané nízké kvality“ mají komparativní výhodu ve srovnání s kvalitními občany v případě zájmu ucházet se o volený úřad. Jejich příjmy jsou totiž nižší než těch kvalitních, kteří například díky vzdělání jsou schopni si najít mnohem lépe placenou práci, než kolik činí odměna za výkon volené funkce. Naopak pro méně kvalitní občany je nabízená odměna za vykonávaný úřad výrazným motivem, protože převyšuje jejich současný příjem. To v konečném důsledku generuje méně kvalitní politiky a odrazuje od veřejného života kvalitní kandidáty [Caselli, Morelli 2004: 760]. Argument o méně kvalitních zájemcích o volený úřad rozšiřuje i další výzkum. Přidává totiž další faktor nekvality kandidátů – ačkoliv kvalitní kandidáti mohou obsadit prestižní volené pozice, tak stále bude existovat spousta neatraktivních pozic, které ale budou atraktivní pro nekvalitní kandidáty. Dokonce tvrdí, že na takové pozice mohou kandidovat i ti nejméně kvalitní kandidáti. Zároveň připouští i argument týkající se odměňování. Mezní nárůst platů dle nich vede ke snížení kvality kandidátů [Messner, Polborn 2004]. O tom, že navýšení platů zvyšuje hodnotu vykonávané funkce, hovoří i studie zabývající se tím, jak velkou cenu má legislativní zkušenost amerického kongresmana pro jeho další uplatnění ve veřejném i soukromém sektoru. Na kariérní rozhodování stávajících členů kongresu má však zvyšování platů politiků jen minimální vliv, a to bez ohledu na jejich pozici ve struktuře zákonodárního sboru [Diermeier, Keane, Merlo 2005]. Na předcházející výzkumy navazuje i další článek s obdobnou tematikou. Ten demonstruje, že navýšení příjmů politiků ve veřejné funkci má potenciál snížit kvalitu jednotlivců ucházejících se o mandát. Dále zvýšení

příjmů vede k menší obměně politiků ve funkcích obecně [Mattozzi, Merlo 2008]. Analýza provedená na úrovni legislativců z brazilských municipalit odhalila, že vyšší mzdy zvyšují politickou soutěž a zlepšují kvalitu jednotlivých zákonodárců (měřenou za pomoci vzdělání, typu předchozí profese a politických zkušeností). Vyšší mzdy navíc kladně působí na politickou výkonnost volených funkcionářů [Ferraz, Finan 2009]. Finský výzkum, navazující na předchozí články, testoval, jak se zvýšení platů poslanců parlamentu, za využití kandidátů v municipálních volbách coby kontrolní skupiny, projevilo na kvalitě kandidátů obecně. Výsledky demonstrují, že zatímco zvýšení platů zvýšilo i podíl vysokoškolsky vzdělaných kandidátek, tak na mužské kandidáty neměly vyšší odměny žádný výrazný vliv [Kotakorpi, Poutvaara 2011]. Další článek, tentokrát provedený na úrovni italských municipalit, v podstatě rozšiřuje závěry finského výzkumu. Výsledky ukazují, že vyšší mzdy politiků zastávajících veřejné funkce přitahují vzdělanější kandidáty a že lépe placení politici mají tendenci provádět reformy a činit státní správu efektivnější. Vyšší odměny tak mají pozitivní vliv na výkonnost politiků [Gagliarducci, Nannicini 2013]. Na úrovni členů Evropského parlamentu analyzuje další článek dopad platů na složení a chování zákonodárců. Zvýšení platů zvyšuje podíl zájemců o znovuzvolení, stejně tak vede k větší politické soutěži ze strany kandidátů. Navýšení platů ale zároveň snižuje kvalitu zákonodárců. Platy navíc neměly výrazný dopad na výkonnost členů Evropského parlamentu [Fisman et al. 2015]. Zřejmě nejaktuálnější výzkum z prostředí Latinské Ameriky se zabýval tím, jak platy ovlivňují kvalitu místní správy. Výsledky z prostředí peruánských municipalit však odhalily, že vyšší platy starostů nikterak nezlepšují jejich výkonnost. Zvyšují ale politickou soutěživost, to ovšem za cenu snížení politické podpory starosty. Článek dochází k závěru, že vyšší mzdy samy o sobě nemusí znamenat zlepšení kvality místní správy [Pique 2019].

Vzhledem k teoretickým východiskům a převládající literatuře na toto téma je hypotéza formulována následujícím způsobem:

H: V obcích s uvolněnými zastupiteli jsou soutěživější volby.

Metodologie

Data

Předchozí výzkumy zabývající se rozlišováním mezi uvolněnými a neuvolněnými představiteli samospráv narážely na problém dostupnosti dat. V podstatě žádná státní instituce totiž neeviduje to, zdali je starosta, popř. místostarosta, či snad jiný člen zastupitelstva, pro výkon funkce uvolněn, nebo není. Obce nemají povinnost tuto skutečnost nahlášovat (tuto informaci jsme ověřovali písemným dotazem na Ministerstvu vnitra). V důsledku toho tak byly předchozí práce odkázány primárně na individuální zjišťování, např. ověřováním údajů z ustavujících zasedání zastupitelstev či přímo telefonickým dotazováním na obecních

