

Úskalí implementace politiky soudržnosti v České republice

FILIP CAPANDA

Difficulties of the EU – the Cohesion Policy Implementation System in the Czech Republic

Abstract: The article deals with the application of theories of European integration on a case study. In the first part of the article the current state of the Czech-EU structural policy is described. The second part deals with the theoretical definition of the topic and leads to a definition of the hypothesis and the research method. The main theoretical approach for the case study is the multi-level governance theory, which describes the multi-level sharing of authority among various types of actors. None of those actors has the power to define the final version of a given policy. The case study, which in detail examines the development and the efficiency of the implementation system of structural policy in Czech Republic, proves that this environment can cause an overuse of free-riding tactics and consequently the so-called system rigidity.

Key words: cohesion policy, regional operational programmes, structural funds, implementation system, European Union, Czech Republic, multi-level governance, free-riding, transaction cost.

Článek kriticky hodnotí systémové nastavení přerozdělování prostředků ze strukturálních fondů (SF) Evropské unie (EU) a táže se, proč je pro současný systém charakteristická výrazná rigidita jeho fungování. S využitím teorií evropské integrace se pokouší tento stav popsat a vyhledat jeho základní příčiny. Teoretický vhléd je následně testován na případové studii, zabývající se vznikem tohoto systému.

Na implementaci politiky hospodářské a sociální soudržnosti (HSS) v České republice (ČR) lze z obecného hlediska pohlížet ze dvou úhlů. Tím prvním je *strategické nasměrování intervencí* do těch oblastí, kde je to potřeba. Tento pohled ve svém jádru skrývá základní otázku *kteřé projekty kterých žadatelů podpořit* a je formován především politickou dohodou zainteresovaných aktérů na evropské, národní i subnacionální úrovni. Pokud jsou intervence špatně nasměrovány, potom systém nefunguje tak, jak byl původně zamýšlen. Jinými slovy řečeno, peníze se dávají na projekty, které v dané socioekonomické situaci regionu neprospívají, nebo které lze financovat z jiných zdrojů.

Druhým pohledem je *nastavení systému implementace*. To je – jinými slovy řečeno – *fyzický proces* (administrace) přenosu finančních prostředků směrem od Evropské komise ke konečnému příjemci. Jde tedy o „mechanické“ hledisko, které by mělo na jednu stranu být legitimně ukotveno v politické dohodě, na druhou stranu by mělo disponovat určitou flexibilitou, která by mu zaručila možnost pružně se přizpůsobit. Pokud je systémové hledisko opomíjeno a plně podřízeno politickým vlivům, může to vést k vzniku systému, který neplní zamýšlené cíle díky své minimální efektivitě.

Toto rozlišení „formy a obsahu“ implementace politiky HSS je pro tuto práci klíčové. V jejím jádru se totiž neskrývá otázka, zda byly finanční prostředky alokovány do oblastí,

kde jich bylo nejvíce třeba, ale zdali je funkční *mechanismus přenosu* těchto financí. Toto zdánlivě jednostranné chápání, snažící se oddělit neoddělitelné, není samoúčelné. I přes poněkud zjednodušující povahu v sobě skrývá možnost nezávislého a kritického pohledu na administrativní proces implementace, aniž by musel brát v úvahu námitky, ospravedlňující chyby implementačního systému, způsobené nutností směřování finančních prostředků tam, kam patří. Tím v žádném případě není řečeno, že strategické nasměrování intervencí není důležité – opak je pravdou. Cílem redistribučního systému politiky HSS musí být především správné nasměrování finančních prostředků tam, kde jsou nejvíce potřeba podle platné politické dohody. Nicméně se nabízí otázka, zda lze tímto cílem ospravedlnit i to, že se systém komplikuje místy do takové míry, že podryvá vlastní fungování. Je v takovém případě ještě možné formu ospravedlnit obsahem? Je ospravedlnitelné, aby se za účelem dokonalého nasměrování intervencí vytvořil nefunkční systém jejich administrace?

Tato provokativní otázka úmyslně zveličuje charakter problému, na nějž se tato práce chystá upozornit. Jejím cílem není prokázat, že implementační systém politiky HSS v České republice nefunguje, ale spíše to, že v jednom konkrétním případě (při vyjednávání implementačního systému politiky HSS v České republice pro programové období 2007–2013) bylo učiněno rozhodnutí (vytvoření šesti regionálních operačních programů), které výrazně zkomplikovalo celkové systémové nastavení implementace. Otázka, která se rozborem tohoto případu otevírá, naznačuje, že tento typ kompromisu, vedoucí k degradaci administrativního nastavení, může být implementačnímu systému politiky HSS v České republice endemický. Jinými slovy řečeno, systém nemá schopnost funkční sebereflexe, která by zajistila průběžné odstraňování nedostatků, které se v něm objeví. Tento rys je na konci první části této stati nazván *systémovou rigiditou*.

Otázka, která se v kontextu této systémové rigidity nabízí, zní: *Kdo za ni nese odpovědnost?* Prvním viníkem, který by zřejmě mohl být v prostředí České republiky volán k odpovědnosti, je samotný centrální orgán státní správy odpovědný za koordinaci a monitoring financí ze strukturálních fondů EU v ČR – Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR). V prostředí evropských politik a politiky HSS obzvlášť se však toto obvinění stává o poznání méně evidentním, než by se na první pohled mohlo zdát. Princip partnerství,¹ který je jedním ze základních stavebních kamenů politiky HSS, totiž významným způsobem omezuje pravomoci MMR jakožto centrálního koordinátora. Celá problematika tím získává obecnější dimenzi a také vlastní teoretické zakotvení v oblasti evropských studií. Princip partnerství vybízí totiž k aplikaci tzv. mnohoúrovňového vládnutí (*multi-level governance – MLG*), což je teoretický koncept chápající evropskou politiku jako soubor vertikálně i horizontálně provázaných vrstev autority, v jehož rámci žádný z aktérů nemá šanci dominovat (to znamená, že neexistuje jeden aktér s dostatečnou mocí k přehlasování všech ostatních aktérů). MLG lze na základě prací renomovaných odborníků v oblasti evropských studií (především Lisbeta Hoogheho a Gerryho Markse) považovat za možnou příčinu výše popsané systémové rigidity a takto je také v této stati chápán.

Stat svým rozsahem neaspíruje na to, že prokáže kauzální souvislost mezi aplikací principu partnerství, potažmo teorie MLG a rigiditou českého implementačního systému. Její ambicí je spíše poukázat na potenciální nebezpečí vzniku rigidity u systému fungujícího v intencích MLG, který je pro politiku HSS charakteristický. Za účelem poukázat na toto nebezpečí jsem se rozhodl pro výzkum téměř čistě kvalitativního charakteru, což přináší výhody velmi podrobného a hlubokého náhledu do zkoumaného případu, ale i nevýhody v podobě velmi úzkého zaměření studie. Chci v této souvislosti zdůraznit, že volba případové studie, soustřeďující se výhradně na vznik regionálních operačních programů (ROP) a zcela zanedbávající existenci analogického problému u tematických operačních programů, je důsledkem tohoto úzkého zaměření. V žádném případě tím nechci tvrdit, že sedm regionálních operačních programů je klíčovým či jediným problémem, s nímž se systém potýká. Je pouze problémem, který zřetelně poukazuje na souvislost mezi MLG a výše zmíněnou systémovou rigiditou.

Práce je členěna do tří částí. První z nich se věnuje popisu dvou programových období, jimiž Česká republika prochází, komparuje je a dospívá k závěru, že se systém nevyvíjel směrem k vyšší efektivitě, ale spíše naopak – zachoval i ty vadné vzorce fungování, kterých si byl sám dobře vědom. Ve druhé části je hledána příčina tohoto stavu z teoretického hlediska. Jako relevantní směr, nejlépe popisující realitu českého implementačního systému, je definována teorie mnohoúrovňového vládnutí. Na konci druhé kapitoly je formulována hypotéza a popsána metoda, která bude použita na její potvrzení. Třetí kapitola je jádrem práce. Obsahuje případovou studii, která popisuje postup schvalování systémového nastavení implementace pro programové období 2007–2013.

IMPLEMENTAČNÍ SYSTÉM POLITIKY HSS V ČR A JEHO RIGIDITA

Programové období 2004–2006

Česká republika vstoupila do Evropské unie k 1. dubnu 2004 a svým vstupem se bezprostředně zapojila do veškerých společných politik. Pro úspěšné fungování strukturální politiky bylo v první řadě třeba v předvstupním období provést řadu změn v celkovém nastavení státní správy a samosprávy. V transformující se postkomunistické České republice koordinovaný postup v oblasti regionální politiky až do poloviny devadesátých let minulého století v podstatě neexistoval, a tak bylo nutné celou strukturu vybudovat, a to s ohledem na blížící se vstup do Evropské unie a s ním spojené zavedení *acquis communautaire*. V průběhu její výstavby přitom Česká republika absorbovala prostředky tzv. předvstupní pomoci, které jí měly zjednodušit zavedení politiky HSS. Výsledná konstrukce je základem politiky HSS v ČR dodnes. Po vybudování základní platformy bylo možné začít pracovat na vlastní stavbě implementačního mechanismu. Ta je založena na tzv. programových obdobích, která v normálním případě trvají sedm let. Vzhledem k datu vstupu do Evropské unie prošla Česká republika jedním zkráceným programovým obdobím 2004–2006 a v současné době se nachází zhruba uprostřed plnohodnotného období 2007–2013.

Po období devadesátých let a přelomu století, v němž Česká republika přijímala finanční podporu v podobě tzv. předvstupní pomoci, mělo přijít první zkrácené programovací období 2004–2006, v němž měla ČR absorbovat 1,454 miliardy EUR (*RPS-ČR 2004–2006, 2004*). Tato podpora byla přerozdělována prostřednictvím tří Cílů, přičemž do Cíle 1 (*Podpora rozvoje zaostávajících regionů*) se kvalifikovaly všechny regiony soudržnosti s výjimkou Prahy. Ta je způsobilá pro čerpání z Cíle 2 (*Podpora oblastí potýkajících se s restrukturalizací*) a Cíle 3 (*Podpora politiky zaměstnanosti a vzdělání*).

Programovým dokumentem, který obecně sloužil jako základní kámen pro nastavení systému administrace strukturální pomoci, byl *Národní rozvojový plán (NRP)*. Ten představoval základní strategický dokument pro získání podpory ze strukturálních fondů. NRP připravovali čeští zástupci ve spolupráci s Komisí pro všechny oblasti budoucí podpory. *Národní rozvojový plán 2004–2006* obsahoval podrobné zdůvodnění potřeby podpor a definoval cíle, jichž mělo být dosaženo. Jeho rolí bylo prezentovat strategii, která měla zdůvodnit výběr priorit, o jejichž podporu Česká republika usilovala. Byl dokončen dne 16. prosince 2002 usnesením vlády č. 1272/2002 (*RPS-ČR 2004–2006, 2004, s. 1*).