úřadech [Šaradín et al. 2019]. Zmapovat tak všechny obce napříč Českou republikou by bylo časově nesmírně náročné, proto se ostatně výzkumy omezovaly jen na geograficky omezený prostor, např. výběr obcí v rámci dvou krajů. Existuje však zcela transparentní způsob, podle kterého se dá plošně určit, zdali je někdo ze zastupitelstva v dané obci pro výkon funkce uvolněn, a pokud ne, tak z logiky věci se tam tedy budou vyskytovat jen neuvolnění funkcionáři. V účetnictví rozpočtu obcí se totiž nachází paragraf č. 6112, který zahrnuje několik položek. Nejrelevantnější je položka č. 5023 – Odměny členů zastupitelstva obcí a krajů, která zahrnuje výhradně odměny komunálních politiků. Dále pak položky 5031 – Povinné pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti a 5032 – Povinné pojistné na veřejné zdravotní pojištění, které představují účty, na kterých se účtují odvody ze zastupitelských odměn. Právě díky rozložení výdajů do vícero účtů lze jednoduše zjistit, zdali je v obci uvolněný politik, anebo jsou všichni neuvolnění. Do okruhu pojištěných osob se totiž dle § 5 písm. a) bodu 8 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, řadí i uvolnění zastupitelé. Z odměn neuvolněných členů zastupitelstva se neodvádí sociální pojištění, pouze zdravotní [MV 2019: 84–89], účet 5031 u paragrafu 6112 tak není v obecním účetnictví zanesen. Naopak je-li starosta, popř. i jiný člen zastupitelstva, uvolněný, tak v tom případě se odvody z jeho odměny účtují na určený účet a v rozpočtu obce se tak vyskytuje. Tímto zjištěním tak výrazně posouváme i metodologickou debatu, jelikož tento způsob lokalizace uvolněných a neuvolněných představitelů obcí podstatně usnadní a zároveň i zpřesní další výzkumné práce v této oblasti.

Výše uvedená data o rozpočtech jsme získali z portálu MONITOR Ministerstva financí [2019]. Při analýze jsme zjistili, že paragraf 6112 (zastupitelstva obcí) je u řady obcí chybně účtován. Více než tři stovky samospráv totiž neúčtovaly v rámci tohoto paragrafu položku 5032 týkající se povinného odvodu na zdravotní pojištění. Ačkoliv se sociální pojištění u neuvolněných zastupitelů z odměn neodvádí, tak odvodu na veřejném zdravotním pojištění podléhají všechny odměny bez ohledu na typ vykonávané funkce. Pokud tedy položka není zaúčtována nebo její hodnota vykazuje nulu, značí to nesprávné a neprůkazné vedení účetnictví.

Vzhledem k tomuto zjištění, které z počátku omezovalo přesné vyhodnocení dat, jsme se obrátili s dotazy na všechny příslušné vedoucí odborů a oddělení krajských úřadů, které provádějí přezkum hospodaření obcí. Přední krajsští kontrolóři tuto chybu na základě naší informace dále prověřili a uznali, že zmíněné obce pro rok 2017 a 2018 v těchto položkách chybně účtovaly. Samosprávy zpravidla nesprávně vykazovaly pojištění do paragrafu 6171, což je činnost místní správy, v rámci tohoto paragrafu se ale nacházejí platy úředníků a obecních zaměstnanců. Obce s chybovým účetnictvím byly bezprostředně kontaktovány vedoucími oddělení kontrol a upozorněny na nutnost účtovat položku odvody na zdravotní pojištění na správný účet.

Výzkum tak měl i praktický dopad, jelikož díky zjištěné plošné chybě disponují krajské úřady informací, která zkvalitní účetnictví ve více než třech stovkách obcí. V momentě, kdy by tato chyba byla zjištěna v rámci pravidelného přezku-

mu hospodaření obce, projevilo by se to v negativní zprávě o výsledku přezkoumání, která je jedním z kritérií, podle kterých lze hodnotit celkovou správu obce. Nenapravení zjištěných nedostatků pak může vést k udělení veřejnosprávních pokut apod.

To však nebyl jediný problém, na který jsme při analýze dat narazili. Pokud obce na příslušných účtech vykazovaly sociální i zdravotní pojištění, ale jejich odvod na sociálním pojištění působil příliš nízce, že by neodpovídal ani odvodu za jeden rok u uvolněného místostarosty, který má nižší pevnou odměnu než starosta, tak to bylo dalším impulsem pro ověřování správnosti dat. Tato situace mohla nastat v případech, kdy v určité části roku 2017 došlo k tomu, že se (místo)starosta stal uvolněným, anebo naopak zastupitelstvo rozhodlo, že po zbytek mandátu pro výkon funkce uvolněn nebude. Proto jsme u těchto obcí zjišťovali, zdali v zastupitelstvu před volbami 2018 působil alespoň jeden uvolněný zastupitel. Také jsme kontrolovali obce s nízkým podílem výdajů na zastupitele vůči celkovým výdajům a jinak nekorespondujícími výdaji v paragrafu 6112. Tyto nestandardní hodnoty se ale vyskytovaly pouze u několika desítek obcí, mnohem frekventovanějším problémem, jak již bylo zmíněno, bylo účtování na chybném účtu.

Vzhledem k těmto skutečnostem jsme museli více jak 300 obcí z analýzy vypustit, jelikož si nemůžeme být jistí správností dat u tohoto počtu samospráv. Celý datový soubor jsme tedy do maximální míry s přesností na konkrétní obce vyčistili od chyb. Nemůžeme přesto vyloučit, že v některých obcích jsme chybu nezaregistrovali, a tím pádem může být přiřazení uvolněnosti chybné. Nicméně i tak by to ze statistického úhlu pohledu žádným způsobem neovlivnilo závěry našeho výzkumu, jelikož chybovost by se pohybovala v řádu jednotek.

Závisle proměnná

Závisle proměnná v našem výzkumu je politická soutěživost. To, jakým způsobem vůbec politickou soutěživost měřit, je předmětem zájmu celé řady výzkumů. Velmi často se soutěživost operacionalizuje jako rozdíl mezi prvním a druhým kandidátem ve volbách [Cancela, Geys 2016; Geys 2006; Stockemer 2017]. Ve většinových systémech, kde vyhrává jeden kandidát a často se volby rozhodují mezi dvěma kandidáty, dává smysl měřit soutěživost jako rozdíl mezi prvním a druhým, ale operacionalizování soutěživosti v poměrných systémech není zcela zřejmé a neexistuje všeobecný konsensus [Cox, Fiva, Smith 2019: 2]. Proti používání měření soutěživosti na obecní úrovni v České republice jako rozdílu mezi prvním a druhým hovoří několik faktů. Zaprvé volební systém do komunálních voleb je v České republice poměrný a má specifikum, že volič může vybírat kandidáty napříč kandidátními listinami. Nicméně hlas pro kandidáta vždy znamená nejprve hlas celé kandidátní listině, což má potenciál zmást voliče [Lebeda 2009]. Je tedy otázka, zdali v českých lokálních podmínkách by mělo měření soutěžení mezi vítězem a druhým v pořadí smysl. Zadruhé 80 % českých

obcí nemá více než 1 000 obyvatel. Tato skutečnost potom způsobuje, že zejména v malých obcích je často pouze jedna volební kandidátní listina. Volič v takovém případě nemá možnost zvolit jinou politickou alternativu. Nicméně jak upozorňuje Bubeníček [2010], více kandidátních listin nemusí znamenat vyšší soutěživost než jedna kandidátní listina. Každý občan s pasivním volebním právem má možnost kandidovat jako jednotlivec. V hypotetickém boji o pět mandátů (což je zákonem daný minimální počet) v obecním zastupitelstvu může kandidovat pět kandidátních listin, ale v rámci každé z nich bude jen jeden kandidát. Ve druhém hypotetickém soupeření o pět mandátů může být jen jedna kandidátní listina, ale na ní zapsaných sedm kandidátů, což u takto voleného nízkého počtu členů zastupitelstva umožňuje zákon.⁵ Ve druhém případě je počet kandidátů na mandát 1,4, zatímco v prvním případě 1,0 a volič už má předem představu, kdo bude zvolen do zastupitelstva. Bubeníček [2010] v rámci dělení lokálních demokratických modelů na nepluralitní, semipluralitní a pluralitní systémy považuje obce nepřesahující jednoho kandidáta na mandát za nepluralitní a nesoutěživé. Při zkoumání vlivu na volební soutěživost Ryšavý a Bernard [2013: 8] rovněž operacionalizují soutěživost jako počet kandidátů na mandát. V tomto výzkumu jsme se tedy rozhodli pro tuto logickou variantu operacionalizace.

Nezávisle proměnné

V rámci výzkumu používáme dvě nezávisle proměnné. Tou první je uvolněnost člena zastupitelstva. V drtivé většině případů se jedná o starostu, ale může nastat situace, kdy obec uvolní jiného člena, nejčastěji místostarostu/místostarosty, a starostu nikoliv. Pokud je člen zastupitelstva uvolněn, kódujeme tuto proměnnou jako 1 a v případě neuvolněnosti jako 0. Data z portálu MONITOR jsme primárně čerpali z roku 2017, a to z několika důvodů. Jedná se o celý rok, kdy fungovalo zastupitelstvo vzešlé z voleb roku 2014, a nepřekrývají se tak platy s nově zvoleným zastupitelstvem ve volbách konaných v roce 2018, kdy mohlo dojít ke změně výše odměn. Rok 2018 jsme v určitých případech zkoumali pro kontrolu toho, zdali před volbami v zastupitelstvu působil uvolněný zastupitel, a to zejména z důvodu možné změny uvolněnosti v průběhu roku 2017. Dále používáme ještě druhou nezávisle proměnnou, a to celkové odměny na zastupitelstvo. Údaje jsme získali z paragrafu 6112 a položky č. 5023, čili ze stejných dat jako informace o uvolněnosti zastupitelů. Proměnnou jsme ale překódovali: původní celou částku v českých korunách jsme kvůli větší přehlednosti v modelech udávali ve statisících Kč. Miliónový rozpočet má tedy hodnotu 10. Údaje jsou výhradně za rok 2017, pro rok 2018 totiž došlo k navýšení limitů pro zastupitelské odměny.

⁵ Pokud se v obci nachází sedm a méně zastupitelů, tak na kandidátních listinách může být až o třetinu více kandidátů, než je počet volených členů zastupitelstva podle zákona o volbách do zastupitelstev obcí [Zákon č. 491/2001 Sb. § 22 odst. 2].

Kontrolní proměnné

Do výzkumu jsme zahrnuli několik kontrolních proměnných, které jsou již tradičně součástí sociálněvědního výzkumu a zároveň se používají i v české odborné literatuře [Balík 2009: 169; Kostecký 2005; Linek 2004]. První z nich je nezaměstnanost, která vypovídá o ekonomické situaci elektorátu v obci. V této proměnné je zahrnuto procento nezaměstnaných lidí podle evidence Úřadu práce České republiky a Ministerstva práce a sociálních věcí na konci září 2018, kdy se uskutečnily volby do obecních zastupitelstev. Další dvě proměnné jsme získali od Českého statistického úřadu (ČSÚ) a vychází ze Sčítání lidu, domů a bytů 2011. Jde o procento lidí v obci s vysokoškolským diplomem a procento obyvatel ve věku 65 a více let. Dále jsme zařadili do modelů proměnnou počet obyvatel v obci, vycházející z dat ČSÚ z roku 2017, jelikož tento rok je v modelech zastoupen i co do zastupitelských odměn. Opět pro větší přehlednost a snazší interpretaci jsme převedli jednotky obyvatel na stovky, což znamená, že nejmenší obec s patnácti obyvateli má hodnotu 0,15.

Rovněž jsme použili proměnnou udávající, zdali se stávající starosta rozhodl znovu kandidovat ve volbách. V České republice neexistuje centrální databáze, kde by byl uveden jmenný seznam všech starostů, proto jsme vytvořili originální databázi. Data jsme čerpali z webových stránek obcí a dalších otevřených zdrojů. Výzkumy z okresů Šumperk a Jeseník totiž naznačují, že kandidatura stávajícího starosty má potenciál zvýšit volební účast [Balík 2008]. V momentě, kdy se stávající starosta rozhodl znovu kandidovat, jsme tuto proměnnou kódovali jako 1, v opačném případě jako 0.