Za koordinaci přípravy *Národního rozvojového plánu České republiky* bylo odpovědné Ministerstvo pro místní rozvoj, finanční rámec byl zpracován v gesci Ministerstva financí, ale dokument jako celek vznikl za výrazné součinnosti všech ústředních orgánů státní správy. Důležitou roli hrál v tomto ohledu zejména *Řídící a koordinační výbor (ŘKV)*, ustavený v rámci MMR na základě § 18 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje. ŘKV je instituce sdružující veškeré subjekty zainteresované na implementaci politiky HSS v rámci České republiky (*RPS-ČR 2004–2006, 2004, s. 2*). V době vyjednávání systému implementace programového období 2004–2006 představoval *praktické vyjádření principu partnerství* na národní úrovni a sloužil jako nejvyšší koordinační orgán v procesu tvorby nejen NRP, ale i další programové dokumentace. Jeho konkrétní struk-

туру a složení definuje *Status Řídícího a koordinačního výboru (Status Řídícího a koordinačního výboru..., 2005)*. Analýza jeho jednání při přípravě programové dokumentace pro období 2007–2013 je jedním ze stěžejních témat této práce. Právě v rámci tohoto orgánu se totiž formuje implementační systém politiky HSS v České republice.

Na základě *Národního rozvojového plánu 2004–2006* byla mezi Českou republikou a Evropskou komisí vyjednána strategie o konkrétní podobě systému redistribuce podpory ze strukturálních fondů a z Fondu soudržnosti. Tato strategie se nazývala *Rámeček podpory Společenství (RPS)*. Ten vymezoval prioritní cíle a oblasti, do nichž měly směřovat prostředky ze strukturálních fondů EU pomocí pěti operačních programů. Definoval také základní institucionální uspořádání pro čerpání strukturální pomoci a celkový finanční rámec. RPS měl charakter smlouvy mezi vládou České republiky a Komisí, která specifikovala závazek obou stran poskytnout prostředky na dosažení vytyčených cílů. Dokument byl přijat *Rozhodnutím Komise, kterým se schvaluje Rámeček podpory Společenství pro strukturální pomoc Společenství v oblastech Cíle 1 v České republice* dne 17. 6. 2004.

Rámeček podpory Společenství se v období 2004–2006 stal synonymem pro centrální řízení fondů Evropské unie v České republice. Poněkud matoucí je přitom fakt, že RPS (místo Řídící orgán RPS) bylo také vžité označení samotné instituce v rámci MMR (sic), která na plnění tohoto dokumentu dohlížela. Tyto dva významy je nutné striktně odlišovat. Systém, který RPS konstituoval, byl založen na pěti *operačních programech (OP)*, z nichž každý představuje samostatný dokument vytyčující konkrétní zaměření finančních toků do jednotlivých tematických/regionálních kapitol. Za každý operační program nesl odpovědnost jeden řídicí orgán. Ten měl možnost část svých pravomocí delegovat na tzv. zprostředkující subjekt. Každý řídicí orgán (ŘO) byl odpovědný výhradně za splnění cílů svého operačního programu, zatímco ŘO RPS měl kontrolovat naplňování cílů RPS jako celku.

Reflexe systému čerpání

Pro období 2004–2006 průběžně probíhala určitá reflexe systému čerpání strukturálních fondů, a to po celou dobu trvání zkráceného programového období. Touto reflexí se v této stati rozumí hodnotící reakce na fungování implementačního systému (tzn. pravidel, podle nichž se řídí instituce v procesu činné) ze strany odborné veřejnosti, médií, neziskového sektoru či Ministerstva pro místní rozvoj samotného.

V rámci zhodnocení fungování implementačního mechanismu období 2004–2006 budou v následujících kapitolách shrnuty dva relevantní materiály, pohlízející na systém strukturálních fondů EU v ČR v prvním programovém období ze dvou různých úhlů pohledu. Důraz je přitom kladen na *systémové nastavení implementace*, zatímco strategické zaměření intervencí není z již uvedených důvodů bráno v úvahu. Hledisko odborné veřejnosti, médií a neziskového sektoru zastupuje publikace *Hrozby a příležitosti strukturálních fondů v ČR* vydaná Transparency International (*Parvonič, 2005*). Pohledem ze strany samotných tvůrců/administrátorů systému budí publikace *Shrnutí výstupů analýz evaluace SF v ČR (Shrnutí výstupů analýz evaluace SF v ČR, 2005)*, zpracovaná Ministerstvem pro místní rozvoj v září 2005.

Kritika Transparency International

Kritika Transparency International se zabývala různými aspekty implementačního mechanismu zkráceného programového období. Pro účely této práce jsou nejzajímavější ty, které se zabývají jeho administrativním nastavením a s ním spojenými kritizovanými body.

Jedním z nejzásadnějších z nich je *nedostatečná administrativní kapacita ze strany žadatelů*. Pro získání podpory ze strukturálních fondů bylo v programovém období 2004–2006 třeba splnit velmi náročné vstupní podmínky, týkající se především vyžadovaného finančního zajištění projektu (dotace byly propláceny výhradně *ex post*, to znamená po skončení dané etapy projektu) a odborných zkušeností nutných pro správné vyplnění projektové

žádosti. Podle Transparency International někteří žadatelé díky těmto nárokům o podporu ze strukturálních fondů vůbec nezažádali. Týkalo se to například 47 % žadatelů v rámci neziskového sektoru, 45 % v rámci obcí a 35 % v rámci podnikatelského sektoru (*Potluka – Pělucha – Holáček, 2005, s. 7*). Výrazně znevýhodněny byly především menší obce s populací do 2000 obyvatel. Peníze určené pro tyto žadatele často plynuly spíše na projekty iniciované většími městy v regionu (*podrobněji k tomuto tématu viz Capanda, 2006*). Paradoxně tak často docházelo k situaci, kdy se k finančním prostředkům nedokázali dostat ti žadatelé, pro něž byla pomoc primárně určena.

S přebujelou administrativou byl bezprostředně spojen další problém – *nedostatek kvalifikovaných úředníků*, kteří by se v dané problematice byli schopni orientovat. Absence motivovaných pracovníků, kteří by se dokázali ve složitém systému pohybovat, byla postupně řešena pomocí projektů v rámci tzv. technické pomoci, která měla posílit personální zajištění systému. Nepřehledný administrační systém nahrával rovněž podezření ze *střetu zájmů*, které je se systémem čerpání strukturální pomoci spojováno od počátku. Komplikovaný a značně neprůhledný systém, v němž nejsou přesně vymezeny kompetence jednotlivých subjektů a který přitom rozhoduje o přidělení značných finančních prostředků, je implementaci strukturálních fondů podle materiálu Transparency International vlastní. Doslova se v něm praví: „*Struktura implementačního systému SF [strukturálních fondů – poznámka autora] v ČR je ve své současné podobě velmi komplikovaná, administrativně velmi náročná a málo transparentní. Tento problém navíc úzce souvisí i s definičním vymezením kompetencí jednotlivých zapojených subjektů, které je nedostačující. Systém se potýká s nevyjasněností kompetencí jednotlivých úrovní administrace, které nejsou popsány v příslušných manuálech, a případně dochází k nesouladu kompetencí a také pravomocí jednotlivých úrovní systému*“ (*Potluka – Pělucha – Holáček, 2005, s. 14*).

Tím se dostávám k poslednímu a z hlediska této práce nejzajímavějšímu bodu kritiky. Týká se *množství institucí zapojených do administrativního procesu a vztahů mezi nimi*. Každý z operačních programů měl vlastní řídicí orgán, kterému podléhal jeden nebo více zprostředkujících subjektů. Ty pak přerozdělovaly strukturální pomoc mezi jednotlivé konečné příjemce či konečné uživatele na základě vyhodnocení projektových žádostí o dotaci. Problém, na něž poukazuje materiál Transparency International, se týká především nedostatečné koordinace těchto institucí, která by měla být zajištěna Ministerstvem pro místní rozvoj. Pro splnění tohoto ambiciózního úkolu (řízení systému jako celku) nemělo totiž ministerstvo žádný funkční nástroj. Formulace v RPS mu ukládala povinnosti, které nebyly (a dodnes nejsou) odpovídajícím způsobem ošetřeny v příslušné legislativě. Řídicí orgány se díky tomu nemusely cítit ohroženy v tom případě, pokud by koordinačních pokynů ze strany ministerstva neuposlechly, protože za neuposlechnutí zkrátka nemohly být sankcionovány a pokaždé se mohly odvolat na snahu prosazovat na prvním místě zájmy svého operačního programu. RPS měl sice pravomoc vydávat centrální metodiky implementačním orgánům, a tak sjednocovat jejich fungování, avšak problém spočíval v tom, že tyto metodiky měly být dílem kompromisu mezi zúčastněnými aktéry (aplikace principu partnerství). Z výše zmíněné kritiky lze usoudit, že metodické vedení RPS selhalo.

Shrnutí výstupů analýz evaluace SF v ČR ze strany MMR

Shrnutí výstupů analýz evaluace SF v ČR (dále jen Shrnutí) je analytický dokument, vypracovaný pracovníky MMR, který má povahu rozsáhlé evaluace. Jeho účelem bylo zhodnotit fungování systému po jeho prvním roce a navrhnout možné napravení případných nedostatků i v rámci příprav na další programové období. Z hlediska systémového nastavení implementace doporučuje Shrnutí věnovat pozornost v zásadě podobným bodům jako materiál Transparency International.

Tato shoda je patrná především v otázce *nesouladu kompetencí a odpovědnosti řídicích orgánů, zprostředkujících subjektů a konečných příjemců*. To souvisí s celkovou nepřehledností

hledností a s nedostatečnou provázaností jednotlivých prvků systému. Jednotlivé instituce v předchozím programovém období disponovaly často překrývajícími se nebo nevyjasněnými pravomocmi. Shrnutí proto pro příští programové období doporučovalo: „... *zjednodušit implementační strukturu (menší počet zprostředkujících subjektů), definovat jasné pravomoci a pravidla pro přehlednou a otevřenou komunikaci, vytvořit podmínky pro využití zkušeností s implementací programů v ČR v období 2004–2006 a využít také zkušeností s implementací strukturální pomoci z ostatních členských států EU*“ (Shrnutí výstupů analýz evaluace SF v ČR, 2005, s. 51). Nesoulad kompetencí bezprostředně ústí v nízkou jakost programových dokumentů a ostatních materiálů, která byla podle Shrnutí způsobena nedostatečnou koordinací ze strany Řídícího orgánu RPS. Metodické příručky měly být v příštím programovém období proto zpracovávány souběžně a průběžně porovnávány.

Je zajímavé, že jako jednu z možných ústředních příčin této sady problémů, kterou by však šlo relativně snadno odstranit, uvádí Shrnutí *nedostatečné pravomoci na úrovni RPS*. Jak už bylo řečeno v předchozí části, RPS neměl pro svou činnost odpovídající oporu v příslušné legislativě. Tento problém ústí v nedostatečnou koordinaci implementačního systému jako celku. Pro příští období se proto měly: „*Posílit pravomoci ekvivalentu RPS především v oblasti kontroly, monitoringu, hodnocení a metodického vedení řídicích orgánů operačních programů, což koresponduje s celkovou zodpovědností za realizaci programů strukturální pomoci v ČR.*“ (Shrnutí výstupů analýz evaluace SF v ČR, 2005, s. 51.)

Celkový obrázek, který dokument nabízí, se – jak už bylo řečeno – až překvapivě shoduje s kritikou Transparency International – komplikovaný systém, který je jen obtížně kontrolovatelný.