Modely

Za účelem ověření formulované hypotézy jsme sestavili dva regresní modely. V prvním modelu je nezávisle proměnnou uvolněnost zastupitele, zatímco ve druhém modelu jsou nezávisle proměnnou výdaje/odměny na zastupitelstvo v obci. Jelikož závisle proměnná je kontinuální, tak byla pro regresi zvolena metoda nejmenších čtverců (*ordinary least squares regression*). Vzhledem k tomu, jak dále demonstrujeme, že neuvolněnost u všech zastupitelů v obcích nad 1 000 obyvatel se téměř nevyskytuje, resp. téměř vždy tam můžeme nalézt alespoň jednoho uvolněného představitele samosprávy, tak právě v prvním modelu jsou zahrnuty obce do 1 000 obyvatel. Zároveň tato hranice někdy bývá označována i jako hranice pro venkovskou obec [Čmejrek, Bubeníček, Čopík 2010: 89–91]. Tyto dvě nezávisle proměnné udávají podobnou informaci. Je velmi pravděpodobné, že obce, které mají uvolněného starostu, budou mít větší odměnu pro zastupitelstvo ve srovnání s obcemi, kde působí komunální politici pouze neuvolněně. Nicméně zastupitelstvo nastavuje limity i pro další členy zastupitelstva, ať už pro členy zastupitelstva bez funkce, či pro členy rady, výborů zastupitelstva nebo komisí rady. Také je zcela na zastupitelstvu obce určit počet členů pro nadcháze-

jící volební období v rámci zákonem daných populačních mantinelů. V důsledku toho obce s podobnou populací mohou mít značně odlišné odměny pro zastupitele. V Modelu 2 nejsou zahrnuty obce s překračujícími krajními hodnotami zastupitelských odměn. Ty jsme stanovili na minimální výši 100 000 Kč a maximální výši 1 000 000 Kč. Snížili jsme tedy počet obcí o 210 proti Modelu 1. Zkontrolovali jsme možné problémy s multikolinearitou pomocí VIF (*variance inflation factor*). Model 1 měl maximální hodnotu 1,83 a v Modelu 2 byla zaznamenána maximální hodnota 2,50. Ani jeden z modelů tedy netrpí multikolinearitou, která by byla problematická a zkreslovala by výsledky analýzy.

Výsledky

Tabulka 2 znázorňuje celkové počty obcí v závislosti na jejich velikosti a uvolnění zastupitelů pro výkon funkce. Ve druhém a třetím sloupci je znázorněno, že z celkem 5 873 obcí jich 56,6 % má uvolněného zastupitele. Podobnému číslu se přiblížil i výzkum uvolnění starostů ve Středočeském a Olomouckém kraji, kde výzkumníci zjistili, že v rámci těchto dvou vyšších územně samosprávných celků působí celkem 53,7 % uvolněných starostů [Šaradín et al. 2019]. Rozdíl mezi těmito dvěma čísly spočívá v možných rozdílech napříč kraji, ale zejména ve skutečnosti, že jsme zahrnuli všechny uvolněné zastupitele.⁶ Čtvrtý a pátý sloupec tabulky ukazuje průměry proměnné počet kandidátů na mandát v rámci velikostní skupiny obce a skupiny zastupující (ne)uvolněnost. Tabulka 2 tedy demonstruje, že ve všech velikostních skupinách obcí je vyšší průměr počtu kandidátů na mandáty tam, kde působí uvolněný zastupitel. V závislosti na velikosti skupiny jde o nárůst mezi 10 % až 18 % mezi hodnotami průměru. Obce mezi 301 až 500 obyvateli mají nejvyrovnanější počet uvolněných a neuvolněných zastupitelů. V tomto případě je průměrná hodnota počtu kandidátů v obcích s neuvolněným zastupitelem 1,92 a s uvolněným zastupitelem 2,24, což je 17% nárůst. Na základě údajů z Tabulky 2 je možné předběžně potvrdit formulovanou hypotézu, tedy že volby v obcích s uvolněnými zastupiteli jsou soutěživější. Pro kontrolu a statistickou relevanci jsou však sestaveny regresní modely, které v sobě zahrnují i další proměnné s potenciálem působit na závisle proměnnou, resp. na soutěživost.

Tabulka 3 ukazuje deskriptivní statistiky pro proměnné, které používáme v modelu. Počet obyvatel je udáván v řádu stovek a odměna pro zastupitelstvo v řádu statisíců pro lepší orientaci v modelech. Tabulka 4 prezentuje regresní modely. Při pohledu na Model 1 je zřejmé, že uvolněnost zastupitelů zvyšuje počet kandidátů na mandát. V rámci tohoto modelu se jedná o 0,251 kandidáta na mandát, pokud v obci působí uvolněný zastupitel. Při pohledu na průměrnou hodnotu počtu kandidátů na mandát, která je 1,978, to znamená, že se jedná

⁶ Tedy uvolněné starosty, popř. místostarosty, a ve velmi výjimečném případě by se mohlo jednat i o člena rady nebo uvolněného předsedu výboru.

Tabulka 2. Počet obyvatel, uvolněnost a počet kandidátů na mandát

Počet obyvatel obce	Neuvolněný	Uvolněný	Neuvolněný kandidáti/mandáty–	Uvolněný – kandidáti/mandát
do 150	848	24	1,39	1,53
151 až 300	1008	249	1,62	1,88
301 až 500	487	557	1,92	2,24
501 až 750	142	674	2,11	2,50
751 až 1 000	35	449	2,55	2,82
1 000 až 2 000	24	694	3,10	3,39
nad 2 000	3	679	5,62	6,32

Tabulka 3. Deskriptivní statistiky

	N	Průměr	Směr. odchylka	Min	Max
Počet kandidátů na mandáty	4 452	1,978	1,101	0,778	10
Uvolněný zastupitel	4 452	0,438	0,496	0	1
Starosta kandidoval	4 452	0,872	0,334	0	1
Nezaměstnanost %	4 452	2,563	1,862	0	15,625
Obyvatel s vysokou školou %	4 452	6,748	3,587	0	32,362
Obyvatel ve věku 65+ %	4 452	16,195	4,702	1,284	53,333
Počet obyvatel (stovky)	4 452	3,797	2,461	0,15	10
Odměny zastupitelům	4 242	4,599	2,076	1,003	9,988

o 12,7 % průměru při kontrole všech proměnných. Vliv odměny potom potvrzuje i Model 2: za každých sto tisíc korun na odměnách na zastupitele se zvyšuje počet kandidátů na mandáty o 0,058. V rámci tohoto modelu, pokud bychom srovnali obce s nejnižší a nejvyšší hodnotou odměn pro zastupitele, by model předpokládal rozdíl 0,52 kandidáta $((9,988 - 1,003) \times 0,058)$. Hypotézu tedy je možné zcela potvrdit.

Ohledně vlivu dalších proměnných je nutné konstatovat, že znovu obhajující starosta nemá vliv na počet kandidátů na mandáty. Proti původnímu předpokladu, že kandidatura starosty může být důležitou proměnnou, tomu tak není, jelikož významným způsobem neovlivňuje počet kandidátů ve volbách. Naopak proměnná nezaměstnanost vychází poměrně významně, kdy za každé jedno pro-

Tabulka 4. Regresní modely

	Závisle proměnná: Počet kandidátů na mandáty	
	Modely:	
	(1)	(2)
Uvolněný zastupitel	0,251*** (0,039)	
Odměny zastupitelům		0,058*** (0,011)
Starosta kandidoval	0,0001 (0,045)	0,009 (0,046)
Nezaměstnanost %	0,041*** (0,008)	0,047*** (0,008)
Obyvatel s vysokou školou %	-0,017*** (0,004)	-0,017*** (0,004)
Obyvatel ve věku 65+ %	-0,002 (0,003)	-0,002 (0,003)
Počet obyvatel (stovky)	0,161*** (0,008)	0,155*** (0,010)
Konstanta	1,294*** (0,085)	1,143*** (0,092)
N	4 452	4 242
R ²	0,196	0,188

Poznámka: Standardní chyby v závorce, * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$.

cento vyšší nezaměstnanosti se zvyšuje počet kandidátů na mandáty v Modelu 1 o 0,041 a v Modelu 2 o 0,047. Tyto hodnoty v rámci modelů potom znamenají, že by rozdíl mezi obcí s nejmenší a největší nezaměstnaností byl 0,64 a 0,73 kandidáta. Jedná se o poměrně zajímavé zjištění, kdy negativní socioekonomické indikátory navyšují hodnotu závisle proměnné. Co se týče podílu obyvatel s vysokoškolským vzděláním, tak za každé jedno procento obyvatel s vysokoškolským diplomem se snižuje počet kandidátů o 0,017. Z modelů vyplývá rozdíl 0,55 kandidáta na mandát mezi obcí s nejmenším a největším podílem vysokoškoláků. Při interpretaci tohoto vztahu je nutné zdůraznit, že v rámci modelů je kontrolován počet obyvatel, který je bezpochyby podstatnou proměnnou ke vztahu k socioekonomickým indikátorům, jakým je právě vzdělání. Přitom z pohledu aktivního

volebního práva to jsou právě vysokoškolsky vzdělaní občané, kteří mnohem častěji míří k volebním urnám, ve srovnání s méně vzdělanými jedinci [Balík 2009: 169; Kostecký 2005; Vlachová 2012: 51–53]. U pasivního volebního práva tedy regresní modely demonstrují pravý opak. Důvodů může být více, byť zásadní je ten ekonomický – vysokoškolsky vzdělaní občané mají vyšší příjmy a kandidatura ve volbách a případné zvolení do funkce pro ně nemusí být atraktivní. Předposlední proměnná udávající údaj o populaci v důchodovém věku není významná pro vysvětlení závisle proměnné. Totéž se nedá konstatovat u počtu obyvatel obce, který výrazně ovlivňuje soutěživost. Konkrétně za každých sto obyvatel se počet kandidátů na mandáty zvýší o 0,161.

Závěr

V úvodu jsme si stanovili dva cíle. Prvním z nich bylo rozlišit obce, ve kterých najdeme uvolněné, tedy finančně lépe ohodnocené zastupitele a ve kterých naopak jen neuvolněné. Za tímto účelem jsme sestavili unikátní datový soubor, který v sobě zahrnuje všechny obce ČR a přesné položky výdajů obecních rozpočtů. Vzhledem k tomu, že žádná státní ani soukromá instituce nevede seznam uvolněných a neuvolněných zastupitelů, jelikož obce nemají povinnost tuto skutečnost nahlášovat, tak bylo nutné přijít na způsob, jak to realizovat na úrovni všech obcí v ČR. Individuální přístup založený na cíleném vyhledávání usnesení zastupitelstev, popř. dodatečné kontaktování obecních úřadů v případě absence usnesení na internetových stránkách obce, by byl nesmírně náročný jak časově, tak i personálně, což ostatně může demonstrovat absence předešlých výzkumů na toto téma, vyjma jedné světlé výjimky, uvedené v tomto článku, která však byla prostorově omezena pouze na dva kraje [Šaradín et al. 2019]. Přišli jsme proto s novým způsobem, jak lokalizovat uvolněné zastupitele napříč šesti tisíci obcemi. Z odměn zastupitelů, kteří jsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni, se totiž odvádí sociální pojištění, které se však neodvádí u neuvolněných členů zastupitelstva. Selekcí rozpočtů obcí, kde je tato položka zastoupena na straně výdajů, jsme tak dokázali najít všechny samosprávy s uvolněnými zastupiteli. Jde o zcela originální přístup, který může výrazně posunout výzkum v této oblasti, protože při takovém rozlišení je možné zkoumat nejen volební soutěživost, ale např. i výkonnost a efektivitu obcí s uvolněnými zastupiteli. Ze vzorku 5 873 obcí zahrnutých v analýze jsme tak zjistili, že 56,6 % samospráv má alespoň jednoho zastupitele, kterého zastupitelstvo pro výkon funkce dlouhodobě uvolnilo.

Při naplňování prvního cíle jsme však narazili i na více než tři stovky obcí, které účtovaly odvody na sociální pojištění na nesprávné položce. V kontextu následujícího ověřování této skutečnosti jsme také iniciovali nápravu prostřednictvím vedoucích všech kompetentních oddělení krajských úřadů, která realizují pravidelná přezkoumání hospodaření obcí. Náš výzkum tak pomohl zkvalitnit účetnictví desítek základních územních samosprávných celků.