Závěr z reflexe systému čerpání strukturálních fondů v letech 2004–2006

Programové období 2004–2006 bylo z hlediska systémového nastavení implementace vyhodnoceno pracovníky Transparency International jako nepřiměřeně těžkopádné, často plné nadbytečných byrokratických procedur a kliček. Shrnutí výstupů analýz evaluace SF v ČR z dílny Ministerstva pro místní rozvoj dalo tomuto hodnocení v podstatě za pravdu. Oba materiály se v kritické reflexi systémového zajištění programového období 2004–2006 shodují v následujících bodech:

- 1) RPS jakožto orgán zajišťující koordinaci a metodické vedení systému nedisponuje dostatečnými pravomocemi, nutnými pro výkon své funkce → **problém koordinace**.
- 2) Kompetence jednotlivých institucí se často překrývají nebo nejsou nikde odpovídajícím způsobem vymezeny → **problém nejasných, popřípadě překrývajících se kompetencí**.
- 3) Administrativní zajištění implementačního systému je komplikované, popřípadě nedopracované, systém nevykazuje potřebné množství agregovaných dat → **problém přebujelé administrativy**.²

Z hlediska institucionálního nastavení implementace jsou nejdůležitější především první dva body. Poslední bod představuje jejich důsledek. Všechny upozorňují na závažné vady systému, které omezovaly jeho efektivní fungování. Kroky směrem k nápravě měly pro příští období podle výše zmíněných materiálů vést poměrně jasnou cestou, která vedla přes přesnější vymezení kompetencí jednotlivých subjektů, sjednocení implementačních metodik a vytvoření nově pojatého centrálního orgánu místo nepřilíš efektivního *Rámce podpory Společenství*.

Je zajímavé, že i přes tuto vcelku jasnou představu o klíčových problémech systému a o možnostech jejich léčby, jich většina zůstává zachována i v následujícím období 2007–2013, a to často v ještě extrémnější podobě. Je samozřejmé, že v tak citlivé oblasti, jako je politika HSS, v níž jde o velké částky peněz, nemůže být jednoduché prosadit výraznější změny. Systém by se však měl vyvíjet a učit se z vlastních chyb, což je i cílem evaluační činnosti. K tomu však (jak bude dokázáno ve třetí části – viz s. 38–42) ani v současné době nedochází. Systém nedokáže (nebo dokáže jen s maximálními obtížemi) dosáhnout racionálního řešení, týkajícího se systémového nastavení implementace.

Programové období 2007–2013

V roce 2007 začalo pro Českou republiku první plnohodnotné programové období, na něž je ze strukturálních fondů alokováno 26,7 miliardy EUR (*Programy 2007–2013, S. I.*). O této částce bylo rozhodnuto dne 17. května 2006, kdy Evropský parlament po sérii dramatických jednání členských států schválil *Návrh finanční perspektivy EU na léta 2007–2013*. Tato suma je ve srovnání s částkou alokovanou na programy předvstupní pomoci či s částkou vyhrazenou na předchozí programové období velmi vysoká. Klade proto značné nároky na funkční koordinační mechanismy při zachování co největší možné transparentnosti a jednoduchosti systému přerozdělování. Podpora je rozčleněna stejně jako v předchozím období mezi tři Cíle, které ovšem doznaly jistých změn. Největší podíl na celkové podpoře má Cíl 1 (*Konvergence*). Cíl 2 (*Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost*) je výrazně menší a na území České republiky do něj spadá pouze hlavní město Praha. Cíl 3 (*Evropská územní spolupráce*) pokrývá programy Evropské územní spolupráce a oproti Cíli 1 je rovněž minimální.

Analogií k *Rámci podpory Společenství* z let 2004–2006 je pro nové období *Národní strategický referenční rámec* (NSRR). Tento dokument navazuje na *Národní rozvojový plán* a je základním programovým a strategickým dokument obsahujícím priority a opatření, na něž chtěla Česká republika v daném programovém období využít prostředky ze strukturálních fondů EU a z Fondu soudržnosti. Je zde popsán celkový mechanismus a struktura čerpání fondů Evropské unie, včetně popisu jednotlivých operačních programů.

Pro období 2007–2013 bylo vytvořeno 24 operačních programů (programy ESPON a INTERACT II nejsou v tomto čísle zahrnuty). Stejně jako v minulém období platí i zde pravidlo, že pro jeden operační program je ustaven právě jeden řídicí orgán, který má možnost delegovat část svých pravomocí na jeden nebo více zprostředkujících subjektů. Za celkové dodržení NSRR je odpovědný *Národní orgán pro koordinaci* (NOK – analogie k ŘO RPS v předchozím období) v rámci Ministerstva pro místní rozvoj.

Cílem politiky HSS obecně mělo být pro nové období hlavně celkové zjednodušení a zvýšení efektivity celého procesu (*Červinek, 2006, s. 27*). Oproti období 2004–2006 došlo v období 2007–2013 k viditelným změnám v oblasti proplácení dotací (tedy v oblasti finančního řízení), které již nemusí nutně probíhat *ex post*, ale také průběžně, či dokonce zálohově (*ex ante*). Tento krok mnoha žadatelům bezesporu zjednodušil a zpřístupnil podporu ze strukturálních fondů, protože je zbavil povinnosti zajišťovat si financování projektu dopředu. Tím se – jinými slovy řečeno – zvýšila celková absorpční kapacita systému a ten poměrně efektivně reagoval na medializovaný problém nedočerpaných dotací (ačkoli je otázka, jestli dostatečně). Z institucionálního hlediska v novém období proběhla změna v *počtu operačních programů*. Díky rozpadu Společného regionálního operačního programu (SROP) na regionální operační programy, rozštěpení Operačního programu Průmysl a podnikání (OPPP) a vzniku dalších úplně nových operačních programů (OP) vznikají také nové řídicí orgány s vlastní specifickou administrativní strukturou.

Vyložené vadné komponenty systému (problém koordinace, nejasných či překrývajících se kompetencí a přebujelá administrativy) zůstávají v novém období téměř netknuty. Došlo sice k pokusu o určité zjednodušení administrativních požadavků směrem k příjemci dotace a ke snaze omezit duplicity s kompetenčními překryvy, které se v systému vyskytovaly, tyto změny jsou však spíše kosmetického charakteru a nijak se nedotýkají základních principů, na nichž systém stojí. Pozice centrálního koordinátora v podobě specializovaného orgánu v rámci Ministerstva pro místní rozvoj (NOK) se rovněž téměř nezměnila – jeho pravomoci zůstaly stejné (fungování NOK je v *Národním strategickém referenčním rámci* popsáno sice mnohem podrobněji, což mu však samo o sobě nedává lepší vyjednávací pozici ani vyšší moc vůči řídicím orgánům). Nedošlo ani k pokusu o sjednocení metodik a pravidel monitoringu či k přesnějším vymezení pravomocí jednotlivých institucí (tyto tendence lze v novém systému zaznamenat pouze ve formě deklaratorních prohlášení s mizivým účinkem). Celkově lze proto konstatovat, že hlavní kri-

tizované body programového období 2004–2006 zůstaly v novém období z velké části zachovány.

Posun dopředu nebo přešlapování na místě?

Z hlediska institucionálního nastavení řízení a implementace systému se v programovém období 2007–2013 mnoho nezměnilo. K výraznějším posunům došlo v oblasti finančního řízení a administrace žádosti ze strany příjemce dotace, které však nebyly pro systémové nastavení celku zásadní. Jak je ukázáno v případové studii, nedošlo v rámci příprav a implementace období 2007–2013 ani k jednomu z nápravných kroků doporučených ve *Shrnutí* (sjednocení metodik implementace, jasnější vymezení kompetence jednotlivých institucí v rámci systému, zvýšení pravomocí centrálního orgánu pro koordinaci). Z hlediska kritiky, která se na účet programového období 2004–2006 vznášela jak ze strany nezávislých organizací, médií a *think-tanků* (především Transparency International), tak z evaluační činnosti systému samotného, lze prohlásit, že problémy systému přetrvaly i v programovém období 2007–2013, anebo se dokonce prohloubily (vznik 24 operačních programů zřejmě nepřispěje k ulehčení administrativní zátěže). Systém trpí neduhem, který je v této práci proto označován jako *rigidita*.

Ta – jinými slovy řečeno – znamená *neschopnost racionalizovat vlastní fungování*. Systém se vyvíjí iracionálně a používá postupy, které se často ukazují jako nefunkční a nepraktické; má jen velmi omezenou schopnost reflektovat a napravovat vlastní neduhy. Ke vzniku nových systémových postupů a efektivnějších řešení nedochází, a pokud ano, tak jen velmi zdlouhavě a nákladně. Místo toho, aby byly staré nefunkční postupy racionálně prozkoumány a napraveny, v systému přetrvávají, díky čemuž roste celková administrativní zátěž. Klíčová otázka vznesená v úvodu této práce proto zní: *Proč tomu tak je? Co zabraňuje systému, aby fungoval efektivně?* Možné odpovědi je třeba hledat nejdříve v teoretické rovině.

MNOHOÚROVŇOVÉ VLÁDNUTÍ

Politika HSS má v rámci teoretických diskuzí z pohledu evropských studií a studií chování institucí obecně zvláštní místo. Její specifičnost se odvíjí jak od jejího ekonomického významu, který minimálně od přijetí *Jednotného evropského aktu* nepřetržitě roste, tak i od role Komise v procesu nastavování a následné implementace pravidel pro přerozdělování dohodnutých prostředků.

V současné době probíhá (mimo jiné) v rámci teoretického zkoumání povahy politiky HSS diskuze mezi přístupy mnohoúrovňového vládnutí (*multi-level governance – MLG*) a různými formami mezivládních přístupů. Jádrem sporu leží ve *vymezení role národního státu a nestátních aktérů v procesu evropské integrace*. Zatímco MLG tvrdí, že se z Evropské unie stala aréna, kde je autorita rozptýlena mezi jednotlivé úrovně vládnutí (*governance*), mezivládní přístupy chápou vlády států jako dominantní. To nemusí nutně znamenat absolutní kontrolu vlády nad celým procesem. Sofistikovanější formy mezivládních interpretací chápou úlohu států jako skrytý vliv na celkový výsledek vyjednané politiky (viz *Bache – Flinders /eds./, 2004; Bache, 1998*). Na první pohled se z tohoto úhlu pohledu může zdát, že státy ztrácejí kontrolu, opak je však pravdou. Tato práce považuje za vhodnější pro vysvětlení implementačního systému v České republice teorii MLG, v čemž spatřuje hlavní příčinu již zmíněné rigidity systému.

Kdo rozhoduje?

Nejmodernější směry mezivládních přístupů, aplikovaných na politiku HSS, kvůli principu partnerství sice akceptují část pluralistické interpretace (existence většího množství relevantních aktérů) – *ovšem při zachování předpokladu dominance vlád států*. Do množiny těchto teorií bude v této práci zahrnuto pojetí fungování politiky HSS od Marka Pollocka a především koncept flexibilního strážce od Iana Bacheho.

Mark Pollack tvrdí, že ačkoli v rámci politiky HSS figurují i jiní aktéři než vlády států, jsou to stále vlády, které vytvářejí vlastní *institucionální kontext*, v němž se ostatní aktéři pohybují, a tím proces ovládají: „*Komise a regiony jsou jistě nezávislými aktéry, ale jsou aktéry hrajícími hru napsanou výhradně členskými státy a jejich schopnost ovlivnit výsledky politik je omezena institucionální strukturou vytvořenou a soustavně kontrolovanou členskými státy.*“ (Mark Pollack, citováno dle Bache, 1998, s. 145.)