Druhým cílem bylo ověřit teoretické argumenty, zdali vyšší finanční příjem, v tomto případě u uvolněných zastupitelů, je motivem k větší volební soutěživosti ze strany kandidátů. Výsledky regresní analýzy odhalily, že uvolněnost zastupitelů skutečně má potenciál zvýšit počet kandidátů na mandát. Je možné konstatovat, že komunální volby v obcích s uvolněnými zastupiteli jsou ve srovnání s obcemi, kde všichni zastupitelé vykonávají své funkce pouze neuvolněně, tedy za podstatně nižší odměnu, soutěživější. Pochopitelně není možné závěry zobecnit natolik, že pouze uvolněnost ovlivňuje soutěživost, a to už jen proto, že se jedná o prvotní výzkum, nemluvě o zcela specifickém prostředí českých obecních samospráv, na kterých byly aplikovány teorie ze zahraniční odborné literatury. Nicméně výsledky regresních modelů jasně vypovídají o nezanedbatelném vlivu přítomnosti uvolněného zastupitele v obci na volební soutěživost, a to při kontrole celé řady proměnných, které už ze soudobých českých studií vycházejí.

Budoucí výzkum by proto mohl zjišťovat další motivy, proč se lidé ucházejí o veřejný úřad, než jen ty finanční. Vyjma finanční odměny mohou být pro potenciálního kandidáta důležité i ideologické obavy či psychologické uspokojení ze zastávání veřejné funkce, které může vycházet z ambice získat veřejné uznání. Vstupní náklady na volební kampaň mohou být další proměnnou ovlivňující zájem se veřejně angažovat; pokud jsou vyšší, než co představuje zisk z případného zvolení, může to kandidáta odradit. Uvádí se ale, že náklady na kampaň mohou být testem kvality kandidátů. Nízké náklady na kampaň totiž mohou vést k většímu počtu méně kvalitních kandidátů [Poutvaara, Takalo 2007: 20]. Prostor pro další zkoumání se nabízí také ve výkonnosti a efektivitě obecních samospráv v kontextu (ne)uvolněnosti jejich představitelů, tedy zdali např. obce s uvolněnými zastupiteli jsou schopny získat více financí z národních a nadnárodních zdrojů nebo zdali mnohem více investují a realizují velké projekty ve srovnání s obcemi, kde zastupitelé pracují pouze neuvolněně. Vzhledem k vytvoření originálního datového souboru a objevenému způsobu lokalizace uvolněných zastupitelů jsou takové výzkumné záměry již realizovatelné.

MILAN ŠKOLNÍK absolvoval studium na Filozofické fakultě Univerzity Hradec Králové, kde v současnosti působí jako interní doktorand Katedry politologie. V rámci obecní samosprávy zastává funkci neuvolněného člena zastupitelstva. Věnuje se problematice korupce a otázkám lokální politiky.

MICHAEL HAMAN je absolventem Filozofické fakulty Univerzity Hradec Králové. V současné době působí jako interní doktorand Katedry politologie FF UHK. Jeho výzkum se zaměřuje na sociální síť, volební chování a lokální politiku.

Literatura

- Alesina, A., S. E. Spear. 1988. „An Overlapping Generations Model of Electoral Competition.“ *Journal of Public Economics* 37 (3): 359–379, [https://doi.org/10.1016/0047-2727\(88\)90047-3](https://doi.org/10.1016/0047-2727(88)90047-3).
- Balian, A. G., A. Gasparyan. 2017. „What Drives Politicians to Run for Office: Money, Fame or Public Service?“ *NISPAce Journal of Public Administration and Policy* 10 (1): 9–38, <https://doi.org/10.1515/nispa-2017-0001>.
- Balík, S. 2008. *Okresy na severu: Komunální politika v okresech Šumperk a Jeseník v letech 1989–2006*. Brno: Centrum pro studium demokracie.
- Balík, S. 2009. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada Publishing, a. s.
- Balík, S., P. Gongala, K. Gregor. 2015. *Dvacet let komunálních voleb v ČR*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- Bernard, J. 2011. „Endogenní rozvojové potenciály malých venkovských obcí – obtížné hledání a měření jejich vlivu.“ *Sociologický časopis / Czech Sociological Review* 47 (4): 745–775, <https://doi.org/10.13060/00380288.2011.47.4.06>.
- Bernard, J. 2012. „Individuální charakteristiky kandidátů ve volbách do zastupitelstev obcí a jejich vliv na volební výsledky.“ *Sociologický časopis / Czech Sociological Review* 48 (4): 613–640.
- Bernard, J., T. Kostecký, M. Illner, J. Vobecká. 2011. *Samospráva venkovských obcí a místní rozvoj*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).
- Bernard, J., J. Šafr. 2016. „Incumbency in Multi-level Political Systems and Recruitment Advantage: The Case of the Czech Regional Assemblies.“ *Sociologický časopis / Czech Sociological Review* 52 (3): 267–292, <https://doi.org/10.13060/00380288.2016.52.3.259>.
- Besley, T. 2004. „Paying Politicians: Theory and Evidence.“ *Journal of the European Economic Association* 2 (2–3): 193–215, <https://doi.org/10.1162/154247604323067925>.
- Besley, T. 2005. „Political Selection.“ *Journal of Economic Perspectives* 19 (3): 43–60, <https://doi.org/10.1257/089533005774357761>.
- Besley, T., S. Coate. 1997. „An Economic Model of Representative Democracy.“ *The Quarterly Journal of Economics* 112 (1): 85–114, <https://doi.org/10.1162/003355397555136>.
- Bláha, P., P. Maškarinec. 2020. „Politická reprezentace žen v zastupitelstvech krajských měst: kvalitativní komparativní analýza (QCA) komunálních voleb v České republice v roce 2018.“ *Acta Fakulty filozofické Západočeské univerzity v Plzni* 12 (1): 3–18, <https://doi.org/10.24132/actaff.2020.12.1.2>.
- Blechová, V. 2016. „Přímá volba starostů v ČR: Analýza situace v malých obcích.“ *Contemporary European Studies* 2 (11): 5–18.
- Brtník, R., V. Havlík. 2009. „Personalizace volby v kontextu konceptu voleb druhého řádu. Příklad voleb do zastupitelstva Jihomoravského kraje v roce 2008.“ *Středoevropské politické studie* 11 (2–3): 133–162.
- Bubeníček, V. 2010. „Lokální modely demokracie ve venkovských obcích ČR.“ Pp. 155–166 in J. Čmejrek, V. Bubeníček, J. Čopík (eds.). *Demokracie v lokálním politickém prostoru*. Praha: Grada Publishing.
- Cancela, J., B. Geys. 2016. „Explaining Voter Turnout: A Meta-analysis of National and Subnational Elections.“ *Electoral Studies* 42: 264–275, <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2016.03.005>.
- Caselli, F., M. Morelli. 2004. „Bad Politicians.“ *Journal of Public Economics* 88 (3–4): 759–782, [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(03\)00023-9](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(03)00023-9).
- Cox, G. W., J. H. Fiva, D. M. Smith. 2019. „Measuring the Competitiveness of Elections.“ *Political Analysis* 28 (2): 168–185, <https://doi.org/10.1017/pan.2019.28>.