Na Pollackovu interpretaci navazuje Ian Bache, který ji koriguje s poukazem na to, že výše zmiňovaný institucionální kontext ovládaný státem nemusí být nutně platný ve všech fázích politiky HSS. Bache nazývá svůj koncept *flexibilním strážcem* (*flexible gatekeeper*). Ten sice považuje národní vlády za zásadní aktéry v procesu rozhodování v rámci Evropské unie, což ovšem nutně neznamená, že by musely být dominantními aktéry ve všech oblastech a ve *všech fázích* rozhodovacího procesu, jak tvrdí klasická mezivládní interpretace (Bache, 1998, s. 156).

Ian Bache chápe rozhodování o politice HSS jako proces složený z fází, v jejichž rámci se může místy prokázat výrazná participace Komise, či dokonce subnacionálních aktérů. *De facto* lze proto říci, že Bachova argumentace *není esenciálně mezivládní*,³ protože uznává, že v některých fázích rozhodovacího procesu nemusí mít vláda nutně navrch a je proto možné v jednotlivých fázích využít různá teoretická vysvětlení. V oblasti politiky HSS rozlišuje vliv mnohoúrovňového vládnutí podle toho, jaké povahy byla státní správa daného státu před její implementací. Pokud byla již v té době decentralizovaná, MLG přispělo k výraznější decentralizaci, což ovšem bylo v souladu s jejím celkovým nastavením. Naopak v případě centralizovaných států byl vliv politiky HSS a principu partnerství nulový, neboť centrální instituce si v takovém prostředí vždy byly schopné prosadit svou moc. Jak?

Participace nevládních aktérů je v unitárním prostředí vždy *kontrolována vládou*, která dokáže v případě potřeby „šlápnout na brzdu“, a tak zabránit reálnému fungování mnohoúrovňového systému vládnutí, kde by ztratila své výsadní postavení (koncept strážce). Kontrolní funkce vlády je přitom prováděna *flexibilně*, to znamená různými prostředky, v různých arénách, pomocí sítě propojených formálních i neformálních kontaktů (flexibilní strážce), díky čemuž je výsledná implementace politiky nakonec v souladu s vládními záměry. Národní vláda je tedy chápána jako šedá eminence, dominující v zákulisních hrách, která navenek působí iluzí, že je proces mimo vládní kontrolu – opak je však pravdou (Bache, 1998, s. 156). Pro tento akcent na určující roli vlády je Bacheho teorie v této práci řazena do mezivládní kategorie.

Na rozdíl od mezivládních přístupů je esencí přístupu mnohoúrovňového vládnutí rezervovaný pohled na dominantní roli vlád národních států v rozhodovacích procesech v rámci evropských politik. MLG se díky důrazu na aktivity nevládních aktérů řadí do pluralistické tradice s kořeny v (neo)funkcionalistických teoriích. Jádrem tohoto přístupu je předpoklad existence překrývajících se kompetencí mezi úrovněmi autority a interakce politických aktérů napříč těmito úrovněmi. Vlády členských států, ačkoli mocné, jsou v tomto pohledu jen jedním z aktérů v rámci rozmanité struktury evropských politik. Namísto předpokladu dvouúrovňové hry proklamované mezivládními teoriemi MLG předpokládá soustavu přesahujících mnohoúrovňových sítí. Struktura politické kontroly je přitom variabilní (nikoli konstantní) napříč jednotlivými oblastmi (Gerry Marks, citováno dle Rosamond, 2000, s. 110).

Toto vysvětlení velmi úzce koresponduje s esencí principu partnerství. Autorita je v systému rozptýlena mezi jednotlivé úrovně a fáze a nelze v ní určit jednoznačně dominantního aktéra. Každý má přístup k určitým zdrojům moci, které může v mnohoúrovňové aréně využít. Nadnárodní a subnacionální aktéři a zájmová seskupení tak mají více možností, jak artikulovat a prosazovat své zájmy než výhradně prostřednictvím národních vlád. Jinak řečeno, stát není ekvivalentem národní vlády, ale má mnohem komplexnější povahu vztahů vzájemné závislosti. Stát je spíše *souhrnem institucí a institucionálních pravidel*

(Marks – Hooghe – Blank, 1996, s. 348). Národní vlády jsou i v tomto pojetí sice důležitými součástmi mezinárodního pořádku, mohou se však poměrně snadno dostat do situace, kdy nemají na výběr než přepustit rozhodující postavení jiným aktérům, což může způsobovat *erozi tradičního pojetí státní suverenity* (Hooghe, 1996, s. 16).⁴

* * *

Jak Bacheho koncept flexibilního strážce, tak i teorie mnohoúrovňového vládnutí obecně se při zkoumání evropských politik shodují ve dvou zásadních bodech. Za prvé, obě strany chápou evropskou integraci jako *komplexní arénu, čítající množství aktérů*, kteří se snaží v jejím rámci prosadit své zájmy (tento předpoklad vychází především z aplikace principu partnerství, které vyžaduje zapojení nevládních aktérů v co nejširším výseku rozhodování).

Za druhé, oba přístupy (Bache i MLG) se shodují na nutnosti rozčlenění zkoumané politiky na *kratší časové úseky*. Pro správné pochopení dějů v procesu tvorby politik Evropské unie podle obou přístupů nestačí prozkoumat pouze proces počátečního schvalování smluv, které nastavují rozpočet a obecná pravidla jednotlivých politik. Jejich samotná implementace (realizace) se může svou povahou od této počáteční fáze lišit. Pro zkoumání politiky HSS proto Gerry Marks vytvořil podrobnější dělení tak, aby přesně odpovídalo struktuře rozhodovacího procesu v jejím rámci na tyto fáze: vyjednání rozpočtu, vytvoření institucionálního designu a strukturální programování neboli implementace (Hooghe /ed./, 1996, s. 388–420). Poslední fáze *strukturálního programování neboli implementace* je pro správné pochopení povahy politiky HSS klíčová (podle Bacheho probíhá implementace podle vládních představ, MLG vidí různorodost). Až v jejím rámci dochází totiž k její samotné „realizaci“ a ukazuje se, co přesně dohodnutá politika způsobuje a do jaké míry funguje tak, jak byla původně zamýšlena.

Kromě dvou výše zmíněných styčných bodů mají oba teoretické přístupy základní *rozpor*, který vychází z *důrazu mezivládních přístupů na dominanci vlád členských států v procesu tvorby politik*. Ian Bache tvrdí, že i přes existenci množství různorodých aktérů, kteří mají v jednotlivých fázích rozhodování o politice HSS rozdílnou míru autority, jsou vlády schopny mobilizovat dostatečné zdroje pro kontrolu implementační fáze, a nesohlasí s tím, že by se řízení politiky HSS vládě jakkoli vymykalo z rukou (Bache, 1998, s. 155). Ostatní aktéři (v tomto případě především subnacionální a nadnárodní) sice podle něj v implementační fázi figurují, jejich činnost by se však dala spíše označit za mezivládní participaci (*multi-level participation*) než za reálné vládnutí (Bache, 1998, s. 155). Nejde přitom o to, že by vláda musela proces implementace nutně řídit; vláda si může vybrat jak implementaci politiky nastavit tak, aby vyhovovala jejím cílům, a průběžně do ní flexibilně zasahovat. Jinými slovy řečeno, stát má vždy možnost implementaci politiky HSS minimálně *koordinovat* podle svých preferencí (když už ne řídit). MLG s tímto závěrem nesohlasí a trvá na svém předpokladu maximální komplexnosti politiky HSS, která se nedá zjednodušit na premisu absolutní dominance jednoho z aktérů.

Množství aktérů a systémová rigidita

Výše zmíněná diskuze o povaze politiky HSS v sobě nese základní esenci sporu mezi realistickou – mezivládní – tradicí a pluralistickými přístupy o úloze vlády národního státu v rámci evropské integrace. V této práci je za relevantní přístup, který lépe popisuje realitu implementace politiky HSS v České republice a také její neduhy, považován přístup MLG. Proč? Na základě provedené případové studie se domnívám, že v České republice je moc nevládních aktérů natolik výrazná, že dokážou prosadit svou vůli na úkor centrální koordinace. Tento fakt je nejlépe vidět na jednání Řídícího a koordinačního výboru (ŘKV), který vytváří systémové nastavení implementace. Hlasování v tomto výboru probíhá na bázi konsenzu nebo v případě neshody rovnost hlasů. Tvrdím, že všichni aktéři, kteří se jeho jednání (což jsou řídicí orgány a Ministerstvo pro místní rozvoj) účastní, jsou schopni velmi efektivně využít nabízený prostor, který centrální koordinátor nedokáže dost dob-

ře omezit. Jak bude dokázáno v případové studii, řídicí orgány si dokázaly při vyjednávání implementačního systému 2007–2013 velmi účinně vydobýt naplnění svých zájmů v podobě vzniku regionálních operačních programů.

Případová studie by měla otestovat následující hypotézu: ***V rámci implementačního systému strukturálních fondů se v České republice uplatňuje mnohoúrovňové sdílení moci v intencích teorie MLG, které přispívá k jeho vysoké rigiditě.***

Výzkum bude probíhat v rámci *případové studie* z oblasti *strukturálního programování a implementace* politiky HSS v ČR v období 2007–2013. Pro toto programové období vzniklo v České republice sedm regionálních operačních programů místo jednoho společného.⁵ Toto řešení je podle názoru expertů i samotné vlády z hlediska efektivity řízení systému jako celku – jak vyplývá z jejich vyjádření – přinejmenším diskutabilní. Studie si klade za cíl prokázat, že množství aktérů (řídících orgánů, respektive Regionálních rad soudržnosti), kteří měli v rámci vyjednávání systému operačních programů v prostředí mnohoúrovňového sdílení moci možnost do jeho nastavení zasahovat, výrazně přispělo k problému, který je ve druhé části této stati označen jako rigidita systému.

Jako informační zdroje budou použita pozorování na jednáních týkajících se výše zmíněného případu, rozhovory s jejich účastníky, popřípadě analýzy stenografických záznamů a zápisů.⁶ Použitá metoda je inspirována problémem koordinačního dilematu druhého řádu v prostředí mnohoúrovňového sdílení moci, jak ho popsali Licbet Hooghe a Gerry Marks v článku *Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance* (Hooghe – Marks, 2004).

Z metodologického hlediska bude případová studie především rozebírat proces, kterým došlo k naplnění závislé proměnné. Nejprve proto chronologicky popíše, jakým způsobem došlo ke vzniku sedmi regionálních operačních programů, následně bude analyzována pomocí tří následujících kroků:

- 1) Prvním krokem je ***prokázání nezávislé proměnné***. Ta říká, že *v rámci implementační politiky se v České republice uplatňuje mnohoúrovňové sdílení moci v intencích teorie MLG*. To by v praxi mělo znamenat, že za prvé v rámci procesu implementace působí *vysoké množství aktérů* z různých úrovní autorit a za druhé ani jeden z těchto aktérů nemá sám o sobě schopnost (a to ani přímo, ani zprostředkovaně) přinutit všechny ostatní k naplňování svého zájmu. *Systém je tím pádem de facto nehierarchický*. Pokud se jeden nebo oba tyto body nenaplní, je třeba zvážit změnu či doplnění nezávislé proměnné.
- 2) Druhým krokem je ***identifikace pomocných proměnných*** pomocí podrobného výzkumu procesu vytváření implementačního systému. Lze předpokládat, že se bude jednat o tyto proměnné:
 - a) ***Nadužívání taktiky černého pasažéra***: Tato proměnná vyjadřuje vysokou míru zneužívání systému ze strany řídicích orgánů. V prostředí mnohoúrovňového sdílení moci podle ní jen těžko dochází k smysluplnému kompromisu. Proměnná bude relevantní, zjistí-li se, že řídicí orgány jednájí v zájmu vlastních operačních programů i v tom případě, pokud takové jednání poškozuje nastavení systému jako celku.
 - b) ***Vysoké transakční náklady koordinace aktérů***: Bezprostředně navazují na předchozí proměnnou. Nadužívání taktiky černého pasažéra může způsobovat zvýšené transakční náklady jednání. Ty jsou považovány za neúměrně vysoké v tom případě, pokud brání efektivní koordinaci a deformují tím podobu celého systému. Systém je zablokovaný a uchyluje se k nevhodným řešením za cenu odstranění nutnosti pokračovat v jednání.
 - c) ***Další proměnné***: V rámci sledování procesu se mohou vyskytnout i jiné pomocné proměnné, které je třeba uvést, aby byl kauzální proces co nejpřesněji zachycen.
- 3) Jak již bylo prokázáno v první části této stati, český implementační systém trpí vysokou rigiditou. Cílem posledního kroku bude ***najít a popsat souvislost mezi nezávislou/pomocnou proměnnou/proměnnými a proměnnou závislou v daném případě***. Závislá proměnná je v tomto případě *rigidita systému*.

PŘÍPADOVÁ STUDIE: VZNIK REGIONÁLNÍCH OPERAČNÍCH PROGRAMŮ

Existence sedmi regionálních operačních programů je jev, který v rámci České republiky demonstruje rigiditu implementačního systému. Programové období 2004–2006 bylo kritizováno především za nedostatečnou koordinaci, přebujelou administrativu a nejasné kompetence zainteresovaných aktérů (viz část Programové období 2004–2006 na s. 29–32). Vytvoření vlastního operačního programu pro každý region NUTS II s vlastními administrativními postupy, metodikami a názory na jeho fungování je z pohledu těchto problémů nevhodným řešením, které neefektivně štěpí organizační strukturu do malých fragmentů při výrazném zvýšení administrativní zátěže (*podrobněji viz Blažek, 2004*). Tohoto rizika si vláda při vytváření systému 2007–2013 byla podle všeho vědoma, přesto tato varianta nakonec zvítězila.

Obdobný problém s navýšením počtu OP nastal i u tematických operačních programů, kde se počet zvýšil ze čtyř na osm. O jejich opodstatněnosti lze přitom pochybovat se stejnou intenzitou jako v případě ROP. Rozsah a zaměření tohoto článku bohužel nedovolují pečlivěji prozkoumat tento jev, jehož rozbor by mohl rovněž přinést zajímavé výsledky ohledně rigidity systému.

Při vzniku implementačního systému 2007–2013 fungovala vláda jako centrální koordinátor, zajišťující vytvoření implementačního systému pomocí speciálního orgánu – *Řídícího a koordinačního výboru (ŘKV)*. Ten měl za úkol za účasti všech relevantních aktérů dohodnout podobu hlavních strategických dokumentů pro období 2007–2013 – *Národního rozvojového plánu (NRP)*⁷ a *Národního strategického referenčního rámce (NSRR)*. Sekretariát a funkci Řídícího a koordinačního výboru zajišťovalo Ministerstvo pro místní rozvoj – Národní orgán pro koordinaci (MMR NOK), které je v této práci proto chápáno jako zástupce vlády při vyjednávání o podobě implementačního systému na národní úrovni. V rámci ŘKV bylo zpočátku zastoupeno 40 členů,⁸ kteří měli všichni právo jednoho hlasu, ačkoli byl kladen důraz na co možná nejširší využití metody konsenzu (*Statut Řídícího a koordinačního výboru...*, 2005, *článek 8*). ŘKV se dále dělí na pracovní skupiny, v nichž jsou předjednávány jednotlivé návrhy, o nichž se poté hlasuje v rámci pléna.

Pokud se týká vzniku regionálních operačních programů, mělo Ministerstvo pro místní rozvoj již před začátkem vyjednávání o NRP k dispozici informace vedoucí k tomu, že je to z hlediska celkové koordinace systému nevhodný model. Svědčí o tom například záznamy z jednání ŘKV, kde se opakovaně objevují apely na vznik systému s nízkým počtem operačních programů. Nejzřetelněji je tento požadavek artikulován Janem Gregorem z Ministerstva financí: „*Chtěl bych, abychom se společně zamýšleli nad tím, jaké výhody má systém, kdy má minimální počet operačních programů a kdy má maximalistický počet programů. Protože je poměrně složité realokovat prostředky mezi operačními programy. Čili to je apel z Ministerstva financí na to, aby počet operačních programů byl minimalizován. Je to opravdu jenom součást programování, nicméně implementace by se dala zvládnout, i kdyby byl teoreticky program jenom jeden.*“ (*Jan Gregor, citováno dle Oficiálního zápisu z jednání ŘKV ze dne 4. 11. 2005 /přípravné technické jednání/, zdůrazněno autorem.*) Tento apel se později opakuje i z úst samotného ministra pro místní rozvoj. Ten se ve své prezentaci v rámci ŘKV dne 25. 8. 2005 zmiňuje o tom, že je třeba důsledně uplatňovat jedno ze základních pravidel politiky HSS, zásadu koncentrace: „*Jak vyplývá ze samé povahy zásady koncentrace (alokace zdrojů do malého okruhu priorit prostřednictvím menšího počtu strategických zásahů), její poměrně striktní uplatnění by směřovalo k vytvoření malého počtu operačních programů.*“⁹ (*Prezentace Mgr. Radka Martínka na půdě ŘKV ze dne 25. 8. 2005.*)

Negativní stanovisko ke vzniku sedmi ROP vyjádřili i nezávislí odborníci, jako je Miroslav Parvonič nebo Jiří Blažek, který velký počet operačních programů definoval jako „*nepřekročitelné betonové překážky*“: „... z *Evropské unie dostaneme jeden měšec a každý stát si zcela dobrovolně vkládá nepřekročitelné betonové přepážky, kterým se říká operační program, mezi kterými není možno přeskakovat. Čím méně přepážek si tam každý*

stát dobrovolně umístí, tím víc je flexibilní... v ČR hrozí poměrně akutní nebezpečí, že představitelé krajských samospráv budou požadovat nahrazení dosavadního SROPu (Společného regionálního programu) sedmi samostatnými regionálními operačními programy pro jednotlivé regiony soudržnosti NUTS II“ (Blažek, 2004; podrobněji k tématu viz například Dočkal, 2006).

I *ex ante* hodnocení NRP, zadané společnosti Berman Group pro potřeby ŘKV, jasně deklarovalo, že: „*Můžeme jen zopakovat náš názor, že zpracování 7 ROPů má celou řadu negativ a téměř žádná pozitivita“ (Berman Group, 2005).*

Naopak pro zavedení systému sedmi ROP byli přirozeně zástupci regionů. Pro své požadavky měli rovněž své argumenty. Ty vycházely především z platného zákona o regionálním rozvoji, který předpokládal vznik regionálních operačních programů již v předchozím programovém období, kdy k „*tomuto však nedošlo díky zamítavému postoji Evropské komise. Vláda ČR svým usnesením z 23. ledna 2002 proto podpořila vznik SROP pro období 2004–2006 a rozhodla, že jeho řídicím orgánem bude Ministerstvo pro místní rozvoj“ (Svoboda, 2006, s. 19).* Dalo se očekávat, že o to výraznější budou decentralizační tlaky z regionů v následujícím období 2007–2013, což se vzápětí také potvrdilo. Z funkčního hlediska byla hlavním argumentem pro ustavení většího množství ROP celková decentralizace a flexibilita ve vztahu k potřebám daného regionu.

Existovaly tedy argumenty pro i proti, které se navíc v čase vyvíjely. Pro systém jako celek mělo větší množství regionálních operačních programů nicméně bezpochyby znamenat větší administrativní zátěž, která nepřispívala k vyřešení v té době již známých problémů implementačního systému (viz část Implementační systém politiky HSS v ČR a jeho rigidita na s. 29–34). Nároky ROP nebylo však možné brát na lehkou váhu především kvůli celkovému nastavení politiky HSS a jejím decentralizačním tendencím (princip partnerství), které dávaly zástupcům regionů moc do výsledného nastavení výrazně promlouvat. Celková atmosféra nahrávala požadavkům krajských zastupitelů v tom, že jim dávala pocit, že mají na ustavení ROP určité „morální právo“. Navíc fungování SROP nebylo z jejich hlediska v mnohém ohledu ideální. Je proto pochopitelné, že hodlaly důrazně prosazovat vznik vlastních operačních programů.

* * *

Zájem o vznik regionálních operačních programů měli – jak bylo řečeno výše – především regionální zastupitelé, tedy hejtmani krajů neboli vyšších územněsprávních celků. Řízení vlastních regionálních programů jim mělo přinést větší moc a nezávislost na centrálním řízení, které bylo v minulém období 2004–2006 zajišťováno Ministerstvem pro místní rozvoj jako řídicím orgánem SROP. Zástupci regionů v centralizovaném systému postrádali flexibilitu, která by jim pomohla co nejefektivněji rozdělovat přidělené prostředky (podrobněji viz Dočkal, 2006). Ještě před prvním zasedáním Řídicího a koordinačního výboru (9. května 2005), které se mělo systematicky zabývat tvorbou implementačního systému 2007–2013, začali proto přes Asociaci krajů České republiky (AKČR) vyvíjet koordinovanou aktivitu směrem k vytvoření oddělených ROP. První známky o jednotném postupu krajů (respektive regionů NUTS II) se objevují v závěru 2. zasedání AKČR dne 7. března 2005 ve Špindlerově Mlýně, v němž se praví: „*Zástupci krajů... doporučili Radě AKČR neprodleně zahájit práce na přípravě 7 samostatných ROP pro NUTS II, jako výchozích dokumentů a zároveň doporučili uvažovat s variantou společného ROP jako s tzv. »únikovou variantou«.*“ (Zápis z 2. zasedání Rady AKČR ve Špindlerově Mlýně, 7. 3. 2005.)

Pro kraje byl vznik samostatných programových dokumentů pro každý z regionů NUTS II (když už ne NUTS III) zásadní otázkou, do níž byly evidentně připraveny investovat významnou část sil a prostředků, které měly k dispozici. Varianta pokračování SROP byla definována jako úniková, tedy jako v podstatě nechtěný výsledek.

Na zasedání Asociace krajů ČR dne 27. dubna 2005 v Ostravě byla proto příprava regionálních operačních programů obsahem dvou hlavních bodů jednání. První bod se týkal vytyčení obecnější strategie postupu při schvalování ROP, v níž byla jako priorita definována *aktivní účast na jednání ŘKV*, kde se v té době začínalo pracovat na koncepci *Národního rozvojového plánu* pro období 2007–2013. Hejtman Moravskoslezského kraje Evžen Tošenovský na konci projednávání tohoto prvního bodu označil rok 2005 za přípravu na programovací¹⁰ období 2007–2013 a konstatoval, že tato příprava bude „*prioritní a pravidelnou agendou Asociace krajů ČR. Ta tímto jednoznačně přebírá koordinaci přípravy ROPů. Takové rozhodnutí implikuje potřebu jednotného vystupování krajů na základě pověření osob(y) odpovědných(é) za kraje v dané věci jednat.*“ (Evžen Tošenovský, citováno dle Zápis z 3. zasedání Rady AKČR v Ostravě, 27. 4. 2005.)

Ve druhém bodě byly identifikovány kroky nutné k úspěšnému postupu směrem ke vzniku ROP. Jedním z prvních mělo být prosazení hlasovacího práva jednotlivých krajů v rámci ŘKV¹¹ místo regionů NUTS II a co největší participace na pracovní skupině pro řešení regionálních disparit. Dále byla vyzdvížena důležitost celkové koordinace kroků všech krajů, aby bylo co možná nejefektivněji směřováno ke kýženému výsledku.

Na čtvrtém zasedání dne 24. června 2005 v Praze si Asociace krajů ČR vytvořila specializovanou funkci pro dohled a vedení vyjednávání v rámci ŘKV, do níž byl jmenován hejtman Zlínského kraje Libor Lukáš. Ten měl v příštích měsících zajišťovat, aby nebyly opomenuty žádné kroky vedoucí směrem k vytvoření ROP. Na zasedání bylo dále definováno pět okruhů, které musejí být pro úspěšné vytvoření separátních ROP bezpodmínečně splněny. Jsou jimi:

- zřízení politického *zastřešujícího orgánu* regionálních operačních programů s vazbou na Řídící a koordinační výbor a Asociaci krajů České republiky,
- jmenování *osoby odpovědné za proces přípravy* a realizace regionálních operačních programů a jejich vzájemné koordinace,
- zajištění *kofinancování regionálních operačních programů ze státního rozpočtu*, včetně zpracování a přijetí legislativních změn a dalších opatření nezbytných pro jejich přípravu a realizaci,
- zohlednění regionálních operačních programů při tvorbě *Národního strategického referenčního rámce* a zajištění jejich koordinace s tematickými operačními programy,
- zajištění *akceschopnosti pracovních skupin* ŘKV nominovanými zástupci za kraje a regiony soudržnosti v procesu poskytování podkladů a připomínkování textů jednotlivých etap návrhu NRP a NSRR (Zápis ze 4. zasedání Rady AKČR v Praze, 29. 6. 2005).

Po vytvoření této struktury, definování problémových bodů a jasném vytyčení strategie byli zástupci regionů velmi dobře připraveni na jednání v rámci Řídícího a koordinačního výboru, kde vykazují výrazně proaktivní činnost. Ta byla završena dvěma vyjednanými úspěchy.

Za prvé, už na prvním řádném jednání ŘKV dne 5. 9. 2005 se zástupitel Pardubického kraje Roman Línek pokouší prosadit *hlasovací právo pro všechny kraje* (nejen pro regiony soudržnosti – to znamená namísto sedmi hlasujících zástupců třináct hlasujících zástupců). Tento požadavek byl usnesením české vlády ze dne 19. října 2005 přijat, čímž byl výrazně navýšeny hlasovací pravomoci regionů.

Za druhé, pro efektivní prosazování vzniku ROP bylo důležité *proniknutí regionálních zástupců do všech pracovních skupin* ŘKV. Ty sloužily jako předkladatelé návrhů dílčích částí NRP, o nichž se pak diskutovalo a byly schvalovány samotným ŘKV. Kromě pracovní skupiny pro řešení regionálních disparit se zástupci regionů chtěli angažovat i v ostatních skupinách. Tento požadavek byl ministrem pro místní rozvoj Radko Martínkem vyslyšen na zasedání ŘKV dne 30. června 2005. Regiony byly od té chvíle zastoupeny ve všech pracovních skupinách alespoň jedním zástupcem.

Těmito dvěma kroky se zástupcům regionů podařilo proniknout do struktury ŘKV, jež jim prostřednictvím mohli nyní efektivně prosazovat své návrhy. K vzájemné koordinaci

ci této činnosti jim sloužila výše popsaná struktura v rámci Asociace krajů ČR. Aktivita regionálních zastupitelů byla v rámci ŘKV velmi vysoká, o čemž svědčí mimo jiné obrovské množství připomínek a návrhů, které byly z jejich strany zaslány zpracovateli návrhu *Národního rozvojového plánu*. Jak konstatuje na zasedání ŘKV dne 30. června 2005 René Wokoun, zástupce zpracovatele NRP, při vysvětlování zpoždění, které při tvorbě dokumentu vznikalo: „... *problém je, že z úrovně regionů soudržnosti přišlo množství materiálů, někdy velice zajímavých, ale jak jsem říkal někdy v takovém kvantu, že se to nedalo rychle zpracovat. Navíc i v rozdílné kvalitě.*“ (René Wokoun, citováno dle *Oficiální zápis z jednání ŘKV ze dne 30. 6. 2005.*)

Celkově lze tedy prohlásit, že budoucí řídicí orgány ROP si v rámci Řídicího a koordinačního výboru rychle vybudovaly silnou pozici a efektivně a aktivně prosazovaly svůj zájem, kterého nakonec také dosáhly. Z hlediska hejtmanů to byl nezpochybnitelný úspěch, prosazený navzdory tomu, že varianta sedmi regionálních operačních programů byla ve vládních kruzích vyloženě nepopulární. Hejtman Tošenovský v rozhovoru pro *Deníky Bohemia* doslova řekl: „*V právě končícím volebním období považuji za jeden z největších úspěchů schválení regionálních operačních programů, k němuž došlo na sklonku roku 2007. Vznik tzv. ROPů si kraje dokázaly prosadit v podstatě proti vůli vlády.*“ (Evžen Tošenovský, citováno dle *Webové noviny, 2009.*)

Vznik ROP optikou mnohoúrovňového vládnutí

Případ bude analyzován podle postupu, popsaného v části této stati s názvem *Množství aktérů a systémová rigidita* (viz s. 36–37), a bude tedy rozčleněn do tří částí. První se bude zabývat prokázáním nezávislé proměnné, druhá pomocnými proměnnými, třetí pak kauzální souvislostí nezávislé a závislé proměnné.

Nezávislá proměnná mnohoúrovňové sdílení moci byla popsána pomocí dvou podmínek. První podmínkou, která musela být splněna, bylo vysoké množství aktérů v procesu tvorby implementačního systému. Tato podmínka byla potvrzena. Zainteresovaných stran, které se podílely na rozhodování Řídicího a koordinačního výboru, bylo po aktivním lobbingu regionálních zastupitelů téměř třicet. To se týká rozhodování v ŘKV čili orgánu, který o podobě implementačního systému rozhodoval. V samotném implementačním systému figuruje dohromady 24 aktérů (tedy těch, kteří mají přímý vliv na systémové nastavení implementace). Názory expertů, zainteresovaných úředníků i politiků na počet těchto aktérů demonstrují citace zmíněné v první části případové studie. Většina se shoduje na tom, že počet aktérů, podílejících se na podobě implementačního systému, je v současnosti vysoký.

Druhá podmínka je, že ani jeden ze zainteresovaných aktérů nemá sám o sobě schopnost (a to ani přímo, ani zprostředkovaně) přinutit všechny ostatní k naplňování svého zájmu. I tato podmínka byla případovou studií prokázána. *Systém je de facto nehierarchický*. Jeho nastavení v sobě nese výrazné stopy aplikace principu partnerství, díky čemuž může být kterýkoli z aktérů procesu pomocí vhodné taktiky a při shromáždění dostatečně početné většiny přehlasován. Provedená studie tuto charakteristiku systému ukázala na porážce Ministerstva pro místní rozvoj v otázce počtu operačních programů. Ze všech dostupných zdrojů pro MMR jako centrálního koordinátora (včetně těch, které ministerstvo vypracovalo interně) jasně vyplývá, že varianta sedmi regionálních operačních programů je pro něj tou nejméně vhodnou – přesto k ní nakonec došlo. Druhá podmínka nezávislé proměnné je tedy rovněž splněna. Na základě splnění obou stanovených podmínek lze proto prohlásit, že *v implementačním mechanismu strukturálních fondů v ČR se skutečně uplatňuje mnohoúrovňové sdílení moci v intencích MLG.*

V první části byly popsány dvě pomocné proměnné, které se v případové studii měly pravděpodobně vyskytovat. První z nich byla proměnná *nadužívání taktiky černého pasažéra*. Ta měla být splněna ve chvíli, kdy aktéři často zneužívají systém ke splnění vlastních parciálních zájmů. Studie v tomto případě potvrdila platnost proměnné. Jednání zá-

stupců regionálních rad soudržnosti lze nejjednodušeji popsat jako racionální. Hejtmani a jiní zástupci regionů se efektivně spojili na institucionální bázi pomocí Asociace krajů ČR, v jejímž rámci systematicky lobovali ve prospěch své věci – vzniku sedmi regionálních operačních programů místo jednoho. Zástupci regionů se z hlediska svého primárního zájmu (region) nepozastavovali nad výhodností takového nastavení z hlediska systému jako celku. Důležité pro ně bylo zvýšení vlastní pravomoci nad celým systémem. Jejich jednání lze tedy chápat jako příklad chování černého pasažéra, protože systém jako celek jím byl narušen. Místo toho, aby se vyvíjel směrem k větší akceschopnosti a efektivitě, konzervoval v sobě již známé problémy.

Druhá pomocná proměnná – *vysoké transakční náklady koordinace aktérů* – se v případové studii neukázala být zásadním prvkem. Jednání Řídícího a kontrolního výboru probíhalo ve stanovených časových termínech, aniž by byly zaznamenány výraznější finanční nebo časové ztráty. Z toho vyplývá, že pro aktéry případové studie bylo dosažení dohody velmi důležité a ačkoli výsledný návrh implementačního systému nebyl určitě pro všechny ideálním řešením, byl ve stanoveném časovém horizontu přijat. Jinou otázkou jsou transakční náklady, které implementační systém ve své podobě zakládá do budoucna. Lze se domnívat, že se budou objevovat především v rámci řešení těch systémových problémů, které nejsou výraznějším způsobem časově vymezeny (podle rozhovorů s pracovníky Ministerstva pro místní rozvoj, kteří si nepřáli být jmenováni, je jedním z takových problémů například tvorba tzv. indikátorové soustavy).

Případová studie prokázala, že *nezávislá proměnná mnohoúrovňové sdílení moci vedla k závislé proměnné rigidita systému*. Obraz, který byl s její pomocí odhalen, poukazuje na to, že moc centrálního koordinátora (MMR) nestačí k prosazení vlastního zájmu. MMR mělo k dispozici indicie o tom, že systém sedmi ROP nepřispěje v příštím programovacím období k řešení problémů, které byly identifikovány v předchozím období. Místo vývoje k větší efektivitě systému jako celku zvítězily parciální zájmy dobře zorganizované skupiny regionálních zástupců. Systém se proto v tomto případě zachoval rigidně.

ZÁVĚREM

Tato stať se pokusila poukázat na možné důsledky mnohoúrovňového vládnutí v rámci politiky HSS v České republice. Tyto důsledky byly sledovány výhradně z hlediska systémového nastavení implementace, nikoli z hlediska strategického nasměrování intervencí. V první části práce zmapovala základní prvky implementačního mechanismu ve zkráceném programovém období 2004–2006, kde byly definovány ty nejpálčivější systémové problémy. Tyto systémové problémy byly následně konfrontovány s nastavením programového období 2007–2013. Poněkud překvapivě nebyla problematická místa období 2004–2006 téměř žádným způsobem eliminována, spíše naopak. Administrativní zátěž, celková nepřehlednost a těžkopádnost systému vzrostly. Tento vývoj směrem k větší neefektivitě byl v závěru první části této stati nazván systémovou rigiditou.

Odpověď na otázku, co systémovou rigiditu způsobuje, dávají některé evropské teorie. Jako nejvhodnější se ukázala teorie mnohoúrovňového vládnutí (*multi-level governance*). Tento teoretický koncept – jak se ukázalo v poslední části práce – je v rámci politiky HSS v České republice evidentní, a to především díky celkovému decentralizovanému pojetí této politiky v celoevropském měřítku (princip partnerství).

Poslední část práce se věnovala případové studii o průběhu vyjednávání o vzniku regionálních operačních programů v programovém období 2007–2013. Na tomto případě bylo dokázáno, že systém lze popsat pomocí teorie MLG, protože v něm figuruje vyšší množství aktérů, přičemž ani jeden z nich není schopen prosadit svou vůli vůči ostatním. Takové nastavení systému způsobilo v případě vyjednávání o ROP nadměrné užívání taktiky černého pasažéra, tedy jednání ve vlastním zájmu bez ohledu na zájmy celku. Systém není proto schopen reálně reflektovat vlastní nedostatky a redukuje se na vnitřní boj zájmových skupin, což přispívá k systémové rigiditě, jak je popsána v první části.

Na závěr je třeba dodat, že nastavení, v němž figuruje větší množství ROP, nemusí být nutně chápáno negativně. Pokud by bylo vzato v úvahu hledisko strategického zaměření intervencí, určitě by bylo možné nalézt i při tomto nastavení celou řadu pozitiv. V úvodu této stati stojí však upozornění, že stať bude zkoumat pouze a výhradně systémovou stránku implementace. Z tohoto hlediska nelze větší množství ROP hodnotit jinak než negativně, protože nijak nepřispívá k racionalizaci systému jako celku, spíše naopak. Pokud by se v dalších zkoumáních prokázalo, že je systémová rigidita pro implementační systém skutečně charakteristická a mohutně zastoupena ve všech stupních, znamenalo by to pro jeho budoucí směřování výrazný problém.

Nedořešenou otázkou a kapitolou samou pro sebe je pak vznik a funkce tematických operačních programů (TOP). Fakt, že ve stati nejsou téměř zmiňovány, neznamená, že nejsou ohroženy stejnou systémovou rigiditou jako ROP. Vzhledem k množství peněz, které jsou v jejich rámci přerozdělovány, je toto nebezpečí ještě palčivější a určitě by zasloužilo náležitou pozornost, na niž v této práci již bohužel nebylo místo.

¹ Principem partnerství se rozumí „velmi těsná spolupráce orgánů státní správy, samosprávy, neziskových organizací a dalších orgánů a organizací při přípravě a realizaci jednotlivých programů. Spolupráce má probíhat jak plošně v regionu, tak vertikálně ve vztahu k orgánům a organizacím státní správy“ (Regionální a strukturální politika, S. 1.).

² Určitou míru shody by bylo možné nalézt i v dalších bodech, jako je nedostatečná administrativní kapacita žadatelů či nedostatek kvalifikovaných úředníků. Shrnutí Ministerstva pro místní rozvoj se nezmiňuje o nebezpečí střetu zájmů.

³ Ian Bache se doslova distancuje od toho být spojován s jakýmkoli teoretickým přístupem a považuje strukturální politiku za tak komplexní arénu, že v ní jednoduše určit jednotný model nelze. Zároveň nicméně přiznává vládě funkci flexibilního strážce, která v sobě nese jasné mezivládní prvky (Bache, 1998).

⁴ Někteří autoři rozlišují dva druhy MLG – typ I a II, které mají odlišit systém, v němž funguje menší množství obecněji zaměřených institucí (typ I), a systém, kde figuruje větší množství specificky funkčně zaměřených institucí (více viz Hooghe – Marks, 2004; Bache – Flinders /eds./, 2004). Tato práce toto striktní rozlišení nemůže provádět, protože kombinuje oba typy – popisuje konfrontaci všeobecně zaměřeného Ministerstva pro místní rozvoj (potažmo vlády) a specificky funkčně zaměřených řídicích orgánů operačních programů.

⁵ Nelze přehlédnout, že k vysokému počtu operačních programů velmi výrazně přispěly i rozštěpené tematické operační programy (v mnoha případech je jejich zmožení mnohem nelogičtější než v případě ROP – viz například Integrovaný operační program). V rámci omezeného prostoru této práce se však budu omezovat pouze a výhradně na regionální operační programy.

⁶ Všichni účastníci rozhovorů si přáli zůstat v anonymitě. Jedná se o zaměstnance Ministerstva pro místní rozvoj, kteří zde pracovali v letech 2008–2009. V této práci nebudou proto přímo jmenováni.

⁷ Údaj o nastavení operačních programů se měl poprvé objevit právě v rámci Národního rozvojového plánu.

⁸ Statut ŘKV, článek 3 – Složení Výboru:

„Členy Výboru s hlasovacím právem jsou vždy po jednom zástupci:

a) resortů Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva financí, Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva informatiky, Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva dopravy, Ministerstva životního prostředí, Ministerstva zemědělství, Ministerstva zahraničních věcí, Ministerstva vnitra, Ministerstva kultury, Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstva zdravotnictví, Ministerstva spravedlnosti;

b) regionů soudržnosti (NUTS II);

c) Úřadu vlády – sekce místopředsedy vlády pro ekonomiku;

d) Českého statistického úřadu;

e) Hospodářské komory České republiky;

f) představitel z oblasti rozvoje lidských zdrojů, vysokých škol, vědy a výzkumu, představitel organizace zaměstnavatelů, představitel odborů, představitel nestátních neziskových organizací a představitel podnikatelské sféry.“ (Statut Řídicího a koordinačního výboru..., 2005.)

⁹ Tato formulace vychází z celkového pohledu Komise na počet operačních programů, který Jiří Blažek definuje následovně: „Evropská komise jednoznačně tlačí na to, aby programových dokumentů typu operační program nebylo příliš mnoho. Je to záměr velice racionální, protože dělením podpory do většího počtu operačních programů se vůbec nic nezískává, nejedná se o žádnou výhodu.“ (Blažek, 2004.)

¹⁰ V zápisu z jednání je nesprávně použit výraz „plánovací“.

¹¹ K tomu sice nakonec nedošlo, ale v každé pracovní skupině byl přítomen zástupce Asociace krajů České republiky.

Literatura

Monografie

- Bache, Ian (1998): *The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?* Sheffield: Sheffield Academic Press, 1998.
- Bache, Ian – Flinders, Matthew (eds., 2004): *Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- Blažek, Jiří (2004): Změny v oblasti programování v příštím programovém období. In: *Budoucnost strukturální politiky Evropské unie*. Praha: Institut pro strukturální politiku (IREAS), 2004, s. 19–26.
- Capanda, Filip (2006): Průběh čerpání strukturálních fondů v regionu Střední Čechy prostřednictvím Společného regionálního operačního programu v letech 2004–2006. Bakalářská práce [rukopis]. Praha: Institut politologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy, 2006.
- Červínek, Petr (2006): Programovací období 2007–2013 – zaměření a změny. In: *Česká ekonomika v procesu globalizace*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 23–27.
- Dočkal, Vít (2006): Princip partnerství. In: Dočkal, Vít (ed.): *Šest let regionální politiky v ČR*. Brno: Masarykova univerzita – Mezinárodní politologický ústav, 2006, s. 49–62.
- Hooghe, Lisbet (ed., 1996): *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- Hooghe, Lisbet – Marks, Gerry (2001): *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2001.
- Parvonič, Miroslav (2005): *Základní informace: Hrozby a příležitosti strukturálních fondů v ČR*. Praha: Transparency International, 2005.
- Pollack, Mark (1995): *Regional Actors in an Intergovernmental Play: The Making and Implementation of EC Structural Policy*. In: Rhodes, Carolin – Mazey, Sonya (eds.): *The State of European Union*. Vol. III: *Building a European Polity?* Boulder, CO: Lynne Rienner, 1995.
- Potluka, Oto – Pělucha, Martin – Halámek, Petr (2005): *Problematické oblasti v distribuci a užívání SF/CF: Hrozby a příležitosti strukturálních fondů v ČR*. Praha: Transparency International, 2005.
- Rosamond, Ben (2000): *Theories of European Integration*. New York: Palgrave, 2000.
- Shrnutí výstupů analýz evaluace SF v ČR (2005). Zpracoval kolektiv Ministerstva pro místní rozvoj. Praha: IREAS Institut pro regionální politiku, 2005.
- Svoboda, Karel (2006). *Institucionální zajištění koordinace hospodářské a sociální soudržnosti v regionech soudržnosti*. In: Wokoun, René – Mates, Pavel (eds.). *Management regionální politiky a reforma veřejné správy*. Praha: Linde, 2006, s. 18–32.

Periodika

- Hooghe, Lisbet – Marks, Gerry (2004): *Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance*. *The American Political Science Review*, Vol. 97 (2004), No. 2, s. 233–243.
- Marks, Gerry – Hooghe, Lisbet – Blank, Kermit (1996): *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance*. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34 (1996), No. 3, s. 341–378.
- Webové noviny Deník.cz, 19. 4. 2009, <http://www.denik.cz>

Dokumenty

- Corrigendum to Commission Regulation (EC) No 1828/2006 of 8 December 2006 setting out rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 1083/2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and of Regulation (EC) No 1080/2006 of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund (OJ L 371, 27. 12. 2006). *Official Journal L 045*, 15/02/2007, P. 0003-0115, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:045:0003:01_REG_2006_1828_115:EN:HTML (přístup: 23. 3. 2009).
- Council Regulation (EEC) No 2052/88 of 24 June 1988 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments (1988). *Official Journal L 185*, 15/07/1988, P. 0009-0020, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31988R2052:EN:HTML> (přístup: 23. 3. 2009).
- Jednotný evropský akt, 17. 2. 1986, <http://eur-lex.europa.eu/cs/treaties/index.htm#other> (přístup: 31. 12. 2008).
- Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie – Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii – Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie – Protokoly – Přílohy – Prohlášení připojená k závěrečnému aktu mezivládní konference, která přijala Lisabonskou smlouvu – Srovnávací tabulky (2008). Úřední věstník C 115, 09/05/2008, S. 0001-0388, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0001:01:CS:HTML> (přístup: 25. 4. 2009).
- Metodika monitorování programů strukturálních fondů a Fondu soudržnosti pro programové období 2007–2013 (verze 2.4). Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR.
- Národní rozvojový plán 2004–2006 (2003). Ministerstvo pro místní rozvoj, březen 2003, http://www.strukturalni-fondy.cz/uploads/documents/Rizeni_fondu_EU/RPS/Narodni_rozvojovy_plan.pdf (přístup: 18. 2. 2009).

- Národní rozvojový plán 2007–2013 (2006). Ministerstvo pro místní rozvoj, leden 2006, <http://www.strukturalni-fondy.cz/uploads/old/1141122325.materi-l-nrp—iii.-nrp-upraveny—str-113-a-124.pdf> (přístup: 20. 2. 2009).
- Národní strategický referenční rámec ČR 2007–2013 (2007). Ministerstvo pro místní rozvoj, 22. 2. 2007, http://www.strukturalni-fondy.cz/uploads/documents/NOK/NSRR_final_1.pdf (přístup: 21. 11. 2008).
- Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999 (2006). Úřední věstník L 210, 31/07/2006, S. 0025-0078, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0025:01:CS:HTML> (přístup: 23. 3. 2009).
- Nařízení Rady (ES) č. 1085/2006 ze dne 17. července 2006, kterým se zřizuje nástroj předvstupní pomoci (NPP), (2006). Úřední věstník L 210, 31/07/2006, S. 0082-0093, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0082:01:CS:HTML> (přístup: 23. 3. 2009).
- Oficiální zápisy z jednání Řídícího a koordinačního výboru (citováno jako Oficiální zápis z jednání ŘKV). Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, S. 1., <http://erkv.strukturalni-fondy.cz/index.php?m=docs&id=1209> (přístup: 22. 4. 2009).
- Oficiální zápisy z jednání AKČR (citováno jako Zápis ze zasedání Rady AKČR). Praha: Asociace krajů České republiky (AKČR), S. 1., http://www.asociacekrajy.cz/vismo5/zobraz_dok.asp?id_org=450022&id_ktg=3005&p1=1015 (přístup: 22. 4. 2009).
- Programy 2007–2013 (S. 1.). Praha: Národní orgán pro koordinaci – Ministerstvo pro místní rozvoj, <http://www.strukturalni-fondy.cz/Programy-2007-2013> (přístup: 6. 2. 2010).
- Rámec podpory Společenství Česká republika 2004–2006 (citováno jako RPS-ČR 2004–2006, 2004). Ministerstvo pro místní rozvoj, červen 2004, http://www.strukturalni-fondy.cz/uploads/old/1077873767csf_cz_final.pdf (přístup: 20. 2. 2009).
- Regionální a strukturální politika (S. 1.), <http://library.muni.cz/EU/html/2134t.htm> (přístup: 6. 2. 2010).
- Statut Řídícího a koordinačního výboru pro potřeby koordinace pomoci poskytované v programovacím období 2007–2013 Evropskými společenstvími na úrovni státu (2005). Příloha č. 2 k usnesení vlády ze dne 2. března 2005 č. 245, <http://www.strukturalni-fondy.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=52908f1d-6690-4930-95fa-9f3baa6e65d2> (přístup: 20. 4. 2009).
- Usnesení vlády České republiky ze dne 19. října 2005 č. 1355 o změně Statutu Řídícího a koordinačního výboru pro potřeby koordinace pomoci poskytované v programovacím období let 2007 až 2013 Evropskými společenstvími na úrovni státu (2005). Praha: Úřad vlády České republiky, 2005, [http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/4B508EB3BDDAF2AEC12571B6006AF50E/\\$FILE/uv051019.1355.doc](http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/4B508EB3BDDAF2AEC12571B6006AF50E/$FILE/uv051019.1355.doc) (přístup: 6. 2. 2010).
- Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje (2000). Sbirka zákonů, ročník 2000, částka 73, ze dne 9. 8. 2000.
- Zákon č. 272/1996 Sb., kterým se provádějí některá opatření v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky a kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a mění a doplňuje zákon č. 97/1993 Sb., o působnosti Správy státních hmotných rezerv (1996). Sbirka zákonů, ročník 1996, částka 80, ze dne 11. 10. 1996.

Ostatní

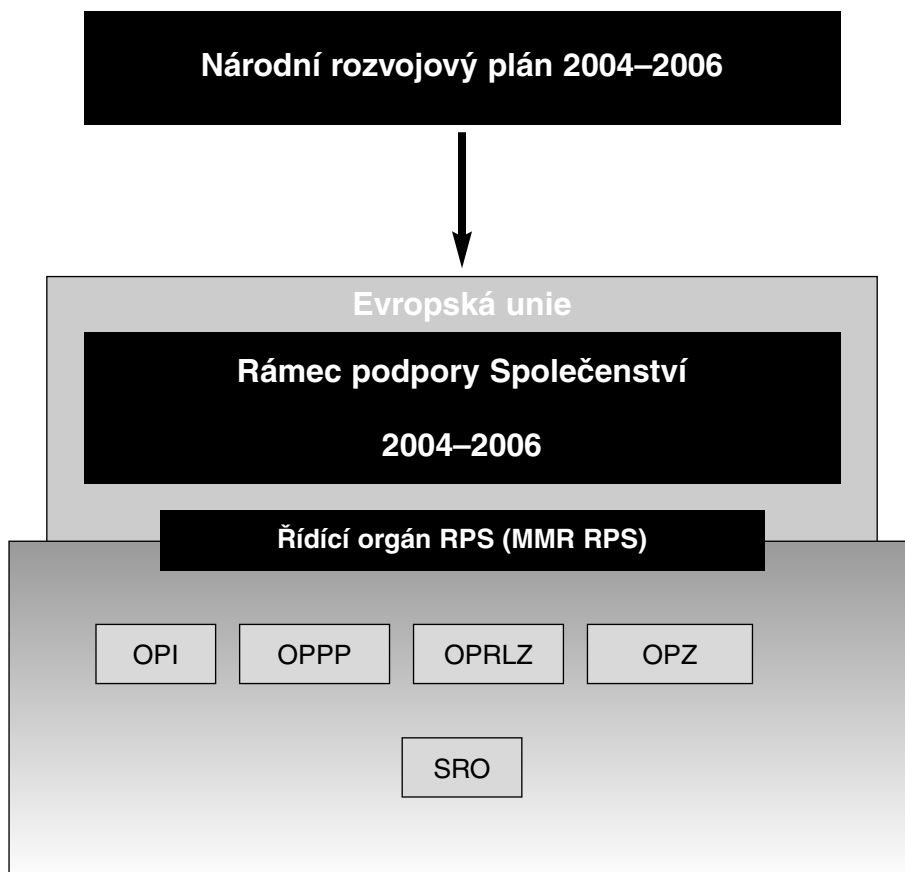
- Berman Group (2005): Základní teze k počtu a zaměření OP v příštím programovém období a k dalším souvisejícím otázkám. Praha: Berman Group, 19. 6. 2005, <http://erkv.strukturalni-fondy.cz/index.php?m=docs&id=1276> (přístup: 24. 4. 2009).
- Ministerstvo financí ČR (S. 1.): Státní závěrečný účet za rok 2007. Praha: Ministerstvo financí ČR, http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/statni_zav_ucet_40242.html (přístup: 10. 3. 2009).

Poznámka

Autor by rád tímto poděkoval Janu Karlasovi z Fakulty sociálních věd a Vitovi Benešovi z Ústavu mezinárodních vztahů za odbornou asistenci při tvorbě článku, Janě Chladné, Tomáši Novotnému, Janě Kolařikové, Vitovi Šumpelovi, Janu Kubsovi a dalším pracovníkům Ministerstva pro místní rozvoj za rozhovory a materiály k dokončení případové studie. V neposlední řadě by rád poděkoval i třem anonymním oponentům za konstruktivní připomínky.

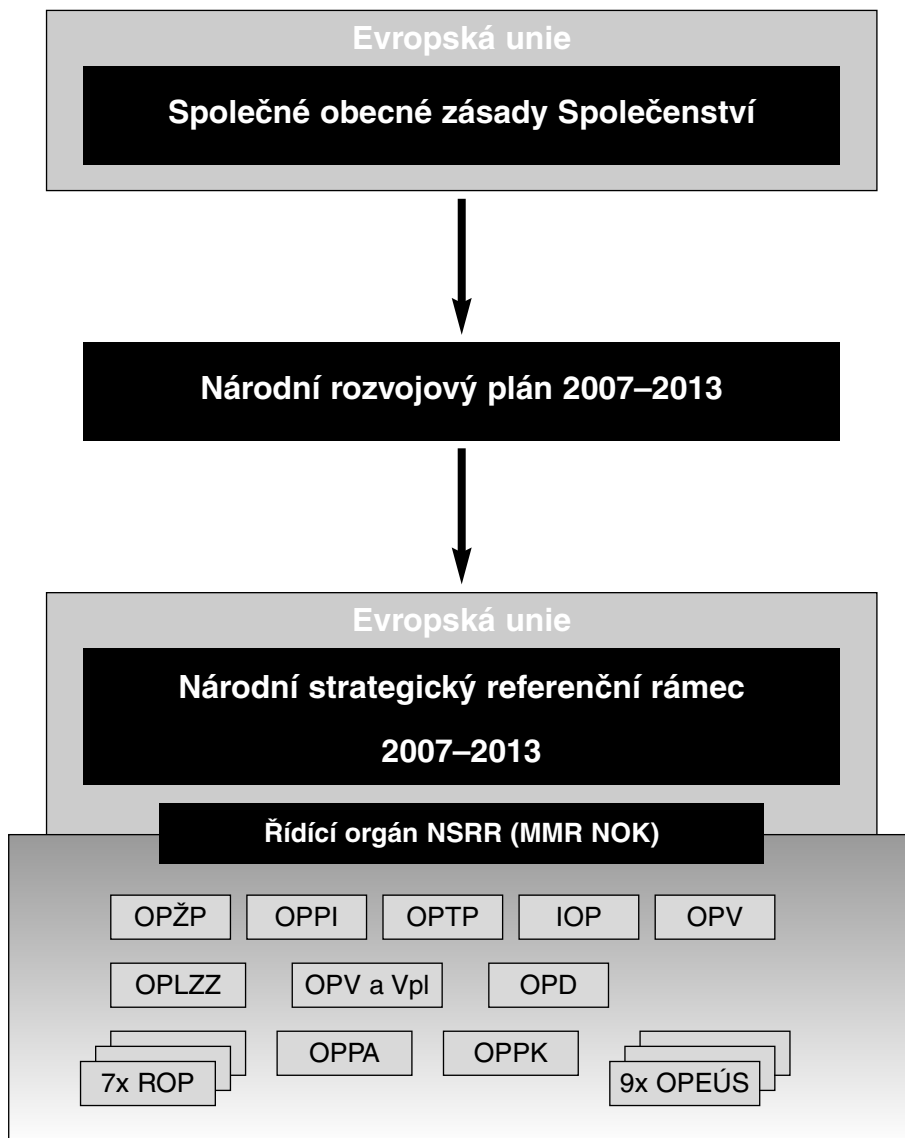
Přílohy

System programové dokumentace v období 2004–2006



- OPI – Operační program Infrastruktura
- OPPP – Operační program Průmysl a podnikání
- OPRLZ – Operační program Rozvoj lidských zdrojů
- OPZ – Operační program Zemědělství
- RPS – Rámec podpory společenství
- MMR – Ministerstvo pro místní rozvoj

Systém programové dokumentace v období 2007–2013



- OPŽP – Operační program Životní prostředí
- OPPI – Operační program Podnikání a inovace
- OTPP – Operační program Technická pomoc
- IOP – Integrovaný operační program
- OPVK – Operační program Vzdělání pro konkurenceschopnost
- OPLZZ – Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost
- OPVaVpl – Operační program Výzkum a vývoj pro inovace
- OPD – Operační program Doprava
- OPPA – Operační program Praha – adaptabilita
- OPPK – Operační program Praha – konkurenceschopnost
- OPEÚS – Operační program Evropská územní spolupráce
- MMR – Ministerstvo pro místní rozvoj
- NSRR – Národní strategický referenční rámec
- NOK – Národní orgán pro koordinaci