- Čmejrek, J., V. Bubeníček, J. Čopík. 2010. *Demokracie v lokálním politickém prostoru*. Grada Publishing, a. s.
- Čmejrek, J., J. Čopík, R. Kopřiva, V. Bubeníček, J. Kociánová, J. Wagnerová. 2009. *Participace občanů na veřejném životě venkovských obcí ČR*. Praha: Kernberg Publishing.
- Čopík, J. 2013. „Proměny lokálních politických mechanismů v prostředí české územní samosprávy.“ *Acta Politologica* 5 (2): 125–142.
- Čopík, J. 2014. *Proměny a kontinuita české komunální politiky: územní samospráva v nové době (1850–2010): Díl I – do roku 1945*. Praha: Scriptorium.
- Čopík, J., R. Kopřiva, J. Čmejrek. 2019. „Mayors as a Variable in Typologies of Local Governments: A Case Study of the Czech Republic.“ *Local Government Studies* 1–19, <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1699069>.
- Diermeier, D., M. Keane, A. Merlo. 2005. „A Political Economy Model of Congressional Careers.“ *American Economic Review* 95 (1): 347–373, <https://doi.org/10.1257/0002828053828464>.
- Ferraz, C., F. Finan. 2009. „Motivating Politicians: The Impacts of Monetary Incentives on Quality and Performance.“ *Bifurcations* (45), <https://doi.org/10.3386/w14906>.
- Fisman, R., N. A. Harmon, E. Kamenica, I. Munk. 2015. „Labor Supply of Politicians.“ *Journal of the European Economic Association* 13 (5): 871–905, <https://doi.org/10.1111/jeea.12141>.
- Gagliarducci, S., T. Nannicini. 2013. „Do Better Paid Politicians Perform Better? Disentangling Incentives From Selection.“ *Journal of the European Economic Association* 11 (2): 369–398, <https://doi.org/10.1111/jeea.12002>.
- Geys, B. 2006. „Explaining Voter Turnout: A Review of Aggregate-level Research.“ *Electoral Studies* 25 (4): 637–663, <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2005.09.002>.
- Haman, M., M. Školník. 2020. „Socioeconomic or Political Variables? The Determinants of Voter Turnout in Czech Municipalities.“ *Sociológia – Slovak Sociological Review* 52 (3): 222–244, <https://doi.org/10.31577/sociologia.2020.52.3.10>.
- Hornek, J., P. Jüptner. 2020. „Endangered Municipalities? Case Study of Three Small and Critically Indebted Czech Municipalities.“ *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 13 (1): 35–59, <https://doi.org/10.2478/nispa-2020-0002>.
- Charvát, J. 2011. „Malapportionment, hodnota hlasu a volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy 2010.“ *Politologický časopis / Czech Journal of Political Science* 18 (4): 335–353.
- Jüptner, P. 2012. „Přímá volba starostů v evropské komparaci a české diskusi.“ *Acta Politologica* 4 (3): 232–245.
- Klimovský, D., U. Pinterič, P. Jüptner, P. 2019. „Path Dependence and Local (Self-) Government Systems: A Comparison of three CEE Countries.“ *Politics in Central Europe* 15 (2): 193–218, <https://doi.org/10.2478/pce-2019-0015>.
- Kopřiva, R., J. Čopík, J. Čmejrek. 2017. „Mechanismy rozhodování o investičních záměrech a rozpočtech obcí.“ *Sociológia – Slovak Sociological Review* 49 (5): 482–506.
- Kostecký, T. 2005. *Political Behavior in Metropolitan Areas in the Czech Republic between 1990 and 2002 – Patterns, Trends, and the Relation to Suburbanization and Its Socio-Spatial Patterns*. Praha: Sociologický ústav AV ČR.
- Kotakorpi, K., P. Poutvaara. 2011. „Pay for Politicians and Candidate Selection: An Empirical Analysis.“ *Journal of Public Economics* 95 (7–8): 877–885, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.11.005>.
- Lawler, E. E., L. W. Porter, A. Tennenbaum. 1968. „Managers’ Attitudes toward Interaction Episodes.“ *Journal of Applied Psychology* 52 (6): 432–439, <https://doi.org/10.1037/h0026504>.
- Lebeda, T. 2009. „Komunální volby klamou. Krátké zastavení nad problematickými aspekty volebního systému pro obecní zastupitelstva.“ *Acta Politologica* 1 (3): 332–344.

- Linek, L. 2004. *Volby do Evropského parlamentu 2004 – analýza volební účasti a stranické podpory v České republice*. Praha: Sociologický ústav AV ČR.
- Lysek, J., D. Ryšavý. 2018. „Empowering through Regional Funds? The Impact of Europe on Subnational Governance in the Czech Republic.“ *Regional Federal Studies* 1–20, <https://doi.org/10.1080/13597566.2018.1500906>.
- Masopustová, I. 2015. „Zkoumání finanční autonomie municipalit z perspektivy politické vědy.“ *Politologická Revue* 21 (1): 91–118.
- Maškarinec, P., D. Klimovský, S. Danišová. 2018. „Politická reprezentace žen na pozicích starostek v Česku a na Slovensku v letech 2006–2014: Srovnávací analýza faktorů úspěšnosti.“ *Sociologický časopis / Czech Sociological Review* 54 (4): 529–560, <https://doi.org/10.13060/00380288.2018.54.4.413>.
- Mattozzi, A., A. Merlo. 2008. „Political Careers or Career Politicians?“ *Journal of Public Economics* 92 (3–4): 597–608, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2007.10.006>.
- Messner, M., M. K. Polborn. 2004. „Paying Politicians.“ *Journal of Public Economics* 88 (12): 2423–2445, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2004.01.004>.
- MV. 2019. *METODICKÉ DOPORUČENÍ K ČINNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ: Odměňování a ostatní související nároky a peněžitá plnění členů zastupitelstva obce* [online]. Ministerstvo vnitra [cit. 10. 1. 2020]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/metodicke-doporuceni-k-cinnosti-uzemne-samospravnych-celku-odmenovani-a-ostatni-souvisejici-naroky-a-penezita-plneni-clenu-zastupitelstva-obce.aspx>.
- Osborne, M. J., A. Slivinski. 1996. „A Model of Political Competition with Citizen-Candidates.“ *The Quarterly Journal of Economics* 111 (1): 65–96, <https://doi.org/10.2307/2946658>.
- Persson, T., G. E. Tabellini. 2000. *Political Economics: Explaining Economic Policy*. Cambridge, Massachusetts: MIT press.
- Pique, R. 2019. „Higher Pay, Worse Outcomes? The Impact of Mayoral Wages on Local Government Quality in Peru.“ *Journal of Public Economics* 173: 1–20, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2019.01.005>.
- Poutvaara, P., T. Takalo. 2007. „Candidate Quality.“ *International Tax and Public Finance* 14 (1): 7–27, <https://doi.org/10.1007/s10797-006-6691-2>.
- Ryšavý, D. 2016. „Career Politicians a Dozen Years after Regionalisation of the Czech Republic (2000–13).“ *The Journal of Legislative Studies* 22 (1): 54–82, <https://doi.org/10.1080/13572334.2015.1134907>.
- Ryšavý, D., J. Bernard. 2013. „Size and Local Democracy: the Case of Czech Municipal Representatives.“ *Local Government Studies* 39 (6): 833–852, <https://doi.org/10.1080/03003930.2012.675329>.
- Ryšavý, D., D. Čermák. 2016. „Political Professionalization of County Councillors in Europe.“ Pp. 247–273 in X. Bertrana, B. Egner, H. Heinelt (eds.). *Policy Making at the Second Tier of Local Government in Europe. What is Happening in Provinces, Counties, Départements and Landkreise in the on-going re-scaling of Statehood?* Milton Park and New York: Routledge.
- Ryšavý, D., D. Čermák, M. Illner, J. Bernard, P. Vašát. 2015. *Na/O kraji: kraje a jejich představitelé 2000–2013*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).
- Ryšavý, D., P. Šaradín. 2011. *Zastupitelé českých měst a obcí v evropské perspektivě*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).
- Spáč, P., P. Voda, S. Balík, M. Pink. 2018. „Politika vykrmování na regionální úrovni. Případ dotací pro obce ve Středočeském kraji.“ *Sociologický časopis / Czech Sociological Review* 54 (4): 499–528, <https://doi.org/10.13060/00380288.2018.54.4.412>.
- Šaradín, P. 2010. „Direct Elections of Mayors in the Czech Republic? Data from Research and Political Support.“ *Contemporary European Studies* (2): 77–87.

- Šaradín, P., J. Outlý, M. Soukop, I. Vrabková. 2019. „Politika na půl úvazku aneb Neuvolnění starostové: Jak fungují jejich obce?“ *Sociologický časopis / Czech Sociological Review* 55 (4): 503–522, <https://doi.org/10.13060/00380288.2019.55.4.475>.
- Stockemer, D. 2017. „What Affects Voter Turnout? A Review Article/Meta-Analysis of Aggregate Research.“ *Government and Opposition* 52 (4): 698–722, <https://doi.org/10.1017/gov.2016.30>.
- Vajdová, Z., D. Čermák., M. Illner. 2006. *Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990*. Praha: Sociologický ústav AV ČR.
- Vlachová, K. 2012. „Volební neúčast: kdo nešel k volbám?“ Pp. 49–62 in L. Linek (ed.). *Voliči a volby*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).
- Voda, P., P. Svačinová. 2019. „To Be Central or Peripheral? What Matters for Political Representation in Amalgamated Municipalities?“ *Urban Affairs Review*, <https://doi.org/10.1177/1078087418824671>.
- Voda, P., P. Svačinová, A. Smolková, S. Balík. 2017. „Local and More Local: Impact of Size and Organization Type of Settlement Units on Candidacy.“ *Political Geography* 59: 24–35, <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2017.02.010>.
- Vrábková, I. 2012. „Benchmarking and Its Influence on the Performance of Authorities of Municipalities with Extended Powers.“ *Ekonomická Revue – Central European Review of Economic Issues* 15 (1): 41–50, <https://doi.org/10.7327/cerei.2012.03.04>.
- Weaver, R. K. 1986. „The Politics of Blame Avoidance.“ *Journal of Public Policy* 6 (4): 371–398, <https://doi.org/10.1017/S0143814X00004219>.
- Weber, M. 1929. *Politika jako povolání*. Praha: Orbis.
- Wittman, D. 1983. „Candidate Motivation: A Synthesis of Alternative Theories.“ *American Political Science Review* 77 (1): 142–157, <https://doi.org/10.2307/1956016>.

Prameny

- ČSÚ. 2020. *Průměrné mzdy – 4. čtvrtletí 2019* [online]. Český statistický úřad [cit. 10. 5. 2020]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/cri/prumerne-mzdy-4-ctvrtleti-2019>.
- MF. 2020. *MONITOR* [online]. Ministerstvo financí [cit. 10. 5. 2020]. Dostupné z: <https://monitor.statnipokladna.cz/analyza/>.
- Nařízení vlády č. 318/2017 Sb., o výši odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků.
- Nařízení vlády č. 202/2018 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 318/2017 Sb., o výši odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků.
- Nařízení vlády č. 338/2019 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 318/2017 Sb., o výši odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků, ve znění nařízení vlády č. 202/2018 Sb.
- Zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění.
- Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů.