

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

**Veronika Pavlovská**

**Akontabilita ve veřejné správě:  
případová studie Operačního programu  
Zaměstnanost**

*Diplomová práce*

Praha 2015

Autor práce: **Veronika Pavlovská**

Vedoucí práce: **Mgr. Magdalena Mouralová**

Rok obhajoby: **2015**

## **Bibliografický záznam**

Pavlovská, Veronika. *Akontabilita ve veřejné správě: případová studie Operačního programu Zaměstnanost*. Praha, 2015. 91 s. Diplomová práce (Mgr.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií, Katedra veřejné a sociální politiky. Vedoucí diplomové práce Mgr. Magdalena Mouralová.

## **Abstrakt**

Diplomová práce „Akontabilita ve veřejné správě: případová studie Operačního programu Zaměstnanost“ vychází z pojetí akontability jako sociálního vztahu mezi dvěma aktéry, z nichž jeden má povinnost vysvětlit své jednání druhému. Práce zkoumá režim a vztahy akontability v české veřejné správě na příkladě nastavení implementace Operačního programu Zaměstnanost. Cílem práce je popsat, jak vypadá režim akontability v Operačním programu Zaměstnanost, jaké vztahy v rámci akontability existují a jaké jsou jejich vlastnosti. Výchozím bodem pro analýzu je perspektiva řídicího orgánu OP Zaměstnanost. Na základě kvantitativní obsahové analýzy dokumentů nastavujících pravidla přípravy a implementace OP bylo zachyceno 8 vztahů, které byly dále rozšířeny pomocí poznatků z expertních rozhovorů. Vlastnosti identifikovaných vztahů se liší dle úrovně, ze které jsou nastavovány. Na úrovni EU převažují jako obsah akontability výstupy a akontabilita je využívána především k plnění cílů. Na úrovni ČR je pak největší důraz kladen na procesy a akontabilita je využívána převážně k dodržování pravidel. Práce dochází k závěru, že řídicí orgán je nucen skládat účty mnoha různým fórům, která mají různorodé požadavky a nejenom, že kladou důraz na vícero oblastí, ale v rámci jedné oblasti existuje více fór, která si pravidla vykládají různorodě a dochází tak k situaci permanentní nejistoty.

## **Abstract**

The diploma thesis “Public Accountability: A Case Study of Operational Programme Employment” sees accountability as social relationship between two actors, in which one is obliged to explain his conduct to the other. The thesis examines accountability regime and relations in Czech public administration on example of the setting and implementation of Operational Programme Employment. The main objective

of the thesis is to describe accountability regime in Operational Programme Employment, the existing accountability relations and their characteristics. The perspective of Managing Authority of OP Employment is the starting point for the analysis. 8 relations are presented based on quantitative content analysis of documents, which set up rules of implementation for the OP. More relations are added based on expert interviews. The thesis then concludes that there are differences between content and functions of accountability relations. At the EU level there is an emphasis on outputs and accountability is used mainly for fulfilling goals and targets. At the Czech Republic level the stress is on processes and compliance with rules. The thesis comes to conclusion that Managing Authority must be accountable to many forums, which have different demands and stress diverse contents and functions. Moreover, there are even more forums looking after one sphere (such as compliance with rules), which leads to a situation of permanent uncertainty for the Managing Authority.

### **Klíčová slova**

akontabilita, veřejná správa, Evropské strukturální a investiční fondy, obsahová analýza, víceúrovňové vládnutí, OP Zaměstnanost

### **Keywords**

accountability, public administration, European Structural and Investment Fund, content analysis, multi level governance, OP Employment

**Rozsah práce:** 129 033 znaků

## **Prohlášení**

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 15. 5. 2015

Veronika Pavlovská

## **Poděkování**

Na tomto místě bych ráda upřímně poděkovala své konzultantce Mgr. Magdaleně Mouralové za její podporu, cenné rady, pozitivní přístup a troufám si říct i přátelství. Nemenší dík patří Ing. Vladimíru Kváčovi, Ph.D., díky kterému jsem se k tématu akontability dostala, a který mi poskytl cenné postřehy a komentáře a Mgr. Markétě Pěchoučkové, za její postřehy v rámci expertního rozhovoru.

Dále bych ráda poděkovala své rodině – partnerovi, synovi a svým rodičům, bez jejichž podpory, ochoty pomoci a trpělivosti by tato práce zcela jistě nevznikla, a Pavle za pomoc s korekturou textu.

## **Teze diplomové práce (výzkumný projekt):**

**Jméno studenta/studentky:** Veronika Pavlovská

**Název v jazyce práce:** Akontabilita ve veřejné správě: případová studie Operačního programu Zaměstnanost

**Název v anglickém jazyce:** Public Accountability: A Case Study of Operational Programme Employment

**Klíčová slova:** veřejná správa, akontabilita, evropské fondy, obsahová analýza

**Klíčová slova anglicky:** public administration, accountability, EU funds, content analysis

**Akademický rok vypsání:**

**Jazyk práce:** český

**Typ práce:** diplomová

**Ústav:** Katedra veřejné a sociální politiky

**Vedoucí / školitel:** Mgr. Magdalena Mouralová

**Obor práce:** Veřejná a sociální politika

### **A. vymezení výzkumného problému**

Středem pozornosti diplomové práce bude koncept akontability (*public accountability*) v české veřejné správě a aktuální stav veřejné správy jako takové. Práce bude hledat odpověď na otázku, jak je nastavena akontabilita v české veřejné správě na příkladu přípravy a nastavení Operačního programu Zaměstnanost (OPZ). Práce si klade ambice přispět do diskuse o aktuálním stavu veřejné správy.

*Accountability* je termín v anglicky mluvících zemích velmi frekventovaný, ať už v odborné literatuře či politických dokumentech, v češtině však pro něj neexistuje odpovídající ekvivalent. Na doporučení Veselého (2012), budu v rámci práce používat právě pojem akontabilita. Téma akontability nebylo a není doposud v českém prostředí diskutováno a zpracováno na rozdíl od zahraničí, kde především v anglofonních zemích je koncept *accountability* běžnou součástí jak odborných diskusí, tak reálného vytváření politiky. Diplomová práce bude vycházet především z Veselého studií v oblasti akontability v zemích střední a východní Evropy (Veselý 2012 a 2013), které vznikly v rámci výzkumného grantu GA ČR P404/12/0725 Analytici politiky v ústřední státní správě České republiky: praktiky, profesní hodnoty a identita a z Bovensova pojetí akontability jako sociálního vztahu (Bovens 2005 a 2006, Bovens et al. 2008).

Ústřední otázkou, kterou chce práce zodpovědět, je, jak vypadá a funguje akontabilita v české veřejné správě.

## **B. Cíle diplomové práce**

- Popsat, jaké vztahy v rámci akontability existují v rámci OPZ.
- Zjistit, jaké jsou funkce akontability v rámci OPZ, a které převažují.
- Zjistit a vysvětlit, z jakých úrovní jsou akontabilita a její funkce vyžadovány.
- Odhalit, zda a jaké existují problémy způsobené akontabilitou.
- Vytvořit návrh nástroje pro zkoumání akontability v českém jazykovém prostředí.

## **C. Výzkumné otázky**

- Jak vypadá režim akontability v OPZ?
- Jaké vztahy v rámci akontability existují? Kdo se komu zodpovídá?
- Co je obsahem akontability v jednotlivých vztazích?
- Kdo akontabilitu vyžaduje a zavádí?
- K čemu je akontabilita využívána, jaká je její funkce?
- Vyvolává akontabilita nějaké problémy?

## **D. Teoretická východiska**

V anglicky mluvících zemích se termín *accountability* stal znakem moderního demokratického vládnutí (Bovens 2005: 182) a ústředním konceptem, kolem kterého se diskuse o veřejné správě a vládnutí v současnosti odvíjí. Historicky je koncept akontability spojen s účetnictvím a skládáním účtů, kdy v 11. století obyvatelé dokládali v Anglii panovníkovi soupis veškerého svého majetku (Dubnick 2002: 7). V průběhu staletí se ovšem koncept akontability velmi proměnil, od účetnictví vzdálil a stal se symbolem dobrého vládnutí a správy nejen ve veřejném, ale i soukromém sektoru. Především se ale zcela proměnili role v rámci skládání účtů. Již to nejsou občané, kteří skládají účty svému panovníkovi, ale jsou to instituce, které se zodpovídají občanům (Bovens 2005: 183).



V nejširším slova smyslu se termín akontabilita používá jako obecný, nijak blíže nespecifikovaný pojem, který zastřešuje různé další koncepty, především v různorodých strategických dokumentech (Bovens 2006: 8). Akontabilita je používána jako synonymum pro dobré vládnutí a další žádoucí cíle veřejné správy (Veselý 2012: 766). V tomto širokém pojetí je akontabilita především hodnotícím konceptem, který slouží k zhodnocení současného stavu, ovšem neexistuje shoda na konkrétních aspektech, které by správné jednání (dle akontability) vymezovaly (Bovens 2006: 9). V užším slova smyslu, který bude pro tuto práci stěžejní, lze akontabilitu definovat jako sociální vztah mezi dvěma aktéry, ve kterém aktér cítí povinnost vysvětlovat a zdůvodňovat své jednání druhému aktérovi (Bovens 2005: 184).

Práce zasadí akontabilitu do reality víceúrovňového vládnutí (*multi level governance*), a zároveň ho vztáhne k Lipskyho konceptu liniových pracovníků (*street level bureaucracy*), vzhledem ke skutečnosti, že pozornost bude soustředěna a akontabilita zkoumána z pohledu posledního článku zodpovědného za implementaci fondů ESI.

## **E. Výzkumný plán**

Pro výzkum bude použit design případové studie. Případovou studii považuji za vhodnou především vzhledem k neprozkoumanosti a neukotvenosti tématu akontability v českém prostředí. Případová studie umožní hloubkově prozkoumat a pochopit jeden konkrétní případ a je tak vhodná i pro zatím příliš neprobádaná témata.

Výzkumné otázky budou zodpovězeny pomocí obsahové analýzy veřejně politických dokumentů, které nastavují pravidla pro implementaci a realizaci operačních programů v rámci fondů ESI. Obsahová analýza byla zvolena především s ohledem na význam dokumentů, které vymezují prostor a pravidla, kterými se OP a pracovníci, kteří ho implementují, musí řídit, a také vzhledem ke skutečnosti, že pojem akontabilita není v českém jazyce zaveden a neexistuje shoda na jeho významu, což by např. velmi ztížilo, či dokonce znemožnilo realizaci rozhovorů nebo dotazníkového šetření.

## F. Seznam odborné literatury a zdrojů empirických dat

AUCOIN, Peter, Ralph HEINTZMAN. 2000. The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform. *International Review of Administrative Sciences* 66 (1): 45–55.

BOVENS, Mark. 2005. Public Accountability. in E. Ferlie, L. Lynne, C. Pollitt (eds.). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press. str.182–208.

BOVENS, Mark. 2006. Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework. *European Governance Papers (EUROGOV)* No. C-06-01 (January 16, 2006).

BOVENS, Mark, Thomas SCHILLEMANS, Paul 'T HART. 2008. Does Public Accountability Work? An Assessment Tool. *Public Administration* 86 (1): 225–242.

DUBNICK, Melvin J. 2002. Seeking Salvation for Accountability. Příspěvek přednesený na konferenci *Annual Meeting of the American Political Science Association*. Boston, 29. 8.–1. 9. 2002. Dostupné z WWW  
<<http://mjdubnick.dubnick.net/papersrw/2002/salv2002.pdf>>

HOOD, Christoper. 1991. A Public Management for All Seasons? *Public administration*, Vol. 69: 3-19.

HORÁK, Pavel, Markéta HORÁKOVÁ. 2009. Role liniových pracovníků ve veřejné politice. *Sociologický časopis / Czech Sociological Review*, Vol. 45, No. 2: 369–395.

HUPE, Peter, Michael HILL. 2007. Street-Level Bureaucracy and Public Accountability. *Public Administration*, Vol. 85, No. 2: 279–299.

VESELÝ, Arnošt. 2012. Institucionalizace neodpovědnosti, efektivity, nebo konformity? Reformy organizací veřejných služeb v teorii akontability. *Sociologický časopis / Czech Sociological Review*, Vol. 48, No. 4: 757–784.

VESELÝ, Arnošt. 2013. Accountability in Central and Eastern Europe: concept and reality. *International Review of Adminidtrative Sciences* 79 (2): 310-330.

## G. Předběžná náplň práce v anglickém jazyce

The diploma thesis will deal with the concept of public accountability in Czech public administration in the example of preparation and setting of operational programme Employment. The concept of public accountability is deeply and broadly discussed in abroad, but for the context of the Czech Republic it is actually rather new theme. The thesis will look into the policy documents, which

sets up the rules for implementation of European structural and investment funds as such and for the OP Employment and use content analysis to find out how accountability relations and regimes look like. The thesis should contribute to the discussions about actual state of Czech public administration and its development.

H. Podpisy studenta a vedoucího práce

# Obsah

ÚVOD.....	3
<b>1 CÍLE PRÁCE A VÝZKUMNÉ OTÁZKY .....</b>	<b>6</b>
<b>2 KONCEPTUÁLNÍ RÁMEC A TEORETICKÁ VÝCHODISKA .....</b>	<b>8</b>
2.1 AKONTABILITA JAKO SOCIÁLNÍ VZTAH .....	8
2.1.1 <i>Kdo může být aktérem?</i> .....	9
2.1.2 <i>Kdo plní funkci fóra?</i> .....	11
2.1.3 <i>Za co se aktér zodpovídá?</i> .....	12
2.1.4 <i>Jaký je vztah mezi fórem a aktérem?</i> .....	12
2.1.5 <i>Nástroje akontability</i> .....	13
2.1.6 <i>Funkce akontability</i> .....	14
2.1.7 <i>Problémy akontability</i> .....	15
2.2 VÍCEÚROVŇOVÁ TVORBA POLITIKY.....	17
2.2.1 <i>Akontabilita ve „víceúrovňové tvorbě politiky“</i> .....	19
2.3 REFORMNÍ TRENDY V MODERNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVĚ .....	22
2.3.1 <i>Akontabilita a stadia vývoje veřejné správy</i> .....	25
2.4 VEŘEJNĚPOLITICKÉ DOKUMENTY.....	27
<b>3 METODOLOGIE A METODY .....</b>	<b>29</b>
3.1 ANALYTICKÝ RÁMEC.....	31
3.2 DATA A JEJICH VÝBĚR .....	32
3.3 OBSAHOVÁ ANALÝZA.....	35
3.4 VLASTNÍ ZKUŠENOSTI AUTORKY A EXPERTNÍ ROZHOVORY .....	37
3.5 OMEZENÍ ZVOLENÉHO PŘÍSTUPU .....	38
<b>4 EVROPSKÉ STRUKTURÁLNÍ A INVESTIČNÍ FONDY A OPERAČNÍ PROGRAM ZAMĚSTNANOST.....</b>	<b>40</b>
4.1 NASTAVENÍ PRAVIDEL FONDŮ ESI A JEJICH FUNGOVÁNÍ V ČR.....	42
4.2 OPERAČNÍ PROGRAM ZAMĚSTNANOST.....	46
<b>5 AKONTABILITA V OP ZAMĚSTNANOST – ZJIŠTĚNÍ Z ANALÝZY.....</b>	<b>49</b>
5.1 REŽIM AKONTABILITY V OPZ NA ZÁKLADĚ OBSAHOVÉ ANALÝZY.....	49
5.2 ROZŠÍŘENÝ MODEL REŽIMU AKONTABILITY V OPZ .....	52
5.3 KÝM JE AKONTABILITA VYŽADOVÁNA?.....	54
5.4 OBSAH AKONTABILITY .....	55
5.5 FUNKCE AKONTABILITY .....	57
5.6 ZPŮSOBUJE AKONTABILITA U AKTÉRŮ NĚJAKÉ PROBLÉMY? .....	60
<b>6 DISKUSE.....</b>	<b>63</b>

<b>ZÁVĚR</b> .....	<b>68</b>
<b>SUMMARY</b> .....	<b>70</b>
<b>SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ</b> .....	<b>72</b>
<b>SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK</b> .....	<b>78</b>
<b>SEZNAM TABULEK, OBRÁZKŮ A GRAFŮ</b> .....	<b>79</b>
<b>SEZNAM PŘÍLOH</b> .....	<b>80</b>
<b>PŘÍLOHY</b> .....	<b>81</b>

## Úvod

Odpovědnost, efektivnost, kvalita, transparentnost. To vše jsou vlastnosti, které bychom rádi u veřejné správy viděli, a které jsou často zmiňovány v různorodých strategických dokumentech, které se rozvojem veřejné správy zabývají, ať už jako cíle, kterých by mělo být dosaženo, nebo jako hodnoty, které má veřejná správa vyznávat (viz např. Ministerstvo vnitra 2010, 2014; Úřad vlády 2014a, 2014b). Panuje na nich v zásadě obecná shoda a jen málokdo by se odvážil namítnout, že veřejná správa nemusí být efektivní či transparentní. V anglicky mluvících zemích se pak k těmto pojmům řadí i termín *accountability*, který se stal „znakem moderního demokratického vládnutí“ (Bovens 2005: 182) a ústředním konceptem, kolem kterého se diskuse o veřejné správě a vládnutí v současnosti odvíjí.

*Accountability* je termín v anglicky mluvících zemích velmi frekventovaný, ať už v odborné literatuře či politických dokumentech<sup>1</sup>, v češtině však pro něj neexistuje odpovídající ekvivalent. Na doporučení Veselého (2012), budu nadále v této práci používat pojem akontabilita, přestože jde o termín poněkud „nešikovný“ a mezi širokou veřejností je pravděpodobně zcela neznámý. Pojem akontabilita se také používá v české pedagogické odborné literatuře a volí ho i další jazyky, které stejně jako čeština nemají ekvivalentní termín k anglickému *accountability* (Veselý 2012: 764–765).

Stejně jako odpovědnost, efektivnost a kvalita i akontabilita je termín velmi obecný, bývá používán v různorodých významech a dochází tak občas až k jeho vyprázdňení. V nejširším slova smyslu se termín akontabilita používá jako obecný a mnohoznačný termín, pod který se zahrnují různé další žádoucí koncepty jako je dobré vládnutí či transparentnost, především v různorodých strategických dokumentech (Bovens 2006: 8). V tomto širokém pojetí je akontabilita hodnotícím konceptem, který slouží k zhodnocení současného stavu, ovšem neexistuje shoda v konkrétních aspektech, které by správné jednání (dle akontability) vymezovaly (tamtéž: 9).

---

<sup>1</sup> Analýza zákonů a opatření projednávaných v americkém kongresu za poslední roky ukázala, že počet

V užším slova smyslu, který bude pro tuto práci stěžejní, lze akontabilitu definovat jako sociální vztah mezi dvěma aktéry, ve kterém aktér cítí povinnost vysvětlovat a zdůvodňovat své jednání druhému aktérovi (Bovens 2005: 184). Tento koncept umožňuje akontabilitu lépe uchopit a zkoumat, a proto ho v této práci využijeme.

Historicky je koncept akontability spojen s účetnictvím<sup>2</sup> a skládáním účtů, kdy v 11. století obyvatelé dokládali v Anglii panovníkovi soupis veškerého svého majetku (Dubnick 2002: 7). V průběhu staletí se ovšem koncept akontability velmi proměnil, od účetnictví vzdálil a stal se symbolem dobrého vládnutí a správy nejen ve veřejném, ale i soukromém sektoru. Zcela se ale proměnili role v rámci skládání účtů. Zatímco dříve skládali účty občané (poddaní) svému panovníkovi, dnes se naopak veřejné instituce zodpovídají občanům za své jednání (Bovens 2005: 183).

Akontabilita veřejného sektoru je tématem ve všech společnostech a civilizacích, v každé ovšem nabývá jiné podoby, používá jiné prostředky a má i různorodý význam (Haque 2000: 599). Proč je ale akontabilita tak diskutovaným tématem? Akontabilita, na rozdíl od odpovědnosti, představuje formu externí kontroly a regulace jednání. Existence alespoň nějaké formy externí formy kontroly je obvykle považována za nezbytnou, spoléhat se na odpovědnost a svědomí každého jednotlivce je spíše naivní. Zároveň ale přílišný důraz na akontabilitu ubírá prostoru pro osobní odpovědnost může vést k celkové ztrátě důvěry a ztrátě vlastního uvažování (Veselý 2012: 768-769). Snaha vyvažovat prostor mezi akontabilitou a důvěrou v osobní odpovědnost jednotlivců tak jde napříč společnostmi.

V České republice je důvěra ve veřejné instituce obecně spíše nízká (CVVM 2015) a zároveň je akontabilita jako taková spíše neznámý koncept. V této práci mne proto zajímá, zda a jakým způsobem akontabilita funguje v rámci veřejné správy v ČR. V práci vycházím především ze současných zahraničních poznatků o akontabilitě a z výstupů výzkumného grantu GA ČR P404/12/0725 Analytici politiky v ústřední státní správě České republiky: praktiky, profesní hodnoty a identita.

Nejprve představím cíle práce a výzkumné otázky, na které budu hledat odpovědi. Následně ukotvím celou práci prostřednictvím konceptuálního rámce

---

<sup>2</sup> Anglicky *accounting*.

a teoretických východisek a popíše zvolené metody sběru a analýzy dat. Ve čtvrté kapitole stručně představím kontext Evropských strukturálních a investičních fondů a Operačního programu Zaměstnanost (OPZ). V páté kapitole jsou prezentovány výsledky analýzy a následně v šesté kapitole diskutuji zjištění z výzkumu v kontextu teoretických východisek.

Touto prací bych jednak chtěla přispět k diskusi o podobě a fungování veřejného sektoru a zároveň se pokusit rozšířit poznání o podobách akontability v ČR. Cílem této práce je proto zachytit podobu akontability v České republice na příkladu nastavení akontability v rámci Operačního programu (OP) Zaměstnanost.



# 1 Cíle práce a výzkumné otázky

Cílem této diplomové práce je zjistit, zda existuje, a popsat, jakou podobu má akontabilita v české veřejné správě, a zachytit vztahy, které v rámci akontability existují na příkladu přípravy, nastavení a fungování Operačního programu Zaměstnanost. Výzkumným cílem této práce je popsat, jak vypadá režim akontability v Operačním programu Zaměstnanost, jaké vztahy v rámci akontability existují a jaké jsou jejich vlastnosti.

Pro naplnění výzkumného cíle práce, jsem si stanovila následující výzkumné otázky:

1. Jak, kým a čím se řídí poskytování pomoci z Evropských strukturálních a investičních fondů (fondy ESI)?
  - Jací aktéři ovlivňují nastavení fungování fondů ESI v ČR?
  - Jak a kým je řízen OP Zaměstnanost?
  - Jakým způsobem jsou pravidla vytvářena?
2. Jak vypadá režim akontability v OP Zaměstnanost?
  - Jaké vztahy v rámci akontability existují?
  - Kdo se komu zodpovídá – kdo je aktérem a kdo je fórem?
  - Jakou podobu jednotlivé vztahy mají?
3. Co je obsahem akontability?
  - Za co se aktér zodpovídá v jednotlivých vztazích?
  - Liší se obsah akontability na jednotlivých úrovních? Jaký obsah akontability převažuje na jednotlivých úrovních?
4. Kým je akontabilita vyžadována?
  - Z jaké úrovně jsou jaké vztahy nastavovány?
5. Jaká je funkce akontability, k čemu je akontabilita vyžadována?
  - Jaké funkce v jednotlivých vztazích převažují?
  - Jsou funkce akontability odlišné na jednotlivých úrovních?
6. Přináší požadavky akontability u aktérů nějaké problémy?
7. Funguje akontabilita v české veřejné správě na podobných principech jako akontabilita v zemích západní Evropy?

První sadu otázek, zaměřenou na fungování poskytování pomoci z fondů ESI v České republice, odpovídá kapitola 4. Otázky poskytují výchozí informace nutné pro další analýzu. Dalších pět hlavních otázek je postupně zodpovězeno v kapitole 5 prostřednictvím analýzy dat z obsahové analýzy a poznatků získaných provedenými expertními rozhovory. Na sedmou výzkumnou otázku odpovídám v kapitole 6 – Diskuse pomocí srovnání zjištění z analýzy a poznatků, které o akontabilitě existují.

Vedle výzkumného cíle má diplomová práce ještě jeden spíše metodologický cíl – zjistit, jaká slova, termíny či označení se pro koncept akontability v českém jazykovém prostředí používají, a navrhnout a otestovat analytický rámec pro výzkum akontability v ČR.

Pro zodpovězení výzkumných otázek a dosažení cílů práce byl zvolen design případové studie a metoda obsahové analýzy. Pro případovou studii je typická potřeba mít jasně promyšlená a zpracovaná teoretická východiska (Jelínková 2011: 198). V následující kapitole proto nejprve představím konceptuální rámec a teoretická východiska práce, a teprve poté podrobněji vysvětlím postup výzkumu a zvolené metody. Z teoretických východisek vychází také operacionalizace pojmů a tvorba kódovací knihy pro obsahovou analýzu, i proto jsem kapitolu o teoriích zařadila před kapitolu o metodách.

## 2 Konceptuální rámec a teoretická východiska

V této kapitole představuji rámec a východiska celé práce, která jsou zároveň využita pro zvolení a nastavení použitých metod. Nejprve popíši podrobněji, jak je definována akontabilita jako sociální vztah, poté se zaměřím na koncept „víceúrovňové tvorby politiky“ a jeho dopad na akontabilitu, následně stručně představím fáze vývoje veřejné správy v souvislosti s kontabilitou a funkci veřejněpolitických dokumentů.

### 2.1 Akontabilita jako sociální vztah

Bovens (2006: 9) upřesňuje definici akontability na „*vztah mezi aktérem a fórem<sup>3</sup>, ve kterém aktér má povinnost objasňovat a zdůvodňovat své jednání a fórum může klást otázky a posuzovat aktéra, který také může čelit důsledkům ze strany fóra.*“ Toto zpřesnění a rozšíření definice akontability umožňuje akontabilitu rozložit na několik faktorů a ty blíže následně zkoumat. V této části práce představím podrobněji jednotlivé prvky definice akontability jako sociálního vztahu a v závěru se zaměřím na problémy, které mohou být s akontabilitou spojovány.

V rámci veřejného sektoru si jako **aktéra** lze představit konkrétního úředníka – jednotlivce, nebo konkrétní organizaci<sup>4</sup>. Podobně i **fórem**, kterému se aktér zodpovídá, může být konkrétní osoba (jako je nadřízený, ministr či novinář) nebo instituce (parlament, soud, nezávislá agentura). Fórum může mít i méně specifickou podobu veřejnosti jako celku (tamtéž).

Aktér má **povinnost** objasňovat a zdůvodňovat své jednání fóru. Povinnost může být **formální**, jako je například povinnost zodpovídat se auditním orgánům či v extrémních případech soudům, nebo **neformální**. V případě neformální povinnosti informovat fórum si lze představit tiskové konference, veřejná slyšení nebo vystoupení v rámci jednání (tamtéž: 10).

Aby mohlo být konkrétní „skládání účtů“ považováno za jednání v rámci akontability, musí se skládat minimálně ze tří stádií – nejprve musí aktér fórum **informovat o svém jednání**, obvykle v podobě poskytnutí dat o výkonu, dosažených

---

<sup>3</sup> Vedle pojmů aktér a fórum se v literatuře o akontabilitě používají ve stejném významu termíny *accountee* a *accounter* (např. Bovens 2005, Veselý 2013). Vzhledem k jejich obtížné přeložitelnosti, budu nadále v této práci používat termíny aktér a fórum.

<sup>4</sup> Pojmem organizace je v této práci myšlena vždy organizace veřejné správy.

cílech nebo samotných procesech. Součástí informování je také často vysvětlení a zdůvodnění konkrétního jednání. Ve druhém stádiu musí mít fórum možnost **ptát se** aktéra, zda jsou poskytnuté informace dostačující a jeho jednání legitimní. Ve třetím stádiu musí mít fórum možnost jednání aktéra **posoudit a zhodnotit** – může např. schválit či zamítnout předkládanou výroční zprávu, kritizovat zvolený způsob jednání nebo zamítnout zvolenou politiku (tamtéž).

O akontabilitě nelze mluvit, pokud neexistuje možnost udělit aktérovi sankce za jeho jednání, přičemž to nemusí být nutně fórum, kdo sankce uděluje. Tyto sankce ale nemusí být striktně formální a pouze právní, a Bovens (2006: 10) je proto v definici akontability jako sociálního vztahu pojmenovává jako **důsledky**. Důsledky mohou být opět **formální**, tj. zákonem stanovené, mohou ale také vyplývat z **formálně neukotvených pravidel**, kdy v případě politiků a jejich akontability může např. veřejnost vyžadovat jejich rezignaci na základě jejich konkrétního jednání (tamtéž: 10-11).

Instituce veřejné správy musí často skládat účty v různých oblastech a za různé věci. Jedna instituce může být zároveň fórem a aktérem v různých oblastech. V rámci akontability se tak mohou vytvářet složité vztahy, které není možné na první pohled rozplést a zmapovat (Bovens 2006: 15). Při zkoumání akontability institucí veřejné správy je proto vhodné položit si následující čtyři otázky, které umožní akontabilita jako sociální vztah podrobně prozkoumat a zmapovat:

- Kdo má povinnost se zodpovídat? Kdo je aktérem?
- Komu se aktér zodpovídá? Kdo plní funkci fóra?
- Jaký je obsah akontability? Za co se aktér zodpovídá?
- Jaký je vztah mezi fórem a aktérem? (tamtéž).

Jednotlivým otázkám se nyní budu věnovat podrobněji.

### **2.1.1 Kdo může být aktérem?**

Aktérem, tedy tím, kdo se zodpovídá, mohou být obecně instituce veřejné správy (státní správa a samospráva), instituce veřejného sektoru (školy, nemocnice apod.), neziskové organizace a instituce občanského sektoru a samozřejmě také soukromé organizace v rámci tržního sektoru (Veselý 2012: 769). V této práci ale zaměřuji

pozornost na organizace veřejné správy. Pro organizace veřejné správy je charakteristické, že jakákoliv rozhodnutí či politiky (ve smyslu *policy*), než vejdou v platnost, prochází mnoha rukama, tj. jsou schvalovány mnoha jedinci, mnohdy navíc v rámci společných jednáních. Pro fórum tak může být obtížně zjistitelné, kdo přesně by měl být povolán k zodpovědnosti. Může být také obtížné zjistit, kdo přesně za konkrétním jednáním stál. Mnoho idejí je realizováno až po odchodu jejich autora, některá opatření uvádějí do praxe lidé, kteří nebyli u jejich vzniku, pokud se zjistí, že něco nefunguje, původce konkrétního jednání již dávno nemusí být v instituci zaměstnán (Bovens 2006: 18). U velkých organizací proto Bovens (2006: 18–20) navrhuje čtyři různé typy strategií, které pomáhají tento problém překonat:

- **Korporátní akontabilita (organizace jako aktér):** Některé veřejné organizace fungují jako nezávislá tělesa s vlastním statutem, mohou být proto v rámci akontability posuzovány jako jeden celek.
- **Hierarchická akontabilita (jeden za všechny):** Strategie hierarchické akontability je pro veřejné instituce typická a převládá zejména v politické akontabilitě (viz dále). Vychází z klasického uspořádání veřejné instituce, která je navenek zastupována jedním jedincem (např. ministr pro ministerstvo), který má pod sebou jasnou hierarchickou strukturu, a který, alespoň navenek, na sebe bere veškerou zodpovědnost. Stejný postup je pak uplatňován uvnitř organizace – vedoucí oddělení má zodpovědnost za jednání svého oddělení apod.
- **Kolektivní akontabilita (všichni za jednoho):** Veřejné organizace jsou tvořeny kolektivem jedinců. Teoreticky by tak fórum v rámci posuzování akontability mohlo vybrat kteréhokoliv zaměstnance a učinit ho zodpovědným za jednání organizace. Tento přístup však samozřejmě v konfliktu s legálním a morálním nastavením západních společností. Přesto se v určitých specifických případech můžeme s tímto přístupem setkat – například selhání konkrétního politika jako jednotlivce vztahují často voliči na celou politickou stranu, která pak v důsledku toho nemusí být zvolena, či může dosáhnout výrazně menšího úspěchu.

- **Individuální akontabilita (každý za sebe):** Přístup individuální akontability je založen na posuzování odpovědnosti každého jedince na základě jeho konkrétních činů a podílu na konkrétním rozhodnutí místo posuzování na základě jeho formálního zařazení v hierarchii instituce (Bovens 2006: 18–20).

### 2.1.2 Kdo plní funkci fóra?

Veřejné instituce se obvykle v demokratických zemích zodpovídají různým typům fór, které po nich vyžadují různorodé informace a aplikují odlišná kritéria při jejich posuzování. Různá fóra proto mohou posuzovat jednání organizace rozdílně<sup>5</sup>. Dle Bovense (2006: 16) existuje nejméně pět různých typů fór, kterým se veřejné instituce zodpovídají:

- **zvolení politici, politické strany, voliči, média (politická akontabilita):** politická akontabilita je pro demokratické země klíčová – veřejné instituce a jejich zaměstnanci se zodpovídají ministroví, ministr parlamentu a parlament, alespoň teoreticky, voličům.
- **Justice (právní akontabilita):** Právní akontabilita je daná konkrétní legislativou dané země a pravidly, které se veřejné instituce musí řídit. Veřejné instituce se zodpovídají za své jednání v případě, že existující pravidla poruší.
- **Auditoři, inspektoři, kontroloři aj. (administrativní akontabilita):** V posledních letech se veřejné instituce často zodpovídají různorodým externím nezávislým fórům v podobě auditních orgánů nebo finanční kontroly. Tyto orgány existují na různých úrovních – od evropské přes národní až po lokální.
- **Kolegové (profesní akontabilita):** Především lékaři, učitelé, vědci, policisté apod. Jsou také zaměstnanci ve veřejném sektoru a za svou práci se zodpovídají svým kolegům ve smyslu profesních komor, standardů či disciplinárních komisí (pokud existují).

---

<sup>5</sup> Tato skutečnost pak vede k různým problémům, které se s akontabilitou pojí, viz kapitola 2.1.7.

- **Zájmové skupiny, veřejnost a další aktéři (společenská či participační akontabilita):** V reakci na pozorovaný pokles důvěry občanů ve veřejné instituce sílí tlak na akontabilitu veřejné správy vůči jejím klientům a společnosti jako celku. Rozvoj internetu umožňuje zveřejňovat rozličná data a zprávy, což umožňuje uživatelům veřejné správy instituce kontrolovat a porovnávat (Bovens 2006: 16–18).

### 2.1.3 Za co se aktér zodpovídá?

Co je obsahem akontability, za co se aktér vůči fóru zodpovídá? To, co je posuzováno, závisí na typu fóra, kterému se aktér zodpovídá. V rámci právní akontability je posuzována legálnost jednání aktéra, v rámci administrativní akontability pak jeho efektivnost (Bovens 2006: 20). Obecně pak lze říci, že aktér se často se posuzuje na základě vstupů, procesů, výstupů a efektů (Veselý 2012: 771).

### 2.1.4 Jaký je vztah mezi fórem a aktérem?

Proč se by se měl aktér zodpovídat fóru? Obecně lze říci, že buď proto, že musí, nebo proto, že se k tomu dobrovolně zavázal. Pokud se aktér musí někomu zodpovídat, fórum má nad aktérem moc, nazýváme tento vztah vertikální akontabilitou. **Vertikální akontabilita** je typická pro ministerstva a organizace s jasnou hierarchickou strukturou. Na opačném konci spektra je situace, kdy se aktér dobrovolně zaváže skládat účty fóru nebo cítí morální povinnost někomu skládat účty, ačkoliv k tomu není nijak legálně nucen. Tento vztah nazývá Bovens (2006: 20) horizontální akontabilitou. **Horizontální akontabilita** je typická pro společenskou akontabilitu. V pomyslném středu spektra mezi horizontální a vertikální kontabilitou je tzv. **diagonální kontabilita**, což je situace, ve které se veřejná instituce zodpovídá jiné veřejné instituci, se kterou jsou v hierarchii na stejné úrovni, ale která má pověření (např. od vlády či parlamentu) danou instituci kontrolovat (tamtéž: 20–21).

Všechny typy a dimenze akontability jako sociálního vztahu shrnuje tabulka 1.

**Tab. 1 Typy a dimenze akontability jako sociálního vztahu**

<b>Aktér – kdo se má zodpovídat?</b>	Korporátní akontabilita Hierarchická akontabilita Kolektivní akontabilita Individuální akontabilita
<b>Fórum – komu se aktér zodpovídá?</b>	Politická akontabilita Právní akontabilita Administrativní akontabilita Profesní akontabilita Společenská akontabilita
<b>Jednání – za co se aktér zodpovídá?</b>	Vstupy Procesy Výstupy Efekty
<b>Vztah mezi aktérem a fórem</b>	Vertikální Horizontální Diagonální

Zdroj: Autorka, dle Bovens 2006 a Veselý 2012

### 2.1.5 Nástroje akontability

Jakým způsobem je akontabilita vyžadována a nastavována? Haque (2000: 606) rozlišuje čtyři základní mechanismy, které jsou v západních zemích využívány k nastavení vztahů akontability a jejich obsahu:

- **Externí-formální mechanismy** – nástroje legislativy a výkonné moci a soudní a kvazisoudní procesy.
- **Externí-neformální mechanismy** – veřejná slyšení, zájmové skupiny, průzkumy veřejného mínění, média.
- **Interní-formální mechanismy** – vnitřní předpisy organizací, oficiální hierarchie, posuzování výkonu.
- **Interní neformální mechanismy** – organizační kultura, profesní etika, nátlak významné sociální skupiny.



### 2.1.6 Funkce akontability

V předchozí části jsem představila akontabilitu a všechny její aspekty, nyní si ale položím otázku, jakou funkci akontabilita veřejné správy ve společnosti plní a k čemu slouží. Přestože akontabilita bývá označována jako hodnota sama o sobě, je třeba si uvědomit, že samotný proces skládání účtů může vést k dosažení různých cílů.

Funkce akontability různí autoři pojmenovávají a popisují mírně odlišně. Bovens (2005, 2006, Bovens et al. 2008) rozlišuje mezi (1) demokratickou perspektivou, ve které akontabilita umožňuje voličům, parlamentu a dalším orgánům kontrolovat výkonnou moc, (2) ústavní perspektivou, ve kterém je klíčovou otázkou, zda nastavení akontability přispívá k prevenci korupce a podvodu a konečně (3) kybernetickou perspektivou, která se soustředí na otázku zda akontabilita přispívá k rozvoji institucí a jejich schopnosti učit se z chyb a minulosti (Bovens 2006: 28). Podobně Aucoin a Heintzman (2000) hovoří o akontabilitě jako o (1) kontrole zneužití veřejné moci, (2) zajištění vhodného využívání veřejných financí a (3) neustálému učení se, které by mělo vést ke zlepšení fungování organizace.

Další klasifikaci funkcí akontability lze odvodit ze tří skupin veřejnosprávních hodnot, které vymezuje Hood (1991): (1) čestnost a spravedlivost, (2) efektivnost a smysluplnost a (3) stálost a odolnost. Akontabilita pak může sloužit k tomu, aby těchto hodnot (cílů) bylo dosaženo, jak shrnuje tabulka 2.

Pokud se organizace či akontabilita soustředí převážně na dosažení čestnosti a spravedlnosti, zaměřuje se skládání účtů na to, jak jednání probíhalo, jaký byl samotný proces. Podstatné je, jak bylo něčeho dosaženo, spíše než čeho bylo dosaženo. Snahou je zabránit korupci, podvodům, zneužití pravomocí apod. Důležitá je také transparentnost organizace. Tento typ akontability je charakteristický pro tradiční veřejnou správu (Hood 1991: 13). Akontabilita v ní má funkci kontrolní.

Při sledování hodnot efektivnosti a smysluplnosti je kladen důraz na jasné propojení zdrojů a cílů/zadaných úkolů. V rámci skládání účtů se pozornost zaměřuje na výstupy, kterých bylo dosaženo v porovnání se zdroji, které byly vynaloženy. Snahou je být co nejvíce výkonný, dosáhnout zadaných cílů za co nejnižších nákladů. Cíle proto musí být neměnné a jednoduše kontrolovatelné. Tento typ hodnot je tradičně spojen s přístupem *New Public Managementu* (NPM, podrobněji viz kapitola 2.3). Akontabilita je pak spojená s výkonem a efektivností (Hood 1991: 12).

Poslední skupina hodnot se zaměřuje na schopnost organizace obstát v nečekaných situacích a krizi. Klade důraz na neustálý proces učení se z událostí a chyb a schopnost přizpůsobit se měnícím se okolním podmínkám. Organizace se snaží být různorodé (tamtéž: 14).

**Tab. 2 Hodnoty ve veřejné správě**

	<b>Znak úspěchu</b>	<b>Znak neúspěchu</b>	<b>Zaměření akontability</b>
<b>„Budme čestní a spravedliví“</b>	Dosažení spravedlnosti, odpovídajícího rozložení povinností, bezúhonnost, poctivost	Nespravedlnost, zaujatost, zneužití úřadu	Proces jednání
<b>„Budme efektivní a smysluplní“</b>	Jasně propojení zdrojů (čas a peníze) se zadanými úkoly a cíli, hospodárnost	Chaos, nejasnost, nepořádek, neefektivnost, plýtvání	Výstup jednání
<b>„Budme odolní a stálí“</b>	Dosažení spolehlivosti, přizpůsobivosti a odolnosti	Risk, kolaps, rozpad, selhání	Vstup a proces jednání

Zdroj: Autorka, dle Hood (1991)

Je zřejmé, že tři popsané typy hodnot (stejně jako ostatní vymezení funkcí akontability) se zcela vzájemně nevylučují, ale mohou spolu být v konfliktu. Přestože jsou všechny legitimní, nelze jich zcela dosáhnout všech najednou. Pokud se organizace snaží být čestná a spravedlivá, může k tomu využívat různorodé formy auditů, které ale nebývají příliš efektivní. Společnost se proto obvykle snaží různorodé funkce akontability vyvažovat, tak aby existovala pestrá síť systému skládání účtů a zodpovědnosti, k vychýlení jedním směrem ale dochází velmi jednoduše (Veselý 2012: 772).

### **2.1.7 Problémy akontability**

V minulosti byla akontabilita považována za dobrou věc a za problém byl považován její nedostatek (Bovens et al. 2008: 227). S vývojem veřejné správy a rozvojem NPM se ale ukázalo, že vyšší tlak na akontabilitu a její uvádění v praxi přináší i různorodé problémy. V této části představím teoretické koncepty nedostatku akontability, přetížení akontabilitou a profesní dezorientace, pasti akontability a asymetrie akontability.

O **nedostatku akontability** mluvíme v situaci, kdy organizace či jednotlivci nemusí nikomu skládat účty a vysvětlovat své jednání. Typicky se nedostatek akontability nachází u výkonné moci, kdy dochází k nerovnováze mezi mocí výkonnou a zákonodárnou – přestože vláda se zodpovídá parlamentu, vládní a ministerská agenda je již natolik komplexní a nepřehledná, že parlament nezvládá efektivně hodnotit a kontrolovat jednání vlády. Stejná situace nastává i mezi ministry, kteří nejsou ochotní, vzhledem k rozsáhlosti agendy, kterou spravují, vyvodit v konkrétních situacích osobní zodpovědnost (Bovens et al. 2008: 229).

Na opačné straně spektra stojí **přetížení akontabilitou**. K přetížení akontabilitou dochází, když režim akontability:

- *„klade na pracovníky ve veřejném sektoru mimořádně vysoké nároky z hlediska jejich omezeného času a energie;*
- *obsahuje vysoký počet vzájemně se vylučujících hodnotících kritérií;*
- *obsahuje standardy výkonu, které jsou vysoce nad rámec srovnatelných praktik těch, kteří jsou hodnotiteli;*
- *obsahuje standardy výkonu, které se zdají zvláště náchylné k nahrazení stanovených cílů jinými nebo k rozvratnému jednání“* (Bovens et al. 2008: 229 cit. dle Veselý 2012: 774).

Za těchto podmínek se skládání účtů stává příliš náročné a v důsledku toho kontraproduktivní. Veselý (2012, 2013) pak dále upozorňuje, že zejména v zemích EU-10 dochází leckdy situacím, kdy nejenom že v rámci jedné instituce klade akontabilita na její zaměstnance příliš velké nároky, ale vzhledem k nepromyšlenosti některých reforem a jejich důsledků dochází k situacím, kdy jsou nároky akontability velmi různorodé a mohou jít proti sobě. Aktér se tak dostává do situace, kdy žádné jednání není ideální vzhledem k rozdílným nárokům, které na něj fóra kladou a rozdílným perspektivám, skrze které fórum aktéry hodnotí. Tuto situaci nazývá Veselý (2012: 775) **profesní dezorientace**.

Když jsou instituce či jednotlivci příliš často a příliš detailně měřeni a kontrolováni, snaží se najít provizorní cesty k naplnění požadovaných kritérií, ovšem bez ohledu na to, zda to povede či nepovede ke zlepšení jejich práce, nebo dokonce ke splnění jejich poslání. Tato situace se nazývá **past akontability** (Veselý 2013: 319).

Posledním v literatuře identifikovaným problémem, který se s akontabilitou pojí, je situace, kterou Veselý (2013: 319) nazývá asymetrie akontability. K té dochází, když je rozložení akontability mezi aktéry nerovnoměrné. Zatímco někteří aktéři (Veselý (2012: 777) uvádí příklad organizací zajišťující veřejné služby) jsou akontabilitou spíše přetíženi, jiní aktéři, jako jsou například politici (tamtéž), mají akontability naopak nedostatek. Asymetrie akontability pak klade zvýšené nároky na média a občany, kteří jediní slouží jako fórum pro politiky.

## **2.2 Víceúrovňová tvorba politiky**

Režim akontability ovlivňuje i celkové nastavení státu a veřejné správy. Ve 20. století došlo k výrazné proměně systému politického řízení společnosti – od vlády (*government*) k vládnutí (*governance*) (Stoker 1998: 17). **Vládou** je označována situace, kdy formální instituce státu mají monopol moci a schopnost dělat rozhodnutí a prosadit je. Vládou je tak myšlen formální a institucionální proces, který probíhá na úrovni národního státu, a jehož účelem je udržovat společenský řád a umožnit kolektivní vyjednávání (tamtéž). **Vládnutí** je pak naproti tomu způsob řízení společnosti, ve kterém se stírají hranice mezi veřejným a soukromým sektorem, a kde společenský řád je ovlivněn jednáním jak aktérů na úrovni státu, tak mimo něj (tamtéž). Spolu s posunem od vlády k vládnutí dochází také k přesunu rozhodování od národního státu na jednu stranu směrem k regionálním a lokálním aktérům (tzv. proces decentralizace, viz Pomahač 2013: 94-95), a na druhou stranu opačným směrem k nadnárodním institucím, které typicky představuje Evropská unie (tzv. proces evropeizace, viz Loužek 2005). Tento přesun se nazývá **víceúrovňové vládnutí**<sup>6</sup> (Hooghe, Marks 2003). Jak pro vládnutí, tak pro víceúrovňové vládnutí je typický vyšší počet aktérů, kteří jsou zahrnuti do procesu rozhodování, což vytváří spletité sítě vztahů a odpovědností, a jak ukážu v další podkapitole, významně to také ovlivňuje podobu vztahů v rámci akontability.

Koncept vládnutí je spojen s mocí, procesem rozhodování a prosazováním rozhodnutím. V trojdimenzionálním pojetí politiky (viz např. Fiala, Schubert 2000: 14–18) se vztahuje spíše k dimenzi *politics*. Jiný úhel pohledu přináší perspektiva

---

<sup>6</sup> Z anglického *multi-level governance*.

tvorby politiky (*policy*), tedy obsahu, o kterém je rozhodováno. I v případě tvorby politiky, ale můžeme mluvit o tom, že probíhá na různých úrovních a na její konečnou podobu mají vliv i ty úrovně, o kterých se dříve neuvažovalo – na jedné straně tzv. linioví pracovníci<sup>7</sup> a na druhé straně pomyslného spektra je tvorba politiky a jejího obsahu ovlivňována z nadnárodní úrovně Evropskou unií a jejími institucemi, ať už přímo prostřednictvím nástrojů sekundárního práva EU (nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska) nebo spíše nepřímo, např. prostřednictvím nastavení podmínek pro poskytování dotací skrze strukturální fondy EU<sup>8</sup>.

Za liniové pracovníky jsou označováni ti zaměstnanci veřejných institucí a služeb, kteří mají při výkonu své práce přímý kontakt s občany, a kteří zároveň mají poměrně velkou míru svobody při rozhodování o řešení životních situací a problémů občanů, např. udílení sankcí či přiznávání benefitů. Jedná se konkrétně o „učitele, policisty a ostatní zákon prosazující zaměstnance, soudce, právníky a jiné zaměstnance soudů, zdravotníky a další státní zaměstnance, kteří mají přístup k vládním programům a poskytují v jejich rámci služby“ (Lipsky 1980 cit. dle Horák, Horáková 2009: 370 a Huppe, Hill 2007: 280). Linioví pracovníci tak stojí na samém konci klasické administrativní hierarchie. Přesto se ukázalo, že mají na tvorbu veřejných politik větší vliv, než se původně předpokládalo. Jsou to právě linioví pracovníci, kteří politiky uplatňují v praxi a dávají jim tak jejich konečnou podobu.

Koncept víceúrovňového vládnutí nám ukazuje, že při uvažování o vládnutí a rozhodování je třeba opustit pouze hranice národního státu a vzít v úvahu jak jeho nižší, tak vyšší úrovně, na které se celé nebo část rozhodování přesouvá. Lipskyho koncept liniových pracovníků potom upozorňuje na skutečnost, že na konečnou podobu politiky mají vliv nejen ti, kteří o ní rozhodují, ale i ti, kteří ji v praxi vykonávají, přestože se na rozhodování o její podobě nepodíleli. Podobu politiky pak nastavují i požadavky či doporučení aktérů, kteří se zdají být zvenčí procesu tvorby politiky vzdáleni – typicky nadnárodní instituce, které často ovlivňují národní politiky i jen

---

<sup>7</sup> Termín linioví pracovníci používám jako ekvivalent Lipskyho *street level bureaucracy*. Ani tento termín nemá v češtině ustálený překlad, jak uvádí Horák a Horáková (2009: 370) linioví pracovníci bývají také označováni jako linioví byrokraté, street-level byrokraté, výkonoví pracovníci nebo úředníci první linie.

<sup>8</sup> Zde můžeme uvést například dlouho se vlekoucí kauzu okolo služebního zákona.

prostřednictvím nátlaku či doporučení<sup>9</sup>. I při tvorbě politiky existují úrovně, které je třeba brát v potaz. Pro účely této práce se pokusím perspektivu víceúrovňového vládnutí a liniových pracovníků propojit v pohled, který budu nazývat **víceúrovňová tvorba politiky**. Ten bude zahrnovat, jak rozhodování, tak tvorbu politiky, tedy pohled *politics* i *policy*. Především ale bude pracovat s konceptem víceúrovňového vládnutí jako ekvivalentem k hierarchii organizací, na který upozorňuje koncept liniových pracovníků.

### **2.2.1 Akontabilita ve „víceúrovňové tvorbě politiky“**

Tradiční podoba akontability byla v minulosti spojená s hierarchickým uspořádáním veřejné správy, vládnutí i tvorby politiky, mohli bychom říci, že byla spojena s formou řízení společnosti prostřednictvím vlády. Dominantní většina vztahů v rámci akontability tak byla v západních demokraciích vertikální a hierarchická. V posledních letech bylo ovšem toto nastavení pod neustálým tlakem probíhajících změn směrem k vládnutí a víceúrovňovému vládnutí, což v mnoha zemích proměnilo režim akontability směrem k více diverzifikovanému a spletitému nastavení různorodých vztahů akontability, které jsou převážně diagonální a horizontální (Bovens 2007: 109–110). Pro tyto nové vztahy je charakteristická akontabilita k různorodým administrativním fórům, občanům, klientům a společnosti jako takové. Důraz na hierarchickou akontabilitu je postupně nahrazován přesunem pozornosti k akontabilitě individuální, není to pouze ministr či jiný vedoucí úřadu, který je povoláván k zodpovědnosti, ale jsou to i jednotliví zaměstnanci, kteří mají konkrétní úkoly na starosti (tamtéž). Přesun směrem k víceúrovňovému vládnutí bývá také spojován s problémem nedostatku akontability, který vzniká kvůli celkové nepřehlednosti a spleitosti systému a vzniku institucí, které se nemusí nikomu zodpovídat (viz např. Benz 2001, Bovens 2007, Papadopoulos 2006).

Akontabilita liniových pracovníků je ovlivněna provázaností vztahů, ve kterých liniovní pracovníci vykonávají své každodenní úkoly, akontabilita liniových pracovníků je proto stejně spletitá. Pro liniové pracovníky je charakteristické, že mají náročné a nejednoznačné podmínky pro práci – je to nedostatek zdrojů, rostoucí poptávka

---

<sup>9</sup> Např. „*Country specific recommendations*“ vydávané každoročně Evropskou komisí, ve kterých EK konkrétně hodnotí politiky jednotlivých států EU a vydává k nim svá doporučení.

po nabízených službách a nejednoznačné či přímo konfliktní cíle organizace a realizovaných programů (Horák, Horáková 2009: 370–372). Zároveň jsou pod tlakem hierarchicky nadřazených zaměstnanců organizace, jejichž požadavky se můžou různit od sebe navzájem či od realizovaných politik. Linioví pracovní tak každodenně řeší dilemata různorodého typu, jsou pod neustálým tlakem, k čemuž přispívá i skutečnost, že mají poměrně vysokou míru autonomie rozhodování. Autonomie rozhodování liniových pracovníků je nutné vzhledem k četnosti kontaktu s klienty a různorodosti jejich požadavků, kvůli čemuž nelze vytvořit univerzální postupy a řešení. Nejasné pracovní podmínky a nutnost častého individuálního rozhodování vede liniové pracovníky k vytváření vlastních mechanismů, které jim pomáhají každodenní různorodost a nejednoznačnost zvládat (tamtéž).

Linioví pracovníci vykonávají svoji práci ve spletné síti vztahů. Na horizontální úrovni mohou svá rozhodnutí konzultovat s kolegy, ať už ze stejné organizace nebo z organizací podobného typu. Z pohledu vertikálního pak linioví pracovníci stojí mezi svými klienty a přímými nadřízenými a dále v klasické hierarchické struktuře své organizace (Huppe, Hill 2007: 285). Práce liniových pracovníků je vzhledem k míře svobody jejich rozhodování jen obtížně kontrolovatelná, především pro jejich přímé nadřízené. Linioví pracovníci ovšem musí mít svobodu přizpůsobovat svá rozhodnutí konkrétním životním situacím klientů, právě tento faktor činí jejich práci nenahraditelnou. Linioví pracovníci jsou ovšem nedílnou součástí veřejného sektoru, vykonávají činnosti v rámci veřejné správy a jako takoví musí být součástí vztahů v rámci akontability (tamtéž: 283). Linioví pracovníci jsou součástí klasické politické a právní akontability (viz kapitola 2.1.2). V rámci politické akontability tvoří poslední článek v hierarchii (např. linka volič-parlament-ministr-zaměstnanci ministerstva), v rámci právní akontability pak linioví pracovníci musí dodržovat stanovené zákony a pravidla a za jejich ne/porušování se zodpovídají příslušným legislativním institucím. Tento typ akontability liniových pracovníků nazývají Huppe a Hill (2007: 288) veřejně správní akontabilitou. Pro liniové pracovníky je významná také profesní akontabilita, v rámci které se zodpovídají svým kolegům, ať už v rámci instituce, ve které pracují, nebo v rámci profesních spolků. V neposlední řadě linioví pracovníci skládají účty svým klientům, jsou součástí společenské akontability, kterou Huppe a Hill (2007: 290) nazývají participační akontabilita.

Akontabilitu liniových pracovníků ovlivňuje také nastavení a hodnoty organizace, ve které pracují. Huppe a Hill (2007: 287) rozlišují mezi způsobem implementace politik vykonávaných organizací – (1) prosazování, které je spojené s dodržováním pravidel a úkolů, (2) výkonnost, kde je hlavním cílem organizace plnit stanovené cíle a jejich indikátory a (3) spolupráce, kde je kladen důraz na dosažení reálných efektů.

**Tab. 3 Typy režimů akontability liniových pracovníků a jejich základní charakteristiky**

	Požadavky na aktéra	Zaměření akontability	Vztah mezi aktérem a fórem
„Zaměřená na úkoly“	Dodržování pravidel	Byly respektovány vstupy?	Na základě pravidel
„Zaměřená na indikátory“	Plnění cílů	Byly realizovány výstupy?	Smluvní
„Zaměřená na efekty“	Soulad s vnitřními profesními standardy	Nastaly plánované efekty?	Na základě důvěry

Zdroj: Autorka, dle Huppe, Hill 2007

Pokud spojíme výše popsané různorodé požadavky akontability, které jsou na liniové pracovníky směřovány, a specifické nastavení a hodnoty organizace, můžeme vytvořit tři typy režimů akontability liniových pracovníků – akontabilita zaměřená na úkoly, indikátory a efekty (tamtéž: 292). Základní charakteristiky těchto režimů shrnuje tabulka 3.

V rámci klasické představy o fungování demokracie se občanům nejvíce zodpovídají jejich volení zástupci. Koncept liniových pracovníků ale ukazuje, že blíže jsou občanům právě nikým nevolení linioví pracovníci, kteří jsou se svými klienty v každodenním kontaktu (na rozdíl od politiků). Pro liniové pracovníky je role společenské akontability mnohem hmatatelnější a pro jejich práci významnější, jelikož má na ni přímé dopady. Klient si totiž může na práci liniových pracovníků stěžovat okamžitě, volič musí obvykle se svojí stížností či námitkou počkat do dalších voleb. Při analýze akontability je pak třeba mít na vědomí, že akontabilita na jednotlivých úrovních ať už vládnutí či tvorby politiky může nabývat různorodých podob a pro různé úrovně jsou typické různé podoby akontability.



### **2.3 Reformní trendy v moderní veřejné správě**

Ve 20. století a na přelomu 20. a 21. století došlo v zemích západní Evropy<sup>10</sup> k několika proměnám způsobu řízení veřejné správy. V této kapitole tyto trendy stručně shrnu a popíši a následně je propojím s různými přístupy k akontabilitě v rámci veřejné správy. Pro popsání vývoje využiji Bouckaertova pohledu na reformní trendy ve veřejné správě. Bouckaert (2014) vývoj veřejné správy zobrazuje jako řetězec problémů, které způsob řízení veřejné správy vyvolává, a řešení, která mají vnímané problémy vyřešit, ale která zároveň vyvolávají další nové problémy. Bouckaertův přístup a celý text této kapitoly shrnuje obrázek 1. Tento úhel pohledu nám umožní nezabývat se vývojem veřejné správy a jejího řízení detailně, ale postihneme zásadní trendy, které se odehrály a jejich základní charakteristiky.

Až do 70. let minulého století můžeme veřejnou správu a její řízení převážně charakterizovat jako klasickou byrokracii, která má rysy ideálního typu byrokracie, tak jak ji popisuje Max Weber. Pro tzv. weberovskou byrokracii jsou příznačné tyto charakteristiky:

- je řízena jasně více či méně pevně danými a vyčerpávajícími abstraktními pravidly;
- existuje jasná hierarchie kompetencí, instituce a zaměstnanci mají přesně určené úřední povinnosti a pravomoci, pokud je činnost delegována, na jinou organizaci, tato organizace má jen malou autonomii;
- vertikální hierarchie umožňuje kontrolu a dohled vyšších úřadů nad nižšími, úřady jsou závislé na ministerstvech a jejich rozhodování;
- znalost pravidel rozhodování, je základní specializací úředníků, jejich zvládnutí vyžaduje odborné zaškolení, existuje silný byrokratický étos;
- striktní oddělení veřejné a soukromé sféry;

---

<sup>10</sup> Ve střední a východní Evropě je vzhledem k odlišnému historickému vývoji i vývoj veřejné správy odlišný a oproti zemím západní Evropy zpožděný. Cílem této kapitoly je popsat základní trendy, pozornost se proto bude soustředit na západní Evropu. Analýzu veřejné správy střední a východní Evropy po roce 1989 přináší Veselý (2012).

- důraz je kladen na nestrannost, dodržování formálních pravidel a procedur, převažují ex ante kontroly, do fungování věcí veřejných není zapojována veřejnost (Keller 2007: 25, Gualmini 2008: 76).

Ukázalo se ovšem, že weberovská byrokracie produkuje mnoho problémů, jako jsou nedostatky výkonu, kontroly, transparentnosti, akontability a neschopnost garantovat jakékoliv výsledky (Bouckear 2014). Samo slovo byrokracie se stalo postupem času synonymem pro zdlouhavost, neefektivnost a plýtvání (Giddens 1999: 290). V 80. letech minulého století pak stále více rostla nedůvěra ve stát a vládu, jak může ilustrovat tehdy populární výrok „vláda není řešením problému, ale problémem“. Vláda a veřejná správa tak byla vnímána jako překážka dalšího rozvoje prosperujícího soukromého sektoru (OECD 2011: 2).

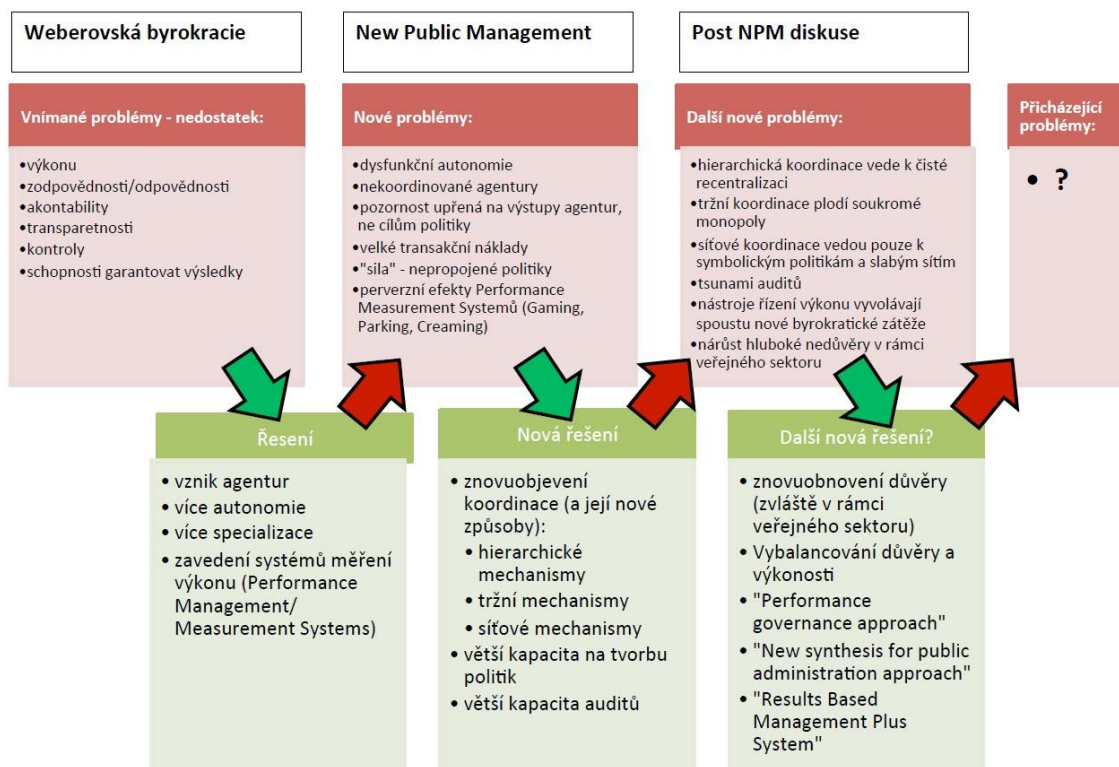
V reakci na kritiku klasické byrokracie a vzestupující nedůvěru občanů přichází počáteční změna fungování veřejné správy směrem k tzv. *New Public Managementu* (NPM). Počátky NPM jsou spojené s vládou Margaret Thatcherové ve Velké Británii a Ronalda Reagana v USA. Tato éra je spojená se snížením úkolů a zodpovědností vlády, deregulací, privatizací a decentralizací (tamtéž). Přestože NPM bývá charakterizován různorodě, na následujících vlastnostech panuje shoda:

- oddělení tvorby politik od jejich realizace;
- soutěžení veřejných organizací a poskytovatelů služeb o zdroje;
- změkčení pravidel rozhodování a fungování úřadů, vznik prostoru pro práci manažerů;
- řízení a kontrola agentur prostřednictvím kvantifikovaných cílů;
- poskytování financí na základě kvantifikovaných cílů a výstupů (*performance budgeting*) (tamtéž: 3).

V reakci na problémy weberovské byrokracie tak vzniklo více samostatných agentur, kterým byla poskytnuta nezávislost a autonomie, výkon veřejné správy byl více specializován a pozornost se začala soustředit na měření výkonů a jejich hodnocení (zavedení tzv. *Performance Measurement Systems*). Tato opatření ovšem přinesla vlastní nové problémy: autonomie agentur se ukázala jako dysfunkční a jejich práce nekoordinovatelná. Pozornost se přesunula od cílů politiky, k výstupům agentur,

jednotlivé politiky byly nepropojené, systémy měření výkonu a řízení dle výkonu pak měly perverzní efekty v podobě podvodů a obehřávání (Bouckaert 2014). Oddělení tvorby politik od jejich realizace vede ke vzniku nerealizovatelných politik, změkčení pravidel rozhodování vede ke zvýšení nákladů, řízení na základě kvantifikovaných cílů přineslo snížení kvality služeb a nárůst byrokracie, poskytování financí na základě kvantifikovaných cílů a výstupů (*performance budgeting*) zapříčinil vznik nepřehledných rozpočtů a ztrátu kontroly ze strany parlamentu (OECD 2011: 4–6). V reakci na vnímané problémy první fáze NPM přišla další nová řešení – znovuoobjevení koordinace pomocí různých nových mechanismů, větší důraz na kapacitu tvorby politik a podpora auditů (Bouckaert 2014).

**Obr. 1 Reformní trendy ve veřejné správě**



Zdroj: Kváča 2015, Bouckaert 2014

Tato řešení přinesla opět své vlastní nové problémy – nové mechanismy koordinace se ukázaly jako nefunkční, nástroje řízení výkonu přinášející spoustu nové byrokratické zátěže a silně narostla nedůvěra v rámci veřejného sektoru (tamtéž). S novým tisíciletím začíná převažovat názor, že je třeba myšlenky NPM opustit (Dunleavy et al. 2005, OECD 2011, Vries 2010) a hledat nové způsoby, jak řídit a pracovat ve veřejném sektoru. Důraz je kladen na znovuoobjevení důvěry a vyvážení důvěry a výkonnosti

(Bouckeaert 2014). V současnosti ale neexistuje jeden jediný podporovaný koncept, ale můžeme nalézt různorodou paletu přístupů jako je *Digital Era Governance*<sup>11</sup>, *New Synthesis of Public Administration*<sup>12</sup>, *Strategic Agility*<sup>13</sup> a *Results Based Management Plus System*<sup>14</sup>. Tyto koncepty spojuje několik společných prvků: uvědomění si komplexnosti současných společenských jevů, důraz na orientaci na jedince/občana, důraz na přizpůsobivost a učící se procesy, potřeba balancování protichůdných požadavků (Kváča 2015).

### **2.3.1 Akontabilita a stadia vývoje veřejné správy<sup>15</sup>**

V předchozí části jsem představila tři velká období ve vývoji veřejné správy – weberovskou byrokracii, New Public Management a současné „post-NPM“ období a jejich základní charakteristiky. Pro tato období jsou také typické různé funkce akontability, které byly vysvětleny v kapitole 2.1.6. Propojení stadií vývoje veřejné správy a zaměření akontability je znázorněno v obrázku 2.

Pro weberovskou byrokracii je typické dodržování pravidel a můžeme ji tak propojit s akontabilitou, ve které se klade důraz na to, aby jednání aktéra probíhalo čestně a spravedlivě. Od veřejné správy a jejího fungování je vyžadována korektnost, předcházení zneužití moci, boj proti nerovnostem, transparentnost a soulad s pravidly. Tento režim akontability můžeme nazvat také akontabilita zaměřená na úkoly, kde je po aktérovi požadováno dodržování pravidel.

V období NPM došlo k rozšíření akontability o rozměr efektivnosti a smysluplnosti. Důraz je kladen zamezení plýtvání, propojení zdrojů a jasně zadaných cílů a ověřitelnost/měřitelnost úkolů. Akontabilitu v období NPM můžeme nazvat akontabilitou zaměřenou na indikátory. Aktér se zodpovídá z naplnění cílů.

---

<sup>11</sup> V této práci není prostor, a ani to není jejím, podrobně rozebírat aktuální přístupy k řízení veřejné správy. Čtenáře, kteří se o tuto problematiku zajímají, bych proto ráda odkázala na další informace a zdroje, které poskytnou vstup do jednotlivých přístupů. *Digital Era Governance* viz např. Dunleavy et al. 2005.

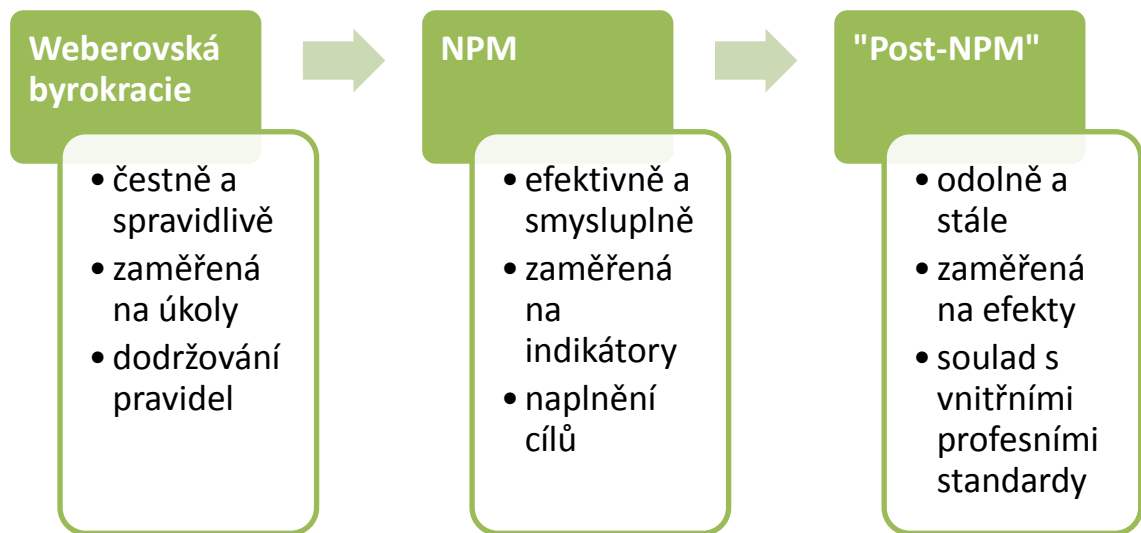
<sup>12</sup> Viz Bourgon 2011.

<sup>13</sup> Viz Hamalainen et al. 2012.

<sup>14</sup> Viz Wauters 2012.

<sup>15</sup> Tato kapitola je inspirována prací Benedicta Wauterse a Vladimíra Kváči v rámci Community of Practise on Results Based Management, podrobněji viz. Wauters 2012 a Kváča 2015.

**Obr. 2 Stadia vývoje veřejné správy a zaměření a funkce akontability**



Zdroj: Autorka, dle Kváča 2015, Hood 1991, Huppe, Hill 2007 a Wauters 2012  
Současné období po NPM charakterizuje důraz na schopnost přestát krize a šoky, schopnost fungovat i za neobvyklých podmínkách a neustálý proces učení se. Akontabilita v tomto období je zaměřená na odolnost a stálost aktéra. Dle Huppeho a Hilla (2007) se jedná o akontabilitu zaměřenou na efekty a aktér se zodpovídá za soulad s vnitřními profesními standardy.

Popsané propojení období vývoje veřejné správy a zaměření akontability představuje jakési weberovské ideální typy (Keller 2005: 261). V praxi se v jednom okamžiku všechny typy akontability promíchávají a rozdíl je v převažujícím, či momentálně zdůrazňovaném aspektu jednání, ze kterého se aktér zodpovídá. Fóra se také mohou nacházet v různém stádiu vývoje (především pokud vezmeme v úvahu představený koncept víceúrovňové tvorby politiky) a mohou tak na aktéra klást různorodé požadavky.

Problémy, které identifikuje Bouckeart (2014), jsou dle mého názoru způsobeny přílišným důrazem na jednu z funkcí akontability a opomíjení funkcí ostatních<sup>16</sup>. Nelze tvrdit, že jedna funkce akontability je lepší než druhá a měla by být proto

<sup>16</sup> Např. přílišný důraz na měřitelnost cílů a propojení plnění cílů s poskytováním zdrojů může vést k tzv. obehřávání (*gaming*), kdy dochází k oficiálnímu dodržování pravidel a plnění cílů, aniž by byl ale naplněn jejich smysl (více viz např. Bevan, Hood 2006).

upřednostňována. V ideálním případě by se veřejný sektor, organizace či jedinec měl snažit zohledňovat všechny tři typy a funkce akontability. Skutečnost, že existuje názor, že NPM je překonaný způsob řízení veřejné správy, neznamena, že se v současném období toleruje či dokonce podporuje plýtvání. Stejně tak přesun od klasické byrokracie neznamenal zahození hodnot jako je poctivost či transparentnost.

## **2.4 Veřejněpolitické dokumenty**

Protože středem pozornosti analýzy v rámci této práce budou veřejněpolitické dokumenty, konceptuální rámec celé práce uzavřeme stručným shrnutím role veřejněpolitických dokumentů (VPD) v rámci společnosti a tvorby politiky.

Veřejněpolitické dokumenty představují zachycení explicitní formulace politiky ať už v písemné formě či formou ústního projevu. Pro VPD je charakteristické, že mají jasného autora, datum a místo vzniku. VPD zahrnují různorodou skupinu dokumentů, jako jsou vize, strategie, koncepce, zákony, vyhlášky, prohlášení a další dokumenty. VPD můžeme členit na:

- legislativní (zákony, vyhlášky, mezinárodní dohody);
- strategické (strategie, koncepce, plány, národní politiky);
- výzkumné (veřejněpolitické analýzy, výzkumné zprávy);
- deklarativní a advokační (programové prohlášení vlády, dokumenty politických stran) (Veselý, Drhová, Nachtmannová 2007: 50).

VPD představují nejhmatatelnější část procesu tvorby politiky. Slouží ke komunikaci, mezi aktéry, kterých se daná politika týká, jako deklarace závazků a cílů, kterých má být dosaženo, nastolují pravidla, podle kterých společnost nebo její konkrétní část funguje. VPD a jejich konkrétní obsah může také sloužit jako opora pro argumentaci či ospravedlnění konkrétního jednání. Možnost účastnit se procesu jejich tvorby a ovlivnit jejich konečnou podobu může být velmi výhodná, zejména pokud se jedná o závazné dokumenty, které určují směr či pravidla dalšího jednání a jsou jen obtížně změnitelné, nebo pokud přímo nařizují dalším aktérům, co a jak mají dělat.

V rámci akontability mohou VPD přímo nastavovat, jak proces skládání účtů probíhá. Mohou určovat, co má být fórem posuzováno, jaké jsou pravomoci fóra a povinnosti aktéra. Strategické VPD mohou také sloužit fóru jako jakýsi „check-list“:

fórum se může ptát, proč nedochází k naplnění stanovených závazků, proč věci neprobíhají tak, jak mají apod. VPD tak hrají významnou roli nejen při tvorbě politiky, ale i při jejím praktickém uplatňování.

### 3 Metodologie a metody

V této kapitole představím způsob, kterým budou naplněny stanovené cíle práce a zodpovězeny výzkumné otázky. Nejprve popíši základní přístup k výzkumu a jeho design, následně bude představen analytický rámec výzkumu, včetně operacionalizace pojmů, představena data a způsob jejich výběru, vysvětlen způsob analýzy dat a nakonec diskutována omezení zvoleného přístupu.

Jako základní přístup jsem zvolila kvantitativní výzkum, *„který systematicky zkoumá vztahy mezi měřitelnými fenomény (vlastnosti, postoje, chování apod.) za účelem jejich vysvětlení. Kvantitativní výzkum je obecně založen na tvorbě teorií, formulaci výzkumných hypotéz a jejich potvrzení či vyvrácení na základě statistické analýzy výsledků měření dostatečně velkého vzorku zkoumané populace“* (Nekola, Veselý, Ochrana 2007: 150). Protože v českém kontextu bylo téma akontability doposud zkoumáno jen minimálně a neexistují tak např. operacionalizace pojmů, na které bychom mohli navázat, byly v rámci základního kvantitativního přístupu použity různé prvky kvalitativního výzkumu (viz dále popis postupu obsahové analýzy).

Pro samotný výzkum jsem pak zvolila design případové studie. Případová studie je *„výzkumný přístup, který má za cíl podrobné prozkoumání jednoho či několika málo případů, čehož dosahuje různými způsoby (metodami) a ve výsledku vede k hlubokému porozumění“* (Jelínková 2011: 196). Design případové studie byl zvolen proto, že je velmi vhodný k výzkumu témat, která jsou jen málo probádaná (Nekola, Veselý, Ochrana 2007: 152). Případová studie mi umožňuje zaměřit pozornost na jeden konkrétní případ a podrobně zmapovat vztahy v rámci akontability, které v něm existují. Vzhledem ke spletitosti a složitosti vztahů v rámci akontability vidím omezení hranic zkoumání na jeden konkrétní případ jako nezbytné. Zabývat se akontabilitou v české veřejné správě obecně je dle mého názoru mimo možnosti nejen této práce. Vzhledem ke zvolenému designu výzkumu v analýze neusiluji o zobecnění závěrů, mým cílem je „pouze“ popis a zachycení vztahů akontability v rámci OPZ a jejich vlastností.



Jako případ ke zkoumání byl zvolen Operační program Zaměstnanost, který v programovém období 2014–2020 realizuje Ministerstvo práce a sociálních věcí<sup>17</sup>.

Při výběru případu byly brány v úvahu následující faktory:

- Poskytování pomoci prostřednictvím fondů EU je přímo řízeno nadnárodní úrovní – Evropskou unií a jejími institucemi, které nastavují základní pravidla fungování fondů. Z národní úrovně jsou pak pravidla upravována a vyžadována národním koordinátorem (NOK). Za ekvivalent lokální úrovně považuji v případě evropských fondů řídicí orgán konkrétního programu<sup>18</sup>, který vytváří pravidla pro samotný program. Je to oblast, která přímo ilustruje přesun k víceúrovňovému vládnutí, a zahrnuje tak spletité vztahy, které budu zkoumat a mapovat.
- Oblast evropských fondů umožňuje zkoumat různé úrovně, na kterých je politika vytvářena, a zjišťovat, odkud požadavek na akontabilitu primárně vzniká. I samotný obsah programů (tj. tvorba politiky) je ovlivňován na všech úrovních. Umožňuje mi tak využít představený koncept víceúrovňové tvorby politiky.
- Operační program má jasně dané hranice, ať už svým obsahem, nebo dokumenty, které stanovují pravidla jeho fungování. Řídicí orgán (ŘO) programu má jasně vymezený úkol, který ale ovlivňuje mnoho různých aktérů (kromě již zmíněných např. také ministerstvo, kterého je řídicí orgán OPZ součástí).
- V neposlední řadě byla důvodem pro výběr OP Zaměstnanost má dvouletá pracovní praxe v oblasti strukturálních fondů včetně zkušeností a kontaktů, které jsem si v průběhu svého působení v této oblasti vytvořila<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Podrobněji je tento program představen v kapitole 4.2.

<sup>18</sup> Přestože většina řídicích orgánů jsou věcně příslušná ministerstva, tedy z klasického pohledu víceúrovňového vládnutí představují národní úroveň.

<sup>19</sup> Více viz kapitola 3.4.

Základní schéma a hranice případu jsem naznačila v obrázku 3. Jedním z cílů této práce je prozkoumat vztahy naznačené tímto schématem a celou situaci přesněji popsat a zachytit.

**Obr. 3** Výchozí schéma případu OPZ



Zdroj: Autorka

### **3.1 Analytický rámec**

Jako rámec pro analýzu jsem využila typy a dimenze akontability, včetně jejich funkcí, tak, jak jsou popsány v kapitole 2.1 (tabulka 1 a 2). Prvním krokem je ovšem stanovit definici akontability jako takové. Použita byla již zmíněná definice Bovense (2006: 9), který akontabilitu definuje jako „*vztah mezi aktérem a fórem, ve kterém aktér má povinnost vysvětlovat a zdůvodňovat své jednání, přičemž fórum může klást otázky a posuzovat aktéra, který také může čelit důsledkům.*“ Abych skutečnost označila jako vztah akontability, musí splňovat následující tři podmínky:

1. existuje aktér, který vysvětluje a zdůvodňuje (má vysvětlovat a zdůvodňovat) jinému aktérovi (tzv. fóru) své jednání;
2. fórum může klást otázky a posuzovat jednání aktéra;
3. aktér může čelit důsledkům svého jednání ze strany fóra.

U nalezených vztahů akontability mě pak dále zajímalo, (1) kdo přesně je aktérem, kdo má zodpovědnost a oprávnění jednat za aktéra, (2) komu (jakému typu fóra) se zodpovídá, (3) co je obsahem akontability, tj. za co se aktér zodpovídá, (4) jaký je vztah mezi aktérem a fórem a (5) jaká je funkce akontability. Vše je shrnuto v tabulce 4 Analytický rámec. Výchozím bodem, u kterého analýza bude začínat, je Řídící orgán OP Zaměstnanost. Sleduji také, kým je akontabilita vyžadována.

**Tab. 4 Analytický rámec**

<b>(1) Aktér – kdo se má zodpovídat?</b>	Organizace jako celek Odpovědný vedoucí organizace Kterýkoliv člen organizace Konkrétní člen organizace
<b>(2) Fórum – komu se aktér zodpovídá?</b>	Politici a politické strany/voliči Justice Instituce veřejné správy Kolegové, profesní asociace Veřejnost
<b>(3) Obsah akontability – za co se aktér zodpovídá?</b>	Vstupy Procesy Výstupy Efekty
<b>(4) Vztah mezi aktérem a fórem</b>	Vertikální Horizontální Diagonální
<b>(5) Funkce akontability</b>	Dodržování pravidel Naplnění cílů Dosažení odolnosti a efektů

Zdroj: Autorka dle Bovens 2006, Hood 1991, Huppe, Hill, 2007 a Veselý 2012

### **3.2 Data a jejich výběr**

Jako data pro analýzu byly zvoleny existující předpisy a pravidla pro poskytování pomoci prostřednictvím fondů ESI, tj. veřejně politické dokumenty, kterými se fondy řídí. Pro jejich třídění a výběr jsem použila perspektivu víceúrovňové tvorby politiky – nadnárodní úroveň tvoří v případě *evropských* fondů úroveň EU, konkrétně nařízení

Evropského parlamentu a Rady, navazující prováděcí legislativy a doporučení a metodické pokyny Evropské komise (MMR 2015: 6)<sup>20</sup>. Na národní úrovni jsou relevantní zákony, vyhlášky, usnesení a nařízení vlády, vzhledem ke skutečnosti, že poskytování pomoci je založeno na systému předfinancování ze státního rozpočtu (tamtéž: 7)<sup>21</sup>. Do národní úrovně dále patří metodické pokyny a doporučeními Národního orgánu pro koordinaci, které tvoří tzv. jednotné metodické prostředí (JMP). Na úrovni Operačního programu Zaměstnanost je pak samotný program řízen Operačním manuálem Operačního programu Zaměstnanost (OM OPZ) a souborem navazujících Pracovních postupů<sup>22</sup> (OM OPZ: 44).

Celkem bylo analyzováno 20 dokumentů, které jsou uvedeny v tabulce 5. Pro zařazení do zkoumaného vzorku musely dokumenty splnit následující podmínky:

- dokument musel být nově vytvořen přímo pro realizaci fondů z ESI v programovém období 2014–2020;
- dokument se vztahuje k řízení OP Zaměstnanost (tj. např. týká se Evropského sociálního fondu, nastavuje pravidla přímo pro řídicí orgán);
- dokument je závazný.

Z analýzy tak byly vyřazeny dokumenty, jako jsou metodická doporučení Evropské komise (EK), na národní úrovni pak např. zákon o veřejných zakázkách či nezávazná metodická doporučení v rámci JMP<sup>23</sup>. Protože oblast integrovaných nástrojů se OP Zaměstnanost týká jen velmi okrajově, na základě nastavených kritérií výběru byl z analýzy vynechán také Metodický pokyn pro využití integrovaných nástrojů v programovém období 2014–2020. Posledním vyřazeným dokumentem je Metodický pokyn pro auditní činnost Auditního orgánu pro programové období 2014–2020, který nastavuje činnost Auditního orgánu a nikoliv řídicího orgánu.

---

<sup>20</sup> Přehled všech dokumentů na nadnárodní úrovni je uveden v příloze č. 1.

<sup>21</sup> Úplný přehled zákonů, vyhlášek a usnesení vlády viz příloha č. 2.

<sup>22</sup> Systém řízení fondů ESI a popis relevantních dokumentů přináší kapitola 4 – Evropské strukturální a investiční fondy a Operační program Zaměstnanost.

<sup>23</sup> Konkrétně Metodické doporučení pro implementaci finančních nástrojů v programovém období 2014–2020, Metodické doporučení pro projekty vytvářející příjmy v programovém období 2014–2020 a Metodické doporučení pro oblast veřejné podpory.

Na úrovni operačního programu do výzkumného vzorku spadá na základě stanovených kritérií Operační manuál Operačního programu Zaměstnanost a na něj navázané Pracovní postupy, které rozvíjí a podrobněji nastavují pravidla stanovená v Operačním manuálu (OM OPZ: 44). Vzhledem ke skutečnosti, že jednotlivé pracovní postupy jsou přímo navázané na části Operačního manuálu, Operační manuál doplňují a přinášejí více podrobností, jsem se rozhodla je do zkoumaného vzorku nezařadit z důvodu vlastní kapacity a realizovatelnosti analýzy (pracovních postupů je celkem 29).

Výsledný výzkumný vzorek čítající 20 dokumentů byl vytvořen úsudkem (viz např. Neuendorf 2002: 88), zjištění z analýzy proto nejsou zobecnitelná, ale slouží k zachycení zkoumané skutečnosti. Analyzované dokumenty můžeme charakterizovat jako externí-formální a interní-formální (Haque 2000).

**Tab. 5 Přehled analyzovaných dokumentů**

<b>Nadnárodní úroveň</b>	Nařízení o společných ustanoveních Nařízení o Evropském sociálním fondu <sup>24</sup>
<b>Národní úroveň</b>	Metodický pokyn k rozvoji lidských zdrojů v programovém období 2014–2020 a v programovém období 2007–2013 Metodický pokyn pro evaluace v programovém období 2014–2020 Metodický pokyn zásady tvorby a používání indikátorů v programovém období 2014–2020 Metodický pokyn pro monitorování evropských strukturálních a investičních fondů v České republice v programovém období 2014–2020 Metodický pokyn pro přípravu řídicí dokumentace programů v programovém období 2014–2020 Metodický pokyn pro řízení výzev, hodnocení a výběr projektů v programovém období 2014–2020 Metodický pokyn pro řízení rizik ESI fondů v programovém období 2014–2020 Metodický pokyn pro oblast zadávání zakázek pro programové období 2014–2020 Metodický pokyn pro způsobilost výdajů a jejich vykazování v programovém období 2014–2020 Metodický pokyn pro přípravu programových dokumentů pro programové

<sup>24</sup> Obě nařízení byla analyzována v české jazykové verzi.

	<p>období 2014–2020</p> <p>Metodický pokyn pro publicitu a komunikaci Evropských strukturálních a investičních fondů v programovém období 2014–2020</p> <p>Metodický pokyn k revizi programů pro programové období 2014–2020</p> <p>Metodický pokyn procesů řízení a monitorování ESI fondů v MS2014+ 1. část</p> <p>Metodický pokyn procesů řízení a monitorování ESI fondů v MS2014+ 2. Část</p> <p>Metodika řízení programů v programovém období 2014–2020</p> <p>Metodický pokyn pro výkon kontrol v odpovědnosti řídicích orgánů při implementaci Evropských strukturálních a investičních fondů pro období 2014–2020</p> <p>Metodický pokyn finančních toků programů spolufinancovaných z Evropských strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského námořního a rybářského fondu na programové období 2014–2020</p>
<b>Úroveň OP</b>	Operační manuál Operačního programu Zaměstnanost

Zdroj: Autorka

### 3.3 Obsahová analýza

Obsahová analýza má více než šedesátiletou historii využití v komunikačních studiích, žurnalistice, sociologii, psychologii a byznysu a její využívání je čím dál tím častější (Neuendorf 2002: 27). „Poskytuje standardizovanou metodologii pro systematickou a objektivní analýzu obsahu zaznamenané lidské komunikace“ (Nekola, Veselý, Ochrana 2007: 187). Neuendorf (2002: 1) k této definici dodává, že se jedná o metodu kvantitativní, přestože existují autoři (viz např. Elo, Kyngas 2008), kteří realizují kvalitativní obsahovou analýzu. V rámci obsahové analýzy se „podle předem určeného kódovacího schématu zjišťují instance kategorie a provádí se analýza četností“ (Hendl 2005: 48). Výhodou obsahové analýzy je pak spolehlivost měření (tamtéž).

Mým hlavním cílem je popsat a zobrazit, jaké vztahy v rámci akontability existují a jaké jsou jejich základní vlastnosti, proto jsem použila deskriptivní obsahovou analýzu (Neuendorf 2002: 53–54)

Neuendorf (2002: 50–51) popisuje devět kroků typického procesu výzkumu prostřednictvím obsahové analýzy: teoretická zdůvodnění stanovení výzkumných otázek/hypotéz, konceptualizace, operacionalizace, vytvoření kódovací knihy a kódovacího schématu, stanovení výzkumného vzorku, zaučení kodérů a pilotní ověření reliability, kódování, finální zhodnocení reliability, analýza dat a tvorba

závěrečné zprávy. Tento postup jsem upravila tak, aby analýza byla proveditelná a odpovídala zaměření výzkumu.

Prvním krokem bylo stanovení cílů výzkumu a výzkumných otázek (kapitola 1) na základě teoretických východisek představených v kapitole 2. Následně jsem vytvořila první návrh zkoumaných proměnných a jejich definice. Tato první verze výzkumného nástroje byla ověřena pilotáží na dvou zkoumaných dokumentech (Metodickém pokynu pro řízení výzev, hodnocení a výběr projektů v programovém období 2014–2020 a Metodickém pokynu pro přípravu programových dokumentů pro programové období 2014–2020). Na základě této pilotáže jsem vytvořila finální verze kódovací knihy a také stanovila jednotku výzkumu.

Kódovány byly dvě proměnné zachycující charakter dokumentu (autor dokumentů a úroveň, na které dokument vznikl) a 8 proměnných, které zachycují analyzovaný vztah akontability:

1. vztah aktér-fórum (kdo je aktér a kdo fórum v zachyceném vztahu);
2. typ aktéra;
3. typ fóra;
4. jaký je vztah mezi aktérem a fórem (vertikální/horizontální/diagonální);
5. za co se aktér zodpovídá (vstupy/procesy/výstupy/efekty);
  - a. vstupy – finance, podoba operačního programu, administrativní kapacita.
  - b. procesy – nastavení pravidel, způsob výběru projektů, finanční toky, kontroly.
  - c. výstupy - výstupy projektů, indikátory výstupu a výsledku a jejich plnění.
  - d. Efekty - skutečné dopady projektů, dosažená změna.
6. kolikrát je pro daný vztah zmíněna funkce akontability „dodržování pravidel“ (dosažení spravedlnosti, odpovídajícího rozložení povinností, bezúhonnost, poctivost, transparentnost);
7. kolikrát je pro daný vztah zmíněna funkce akontability „plnění cílů“ (jasné propojení zdrojů (čas a peníze) se zadanými úkoly

a cíli, hospodárnost, princíp 3E, efektívni čerpáni, plnění finančních cílů a milníků);

8. kolikrát je pro daný vztah zmíněna funkce akontability „dosažení odolnosti a efektů“ (dosažení spolehlivosti, přizpůsobivosti a odolnosti, přesun pozornosti směrem ke skutečným efektům projektů).

Celá kódovací kniha je uvedena v příloze č. 3. U položky zachycující, kdo je aktér a kdo fórum, nebyly možnosti stanoveny předem, ale byly postupně doplňovány v průběhu analýzy, při jejich prvním objevení. U této položky byl tedy použit spíše induktivní přístup, obvykle aplikovaný v rámci kvalitativní obsahové analýzy (Elo, Kyngas 2008: 109).

Jako jednotkou analýzy jsem zvolila konkrétní vztah mezi aktérem a fórem. Vztahy jsem kódovala do statistického softwaru IBM SPSS Statistics 20. Kromě kódování podle kódovací knihy jsem ke většině identifikovaných jednotek do samostatných poznámek zachycovala, co přesně je obsahem akontability, případně jakými slovy je popsána funkce akontability. Tyto poznatky jsou využity jako doplnění a rozšíření zjištěných výsledků výzkumu a umožňují lepší pochopení a interpretaci výsledků.

Vzhledem k charakteru práce a mým možnostem nebylo zajištěno více kodérů, a není tak možné vyhodnotit reliabilitu výzkumu pomocí testování shody mezi kodéry. Získaná data byla analyzována prostřednictvím četnostních a kontingenčních tabulek a jsou prezentována v kapitole 5.

### ***3.4 Vlastní zkušenosti autorky a expertní rozhovory***

S ohledem na kritérium transparentnosti považuji za nutné na tomto místě reflektovat svoji pozici a vztah k výzkumu. Samotná volba tématu práce, zaměření výzkumu i jeho realizace byla ovlivněna mou zkušeností z práce v oblasti evropských fondů. Od července 2012 do května 2014 jsem pracovala na Ministerstvu práce a sociálních věcí, kde jsem se podílela na přípravě prioritní osy 3 OPZ a od října 2013 do května 2014 jsem se zároveň podílela na přípravě programu Technická pomoc na Ministerstvu pro místní rozvoj. Pro tuto práci jsem pak také využila zkušenosti a poznatky, které



jsem získala v rámci působení sítě Community of Practise on Results Based Management.

Nabyté zkušenosti mi umožňují jednodušší orientaci v tématu a zkoumaných dokumentech, hlubší pochopení některých problémů a souvislostí, které s fungováním fondů souvisí, a také usnadňují interpretaci zjištění z analýzy. Zároveň ale má téměř dvouletá zkušenost s prací v oblasti strukturálních fondů svádí k tomu, abych své vlastní názory a interpretace vydávala za fakta. Především z tohoto důvodu jsem se proto rozhodla realizovat dva expertní rozhovory, v kterých jsem diskutovala svá zjištění z analýzy a jejich interpretace s odborníky, jejichž zkušenosti dalece překračují mé zkušenosti, a kteří jsou z konceptem akontability dobře seznámeni a nebyl proto problém s nimi na toto téma hovořit. Expertní rozhovory jsem tak využila jednak k ověření zjištění z provedené analýzy, a pak také k jejich rozšíření o poznatky, které nebyly analýzou zachytitelné, a nové interpretace.

Rozhovory byly provedeny s Ing. Vladimírem Kváčou, Ph.D., v současné době ředitel Odboru Dohody o partnerství, evaluací a strategií na Ministerstvu pro místní rozvoj ČR a Mgr. Markétou Pěchoučkovou, vedoucí Oddělení projektů sociálních inovací a mezinárodní spolupráce na Ministerstvu práce a sociálních věcí.

### ***3.5 Omezení zvoleného přístupu***

První omezení zvoleného přístupu je dáno zvoleným výzkumným designem a samotným provedení analýzy – zjištění prezentovaná v této práci nejsou zobecnitelná, ale představují popis vztahů akontability tak, jak je nastavují analyzované dokumenty. Druhým limitem výzkumu je skutečnost, že přestože by obsahová analýza sama o sobě měla být metodou objektivní, vzhledem k neexistenci více kódérů mohlo v průběhu analýzy dojít ke zkreslení subjektivním vnímáním či interpretací autorky práce. Tuto skutečnost jsem se pokusila ošetřit nastavením kódovací knihy na základě teoretických východisek již před realizací samotné analýzy. Třetí limit výzkumu je pak dán způsobem výběru analyzovaných dokumentů – v rámci analýzy je možné zachytit pouze formální vztahy akontability, které jsou ukotvené závaznými dokumenty. Analýza neumožňuje zmapovat i případné neformální vztahy zachycené neformálními typy mechanismů, které existují mimo hranice stanovené dokumenty. Toto omezení jsem se pokusila částečně vyvážit využitím expertních rozhovorů.

V práci nejsou zahrnuty perspektivy a vnímání konkrétních osob, které politiku (v tomto případě operační program) vytvářejí a implementují, a jejich interpretace analyzovaných dokumentů a akontability. Toto vynechání je zcela vědomé, přestože by takové zaměření výzkumu zcela jistě přineslo zajímavé výsledky. Tento přístup ale nebyl zvolen nejen vzhledem k mým kapacitám, ale také proto, že, jak už bylo několikrát zmíněno, v oblasti akontability neexistuje v českém jazyce zavedená terminologie, která by umožnila jednoduše realizovat rozhovory s relevantními aktéry. Z těchto důvodů jsem pro expertní rozhovory zvolila respondenty, kteří koncept akontability znají a výsledky práce se s nimi tak daly snadno diskutovat. Z mé vlastní zkušenosti pak také vyplývá, že samotný koncept akontability bývá obtížně uchopitelný a ne všichni v těchto dimenzích o své práci uvažují.

## 4 Evropské strukturální a investiční fondy a Operační program

### Zaměstnanost

V této kapitole představím základní principy fungování a zaměření Evropských strukturálních a investičních fondů a Operačního programu Zaměstnanost. Kapitola přináší potřebný kontext celého tématu: za prvé popisuje způsob fungování fondů ESI a jednotlivé dokumenty, které pravidla řízení fondů ESI nastavují, a které jsou v rámci této práce analyzovány. Pochopení a znalost hierarchie dokumentů a jejich návaznosti je nezbytné pro interpretaci vztahů akontability. Za druhé v kapitole, byť jen velmi stručně, popisují obsah a účel fondů ESI a OP Zaměstnanost, aby byl zdůvodněn jejich smysl a ukázány jejich potencionální přínosy.

Fondy EU jsou hlavním nástrojem evropské politiky hospodářské a sociální soudržnosti (jinak také kohezní politika, regionální politika či politika soudržnosti). Finance rozdělované jejich prostřednictvím slouží ke snižování ekonomických a sociálních rozdílů mezi úrovní rozvoje regionů členských států a ke snížení zaostalosti nejvíce znevýhodněných regionů (Novák, Fričová). Jako první vznikl v roce 1960 Evropský sociální fond (tamtéž).

V programovém období 2014–2020, na které je v této práci soustředěna pozornost, je nově kladen důraz na propojení pomoci poskytované fondy a naplnění cílů Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění (tzv. strategie Evropa 2020)<sup>25</sup> (Nařízení č. 1303/2013, (3)). Dále došlo ke spojení strukturálních fondů, fondu soudržnosti a fondů na podporu zemědělství a rybnářství pod zastřešující označení evropské strukturální a investiční fondy (tamtéž, (2)). Fondy ESI tak v období 2014–2020 zahrnují:

---

<sup>25</sup> Cíle strategie Evropa 2020:

- 75 % obyvatelstva ve věku od 20 do 64 let by mělo být zaměstnáno;
- 3 % HDP Evropské unie by měla být investována do výzkumu a vývoje;
- v oblasti klimatu a energie by mělo být dosaženo cílů „20-20-20“ (včetně zvýšení závazku na snížení emisí na 30 %, pokud budou podmínky příznivé);
- podíl dětí, které předčasně ukončí školní docházku, by měl být pod hranicí 10 % a nejméně 40 % mladší generace by mělo dosáhnout terciární úrovně vzdělání;
- počet osob ohrožených chudobou by měl klesnout o 20 milionů (Evropská komise 2010: 5).

- **Evropský fond pro regionální rozvoj**, který se zaměřuje na modernizaci a posilování hospodářství, podporovány jsou investiční projekty.
- **Evropský sociální fond**, z kterého jsou podporovány neinvestiční projekty v oblasti zaměstnanosti a rozvoje lidských zdrojů.
- **Fond soudržnosti**, který je, na rozdíl od předchozích fondů, zaměřen na rozvoj chudších států nikoliv regionů, skrze podporu investičních projektů;
- **Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova**, který spadá do společné zemědělské politiky EU. Slouží především ke zvýšení konkurenceschopnosti zemědělství a lesnictví.
- **Evropský námořní a rybářský fond**, finanční nástroj na podporu rybolovu, který spadá do společné rybářské politiky (MMR).

S cílem zlepšit koordinaci a vzájemnou harmonizaci poskytované pomoci vytvořila Evropská komise společná ustanovení pro fondy ESI, která nastavují pravidla poskytování pomoci v jednotlivých zemích a zajišťují tak jednotná pravidla v rámci celé EU (Nařízení č. 1303/2013, (2)). Finální verze nařízení, která nastavují pravidla poskytování pomoci skrze fondy ESI, byla schválena v prosinci 2013 (Evropská komise).

**Tab. 6 Přehled tematických cílů politiky soudržnosti v období 2014–2020**

1	Investice do výzkumu, vývoje a inovací pro praxi
2	Rozvoj využívání informačních a komunikačních technologií
3	Podpora malých a středních podniků
4	Snižování energetické náročnosti ekonomiky
5	Omezování přírodních rizik, povodní a ekologické zátěže
6	Ochrana životního prostředí a využívání přírodního bohatství
7	Modernizace dopravní infrastruktury a ekologická doprava
8	Zvyšování zaměstnanosti a kvalitní pracovní síla
9	Fungující sociální systém a boj proti chudobě
10	Zkvalitnění systému vzdělávání
11	Kvalitní, efektivní a transparentní veřejná správa a instituce

Zdroj: Nařízení č. 1303/2013, článek 9

V návaznosti na cíle strategie Evropa 2020 bylo pro politiku soudržnosti vytvořeno 11 tzv. tematických cílů (TC, viz tabulka 6). Cíle Strategie Evropa 2020 a jejich provázanost s aktivitami fondů EU dále rozpracovává dokument Společný strategický rámec, který cíle Strategie 2020 a tematické cíle převádí do podoby klíčových akcí a opatření, které by měli být z fondů ESI podporovány.

Pro lepší využití fondů ve prospěch Strategie 2020 ukládá Nařízení o společných ustanoveních každému členskému státu povinnost vypracovat tzv. Dohodu o partnerství (Nařízení č. 1303/2013,(20)). Dohoda o partnerství na základě analýzy současné ekonomické a sociální situace, ekonomických trendů a potřeb jednotlivých států stanovuje cíle a priority dané země pro efektivní využívání fondů ESI. Dohody musí vznikat v partnerství se všemi relevantními aktéry, včetně aktérů na úrovni EU – konečná podoba Dohody je pak schvalována Evropskou komisí (tamtéž, článek 14). Dohoda určuje kam a prostřednictvím jakých operačních programů bude poskytována pomoc v dané zemi a tvoří zastřešující strategický dokument pro období 2014–2020.

Na politiku soudržnosti bylo pro období 2014–2020 vyčleněno celkem 351,8 miliard eur. Česká republika má pak k dispozici téměř 24 miliard eur, které budou poskytovány prostřednictvím 10 národních programů a 10 programů nadnárodních, mezinárodních a meziregionálních spolupráce. Na základě analýzy disparit, rozvojových potřeb a potenciálu ČR stanovuje Dohoda o partnerství dva hlavní strategické cíle ČR pro období 2014–2020:

- *„Vytvoření kvalitního podnikatelského prostředí, které podpoří konkurenceschopnost ČR na evropském i globálním trhu, povede k zakládání nových podniků, zvýší inovační schopnost stávajících podniků a posílí atraktivitu ČR pro domácí a zahraniční investory.*
- *Zajištění inkluzivní společnosti vytvářející podmínky pro plnohodnotné uplatnění všech skupin obyvatelstva, zvýšení zaměstnanosti s důrazem na snížení počtu vyloučených skupin obyvatel a podpora kvalitních podmínek pro život obyvatel“ (MMR 2014: 110).*

#### **4.1 Nastavení pravidel fondů ESI a jejich fungování v ČR**

Nastavení pravidel a způsob fungování fondů EU je vytvářeno v zásadě na třech úrovních – evropské, národní a programové. Na evropské úrovni je vytvářen základní

rámec, který určuje hranice a pravidla poskytování pomoci v celé EU, a který je dán již zmíněným nařízením o společných ustanoveních<sup>26</sup>, k němu přidruženým souborem nařízení o jednotlivých fondech ESI<sup>27</sup> a tzv. finančním nařízením<sup>28</sup>. Nařízení je základním nástrojem sekundárního práva EU, je závazné v celém svém rozsahu a přímo použitelné v celé EU. Nařízení schvaluje Rada a Evropský parlament na základě návrhu Evropské komise. Nařízení o společných ustanoveních určují pravidla jak pro Dohodu o partnerství, tak pro samotné operační programy. Na evropské úrovni jsou pak dále jednotlivými generálními ředitelstvími Evropské komise vytvářeny metodické dokumenty, které obsahují doporučení, postupy či metodiky k různorodým oblastem implementace fondů ESI jako je např. monitoring a evaluace, programování, sociální inovace aj.<sup>29</sup>

Na národní úrovni je v ČR klíčovým aktérem Národní orgán pro koordinaci (NOK), který zodpovídá za řízení a koordinaci realizace a naplňování stanovených cílů Dohody o partnerství<sup>30</sup>. Roli NOK plní na základě usnesení vlády ČR č. 448 Ministerstvo pro místní rozvoj. V rámci ČR NOK:

---

<sup>26</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006

<sup>27</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1304/2013 ze dne 17. prosince 2013 o Evropském sociálním fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1081/2006; Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1299/2013 ze dne 17. prosince 2013 o zvláštních ustanoveních týkajících se podpory z Evropského fondu pro regionální rozvoj pro cíl Evropská územní spolupráce; Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1300/2013 ze dne 17. prosince 2013 o Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1084/2006; Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1301/2013 ze dne 17. prosince 2013 o Evropském fondu pro regionální rozvoj, o zvláštních ustanoveních týkajících se cíle Investice pro růst a zaměstnanost a o zrušení nařízení (ES) č. 1080/2006; Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1302/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se mění nařízení (ES) č. 1082/2006 o evropském seskupení pro územní spolupráci (ESÚS), pokud jde o vyjasnění, zjednodušení a zlepšení zřizování a fungování takovýchto seskupení.

<sup>28</sup> Nařízení (EU, EURATOM) č. 966/2012 Evropského parlamentu a Rady ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002.

<sup>29</sup> Kromě zmíněných nařízení jsou pro řízení fondů ESI relevantní i další nařízení, prováděcí legislativy, metodické dokumenty a doporučení Komise. Jejich úplný přehled viz příloha č. 1.

<sup>30</sup> Možnost zřídit koordinační orgán je dána odstavcem (8), článek 123 Nařízení o společných ustanoveních (č. 1303/2013).

- nastavuje jednotná minimální pravidla a standardy pro realizaci všech programů financovaných z fondů ESI, tj. vytváří metodiky a doporučení pro všechny operační programy. Jednotlivé metodiky jsou schvalovány vládou ČR a jsou tak pro programy závazné;
- sleduje a vyhodnocuje realizaci programů, na základě vyhodnocení rizik realizace předkládá návrhy opatření ke zlepšení výsledků;
- je hlavním partnerem pro komunikaci s Evropskou komisí v oblasti implementace fondů;
- zabezpečuje monitorovací systém;
- zajišťuje informovanost a absorpční kapacitu prostřednictvím publicitních aktivit;
- podporuje rozvoj institucionálních a administrativních kapacit;
- dohlíží na respektování a pravidel implementace fondů ESI stanovenými příslušnými evropskými a národními předpisy (MMR 2013b: 16–18).

Dalšími aktéry na národní úrovni jsou tzv. Platební a certifikační orgán a Auditní orgán, které jako nezávislé subjekty provádějí kontrolu řádnosti vynaložených výdajů a audity v rámci fondů ESI. Činnost Platebního a certifikačního orgánu a Auditního orgánu zajišťuje Ministerstvo financí ČR (tamtéž: 22). Úřad vlády je gestorem Národního programu reform, který odráží na národní úrovni cíle strategie Evropa 2020. Na základě vyhodnocení Národního programu reform může Úřad vlády předkládat návrhy na zlepšení fungování fondů ESI. Pro úplnost je třeba ještě zmínit Radu pro fondy ESI, která je nadresortním odborným a poradním orgánem vlády ČR v oblasti věcné koordinace pomoci poskytované fondy ESI (tamtéž).

Na národní úrovni musí být při řízení programu a poskytování pomoci skrze fondy ESI respektována příslušná relevantní národní legislativa. Z pohledu nastavování pravidel a vztahů je pak klíčovým aktérem NOK a jeho činnost v oblasti vytváření metodik. Nyní proto stručně představíme jednotné metodické prostředí, jehož vytváření má NOK na starosti. JMP představuje jednotné standardy, které při správném využití zajistí účinný, efektivní, transparentní a vymahatelný systém čerpání podpory z fondů ESI (MMR 2013a: 6). Cílem jednotného metodického prostředí je dosáhnout *„efektivnosti a hospodárnosti při nakládání s finančními prostředky z fondů Společného*

*strategického rámce, transparentnosti procesů a přehlednosti pravidel poskytování podpory, a to vše při nízké administrativní zátěži kladené na subjekty implementační struktury a především také na žadatele a příjemce podpory“ (tamtéž: 9). Národní orgán pro koordinaci proto prostřednictvím JMP nastavuje jednotné postupy a pravidla závazné pro všechny programy, jejichž respektování by mělo vést k naplnění stanovených cílů. Standardizace zahrnuje např. sjednocení používaných pojmů a odborných termínů, návaznost procesů a vybraných lhůt a sladění kontrolních postupů<sup>31</sup>.*

Na programové úrovni je klíčovým aktérem řídicí orgán. ŘO je orgán „zodpovědný za účelné, efektivní a hospodárné řízení a provádění operačního programu v souladu se zásadami řádného finančního řízení“ (MMR 2013b: 10). Funkcí ŘO může být pověřen veřejný nebo soukromý subjekt národní, regionální nebo lokální úrovně. Funkce ŘO je dána článkem 125 Nařízení o společných ustanoveních (č. 1303/2013). Řídicí orgán při výkonu své funkce musí respektovat nejen příslušná nařízení, ale i pokyny, metodiky či doporučení NOK.

V oblasti nastavení pravidel a metodik je pak ŘO zodpovědný za vytváření metodik, metodických pokynů a pravidel či doporučení pro poskytování podpory určených žadatelům a příjemcům a pro řízení programu, které jsou určené případným dalším subjektům implementační struktury programu (např. zprostředkující subjekt) (MMR 2013a: 13).

Na programové úrovni je dále nutné zmínit zprostředkující subjekty a monitorovací výbory (MV). Zprostředkující subjekt je organizace, na kterou byly delegovány některé pravomoci řídicího (respektive certifikačního) orgánu. Zprostředkující subjekt tak na základě písemné smlouvy vykonává určitou část funkce řídicího orgánu (Nařízení č. 1303/2013, článek 123, odstavec 7). Monitorovací výbor je výbor, jehož úkolem je posuzovat provádění programu a pokrok při plnění jeho cílů. Monitorovací výbor se zabývá všemi aspekty, které mohou pokrok programu ovlivnit, je konzultován při případném provádění změn programu a může řídicímu orgánu sdělit své připomínky k provádění programu. Členy monitorovacího výboru jsou zástupci ŘO a případných zprostředkujících subjektů, zástupce NOK a zástupci relevantních

---

<sup>31</sup> Úplný přehled relevantních dokumentů na národní úrovni viz příloha č. 2.



partnerů (např. odbory ministerstev, partnerská ministerstva, kraje, obce, nestátní neziskové organizace apod.). Jednání monitorovacího výboru se účastní také zástupci Evropské komise, ale pouze jako poradní člen bez hlasovacího práva. (Nařízení č. 1303/2013, článek 47–49).

Pro analýzu a interpretaci zjištění je pro tuto práci stěžejní představená struktura dokumentů na nadnárodní, národní a programové úrovni. Toto třízení dokumentů mi umožní odhalit, z jakých úrovní jsou jaké vztahy akontability vyžadovány.

## **4.2 Operační program Zaměstnanost**

Operační program Zaměstnanost je program, který podporuje zaměstnanost, sociální začleňování a efektivní veřejnou správu z Evropského sociálního fondu v období 2014–2020. OPZ navazuje na program Lidské zdroje a zaměstnanost v období 2007–2013 a program Rozvoj lidských zdrojů z programového období 2004–2006. Řídicím orgánem OPZ je Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky.

Příprava OP Zaměstnanost probíhala již od roku 2011, první pracovní návrh OPZ byl představen v únoru 2013, v červenci 2014 byl pak návrh OPZ schválen vládou a oficiálně předložen Evropské komisi, čímž bylo zahájeno formální vyjednávání programu. Na základě průběhu vyjednávání a připomínek EK byl program upraven a v únoru 2015 znovu předložen EK. Evropská komise OP Zaměstnanost schválila 6. 5. 2015 (OP Zaměstnanost 2014–2020).

OPZ pokrývá oblasti podpory zaměstnanosti, rovných příležitostí žen a mužů, adaptability zaměstnanců a zaměstnavatelů, dalšího vzdělávání, sociálního začleňování a boje s chudobou, modernizace veřejné správy a veřejných služeb a podpory mezinárodní spolupráce a sociálních inovací v oblasti zaměstnanosti, sociálního začleňování a veřejné správy. Podporovány jsou intervence nehmotného charakteru (tzv. měkké investice). Pro období 2014–2020 je k dispozici přibližně 70 mld. Kč (tamtéž).

OPZ má 4 věcné prioritní osy, pátou prioritní osu je Technická pomoc, ze které je podporováno řízení a implementace OPZ. Každá prioritní osa přispívá k naplnění jednoho tematického cíle (s výjimkou prioritní osy 3):

- prioritní osa 1 **Podpora zaměstnanosti a adaptability pracovní síly**, která přispívá k naplnění TC 8 Zvyšování zaměstnanosti a kvalitní pracovní síla, zaměří se zejména na zvýšení zaměstnanosti podpořených osob, realizaci specifických opatření na podporu snížení rozdílů v postavení žen a mužů na trhu práce a na sladování soukromého a pracovního života, na rozvoj dalšího vzdělávání, zvyšování znalostí, dovedností a kompetencí pracovníků a konkurenceschopnosti podniků, modernizaci veřejných služeb zaměstnanosti a realizaci cílených opatření na podporu zaměstnanosti mládeže;
- prioritní osa 2 **Sociální začleňování a boj s chudobou** je navázána na TC 9 Fungující sociální systém a boj proti chudobě, zaměřena bude na zvýšení uplatnitelnosti osob ohrožených sociálním vyloučením nebo sociálně vyloučených na trhu práce, rozvoj sociálních, zdravotních služeb, služeb pro rodiny a děti a dalších služeb a aktivit zaměřených na osoby sociálně vyloučené nebo sociálním vyloučením ohrožené, podporu sociálního podnikání a na podporu rozvojových strategií řízených na místní úrovni;
- prioritní osa 3 **Sociální inovace a mezinárodní spolupráce** je navázána na TC 8, 9 a 11 a je zaměřena na sociální inovace a mezinárodní spolupráci v oblastech přístupu k zaměstnání pro uchazeče a neaktivní osoby včetně místních iniciativ zaměstnanosti a mobility pracovní síly a aktivního začleňování zejména s cílem zvýšení zaměstnatelnosti a v oblasti zvyšování efektivity veřejné správy;
- prioritní osa 4 **Efektivní veřejná správa** naplňuje tematický cíl 11 Kvalitní, efektivní a transparentní veřejná správa a instituce a je zaměřena na řešení příčin nízké efektivity veřejné správy zejména pak vysoké administrativní a regulační zátěže, stejně jako neefektivního řízení a nízké úrovně profesionalizace pracovníků veřejné správy (MPSV 2015: 25-26).

Prioritní osy se dále dělí na tzv. investiční priority, ke kterým se vážou již konkrétní specifické cíle<sup>32</sup>.

Řízení Operačního programu Zaměstnanost bylo usnesením vlády č. 867 ze dne 28. listopadu 2012 svěřeno Ministerstvu práce a sociálních věcí. V rámci ministerstva pak byla funkcí řídicího orgánu pověřena sekce fondů EU (OM OPZ: 53). Řídicí orgán se skládá z oddělení evaluací, odboru řízení programů ESF, odboru kontrol evropských programů, odbory realizace programů ESF (zaměstnanost, sociální začleňování, veřejná správa a sociální inovace). Přestože jsou odbory v rámci organizační struktury MPSV na stejné úrovni, odbor řízení programů ESF je ostatním odborům nadřazen, a to vzhledem ke skutečnosti, že zodpovídá za řízení a koordinaci OPZ jako celku. Odbory realizace programů ESF pak zodpovídají přímo za implementaci OPZ prostřednictvím projektů (tamtéž: 55–56). Pravidla implementace OPZ jsou dána souborem dokumentů, který tvoří Operační manuál a na něj navazující rozšiřující pracovní postupy (tamtéž: 9).

---

<sup>32</sup> Přehled celkové investiční strategie OPZ viz MPSV 2015: 32-34.

## 5 Akontabilita v OP Zaměstnanost – zjištění z analýzy

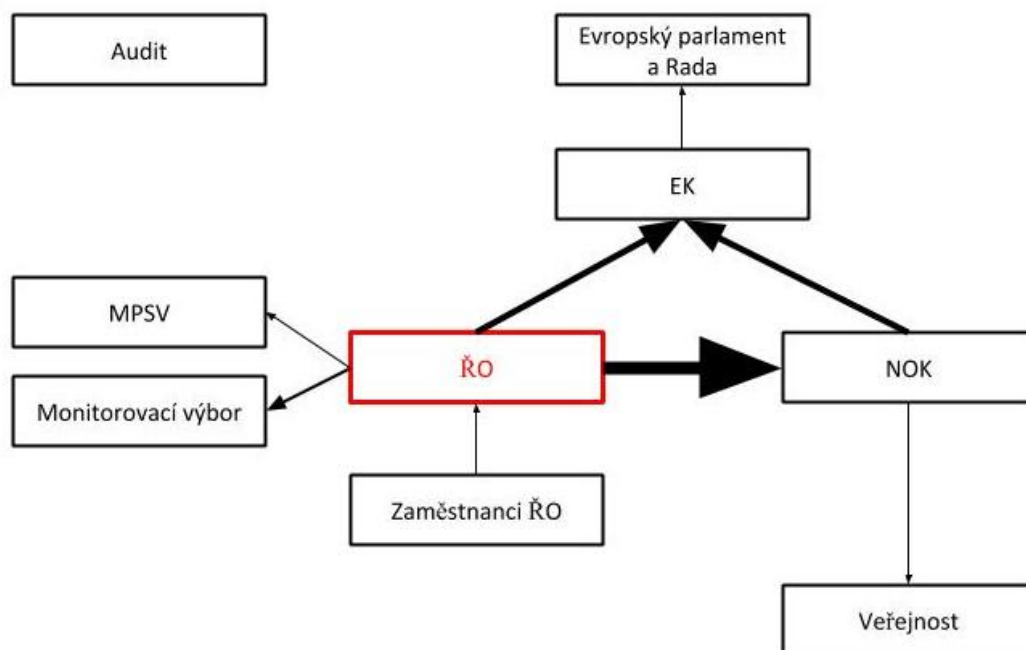
V této kapitole prezentuji zjištění na základě analýzy získaných dat, doplněné o poznání získaná z četby analyzovaných dokumentů a z provedených expertních rozhovorů. Postupně budu odpovídat na jednotlivé stanovené výzkumné otázky.

V analyzovaných dokumentech bylo nalezeno celkem 79 jednotek, které nastavují vztah mezi konkrétním aktérem a fórem, a tvoří tak zkoumaný datový soubor. Veškeré kvantitativní údaje prezentované v této kapitole vycházejí právě z tohoto souboru dat.

### 5.1 Režim akontability v OPZ na základě obsahové analýzy

Analýza dokumentů zachytila celkem 8 různých vztahů aktér-fórum: řídicí orgán-NOK, ŘO-Evropská komise, NOK-EK, ŘO-Monitorovací výbor, NOK-veřejnost, EK-Evropský parlament a Rada, zaměstnanci ŘO-ŘO a ŘO-MPSV. Schematicky jsou identifikované vztahy v rámci akontability zachyceny v obrázku 4, směr šipky označuje směr od aktéra směrem k fóru. Tloušťka šipky pak naznačuje přibližně četnost výskytu zmínek o jednotlivých vztazích.

Obr. 4 Vztahy akontability v OPZ na základě analýzy



Zdroj: Autorka

Nejčastěji je v dokumentech stanoven a popisován vztah mezi řídicím orgánem a NOK (38 zmínek, 48 % ze všech zmínek), následován je vztahem mezi Národním orgánem pro koordinaci a Evropskou komisí<sup>33</sup> (16 zmínek, 20 %) a mezi řídicím orgánem a EK (11 zmínek, 14 %). Oproti výchozím předpokladům (viz kapitola 3 Metodologie a metody), nebyl v analyzovaných dokumentech identifikován žádný vztah, ve kterém by roli fóra hráli příjemci a realizátoři projektů.

Specificky je ve schématu zobrazena role auditů, včetně Auditního orgánu. V průběhu analýzy se ukázalo, že vztahy vůči auditu jsou na evropské úrovni nastavovány odlišně od ostatních vztahů. V rámci Nařízení o společných ustanoveních je členskému státu uložena povinnost zajistit fungování funkčně nezávislého auditního orgánu (Nařízení č. 1303/2013, (106)) a dále se soustředí na stanovení povinností a pravidel pro samotný Auditní orgán. Kvůli těmto skutečnostem je audit zachycen bez vztahů, jako nezávislý orgán, kterému je svěřena pravomoc kontrolovat „*řádné fungování systémů řízení a kontroly operačního programu*“ (tamtéž, článek 127) a není dále podrobněji analyzován.

Kromě vztahu mezi zaměstnanci řídicího orgánu a samotným ŘO, je ve všech identifikovaných vztazích aktér konkrétní organizace veřejné správy, která je reprezentována svým vedoucím/odpovědným zástupcem v daném vztahu. V rámci identifikovaných vztahů akontability, je tak aktérem v 98 % zachycených vztahů odpovědný zástupce organizace, který vysvětluje jednání organizace. V případě vztahu mezi zaměstnanci řídicího orgánu, je pak aktérem vždy jeden konkrétní jedinec, který se svému vedoucímu zodpovídá za své jednání a může případně čelit důsledkům ze strany svého zaměstnavatele. V rámci OPZ tak zcela převažuje hierarchická akontabilita, což se ovšem vzhledem k zařazení mezi instituce veřejné správy dalo očekávat. V případě zaměstnanců se pak jedná o akontabilitu individuální, kdy se každý jednotlivec zodpovídá za své pracovní výkony a jednání.

Roli fóra pak mají v 89 % zachycených vztahů instituce veřejné správy, převažuje tedy tzv. administrativní akontabilita. V případě vztahu mezi řídicím orgánem a monitorovacím výborem se pak dle mého názoru jedná spíše o profesní akontabilitu,

---

<sup>33</sup> Nařízení o společných ustanoveních hovoří často o povinnosti členského státu (vzhledem ke skutečnosti se existence centrálního/národního koordinačního orgánu není povinná), pro případ ČR je vztah členský stát-EK kódován jako NOK-EK.

vzhledem ke složení monitorovacího výboru. Nejmenší zastoupení v rámci zachycených vztahů má společenská akontabilita. Poněkud překvapivě je pouze třikrát zmíněna povinnost Národního orgánu pro koordinaci vysvětlovat své jednání veřejnosti. V rámci společenské akontability NOK se pak jedná o povinnost informovat veřejnost o průběhu čerpání prostředků v rámci fondů a výsledcích programů.

**Tab. 7 Typy vztahů akontability**

<b>Vertikální</b>	ŘO-EK NOK-EK EK-Evropský parlament a Rada Zaměstnanci ŘO-ŘO ŘO-MPSV
<b>Horizontální</b>	NOK-veřejnost ŘO-MV
<b>Diagonální</b>	ŘO-NOK

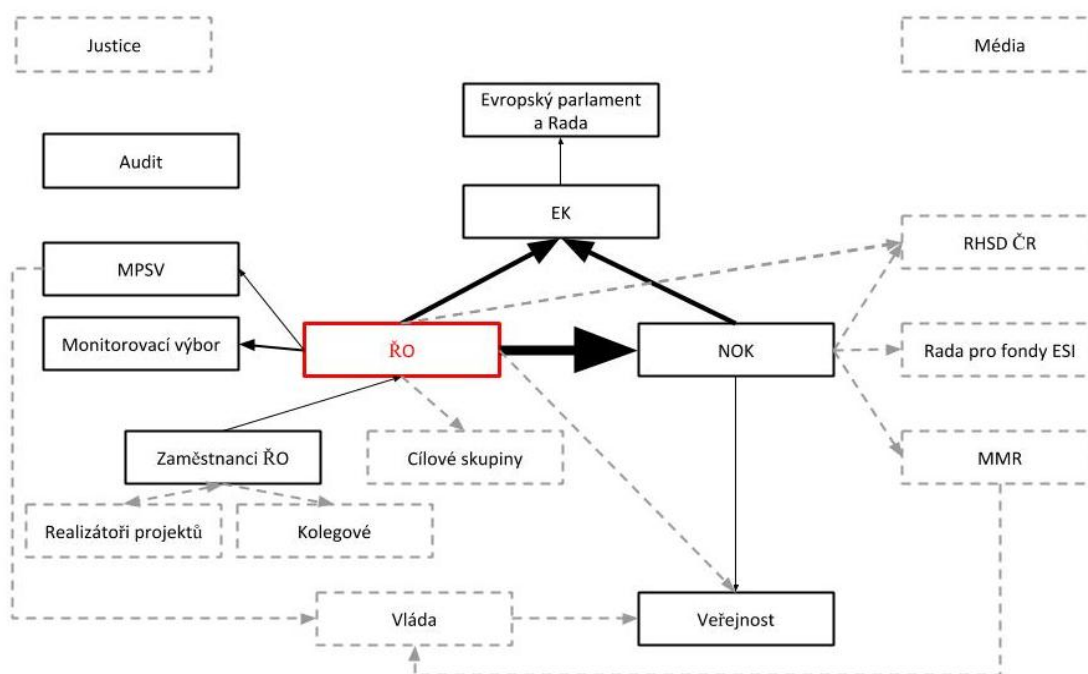
Zdroj: Autorka

V rámci zachycených vztahů mezi aktérem a fórem najdeme všechny tři typy vztahů – o vertikální vztah se jedná v případě vztahů ŘO-EK, NOK-EK, EK a Evropským parlamentem a Radou, zaměstnanci-ŘO a ŘO-MPSV. Jako horizontální označuji vztah mezi NOK a veřejností a mezi ŘO a MV. Otázka označení vztahu mezi monitorovacím výborem a ŘO jako horizontálního není zcela jednoznačná. Na jednu stranu monitorovací výbor představuje zástupce veřejnosti, kterému je svěřen dohled nad postupem a průběhem implementace programu. V období 2014–2020 je pak ještě více posílena role zástupců neziskového sektoru a společnosti jako takové, v předchozím programovém období měli v rámci monitorovacího výboru hlasovací většinu obvykle zástupci veřejné správy. Na druhou stranu má monitorovací výbor poměrně velkou schvalovací pravomoc a vztah mezi ŘO a MV bychom tak mohli označit i jako vertikální. V tabulce 7, která shrnuje identifikované typy vztahů akontability, je tak proto vztah ŘO-MV zařazen jako horizontální, ale označen kurzívou. Diagonální jsou pak vztahy mezi ŘO a NOK, vzhledem ke skutečnosti, že jsou oba součástí rovnocenných ministerstev, ale MMR byl svěřen úkol vykonávat roli NOK. Z hlediska četnosti výskytu je nejčastějším zmiňovaným typem vztahu vztah diagonální, jelikož nejčastěji zmiňovaným vztahem jako takovým je vztah mezi řídicím orgánem a Národním orgánem pro koordinaci.

## 5.2 Rozšířený model režimu akontability v OPZ

Vztahy akontability v OPZ zachycené na základě obsahové analýzy (tak jak jsou zobrazeny v obrázku 4) se nyní pokusím rozšířit na základě implicitních zmínek o vztazích akontability, které jsou v dokumentech obsažené, ale nejsou analýzou zachytitelné. Využiji také vlastní zkušenosti a znalosti a informace z expertních rozhovorů. Obrázek 5 tak zobrazuje schéma vztahů akontability OPZ zachycených na základě analýzy, doplněné o další vztahy. Doplněné vztahy jsou zobrazeny přerušovaně šedou barvou, tloušťka šedých šipek již nenese žádný význam.

Obr. 5 Doplněné a rozšířené vztahy akontability v OPZ



Zdroj: Autorka, na základě expertních rozhovorů

Implicitně je ve všech dokumentech obsažena právní kontabilita. Aktéři implementující fondy ESI se musí řídit relevantní legislativou na evropské a národní úrovni a v rámci akontability se tak za jednání (případné porušení zákonů) zodpovídají justici a jejím orgánům. Nutnost respektovat relevantní legislativu je zmíněna ve všech dokumentech na evropské a národní úrovni i úrovni operačního programu. Justice hraje roli fóra pro všechny identifikované aktéry či fóra – ve schématu je proto zobrazená samostatně, bez šipek.

Podobně se všichni identifikovaní aktéři či fóra zodpovídají médiím, i média jsou proto zobrazena stejným způsobem jako justice.

Pro řídicí orgán a Národní orgán pro koordinaci doplňují akontabilitu politickou, která je dána institucionálním začleněním ŘO OPZ do Ministerstva práce a sociálních věcí a NOK do Ministerstva pro místní rozvoj. Zodpovědnost ŘO vůči MPSV je v Operačním manuálu OPZ zachycena. Skrze MPSV, které se za své jednání zodpovídá vládě a vláda alespoň teoreticky občanům – veřejnosti, se tak i samotný řídicí orgán zodpovídá zprostředkovaně veřejnosti. Zodpovědnost Národního orgánu pro koordinaci vůči MMR není v analyzovaných dokumentech zachycena, ale doplňují ji na základě provedeného expertního rozhovoru.

Národní orgán pro koordinaci dále skládá účty Radě hospodářské a sociální dohody (RHSD ČR, tzv. tripartita), prostřednictvím pracovního týmu RHSD ČR pro místní rozvoj a fondy EU. Skrze Pracovní týmy RHSD je pak vůči RHSD aktérem i řídicí orgán. Roli fóra vůči Národnímu orgánu pro koordinaci má také Rada pro fondy ESI.

Pro řídicí orgán je pak kromě vztahů identifikovaných v dokumentech fórem veřejnost, které ŘO vysvětluje své jednání převážně prostřednictvím médií. Na základě informací získaných z expertních rozhovorů hrají také roli fóra pro řídicí orgán tzv. cílové skupiny, na které je OP Zaměstnanost zaměřen.

Jak jsem uvedla v kapitole 3.5 – Omezení zvoleného přístupu, nastavení obsahové analýzy opomíjí perspektivu konkrétních osob, které v praxi implementují OPZ. Operační manuál OPZ stanovuje pouze, že zaměstnanci řídicího orgánu se musí OM OPZ řídit a nastoluje tak vztah akontability mezi zaměstnanci a ŘO. Tento rozměr rozšiřuji o akontabilitu společenskou a profesní. Zaměstnanci ŘO, především tzv. projektoví manažeři, kteří přichází do styku s realizátory projektů (svými klienty), představují liniové pracovníky, pro které je rozměr společenské a profesní akontability typický. Vztah mezi zaměstnanci ŘO a realizátory projektů pak považuji jako jediný za oboustranný. Zaměstnanci ŘO se realizátorům projektů zodpovídají za svoji práci a naopak realizátoři projektů se zaměstnancům ŘO zodpovídají minimálně za dodržování nastavených pravidel v průběhu realizace projektu a za plnění cílů, které si projekt stanovil.



### 5.3 Kým je akontabilita vyžadována?

Vztahy akontability jsou nastolovány ze všech sledovaných úrovní (evropské, národní i programové). Nejčastěji jsou vztahy akontability zachyceny v dokumentech vzniklých na úrovni České republiky (44 zmínek, 56 % ze všech zmínek). Na úrovni EU je pak nějaký vztah akontability vymezen čtyřicetkrát (30 %). Nejméně se vztahy akontability zabývá Operační manuál OPZ, ve kterém je vztah akontability zmíněn pouze jedenáctkrát (14 %).

**Tab. 8 Počet a podíl zmínek o identifikovaných vztazích akontability na jednotlivých sledovaných úrovních**

	ŘO- NOK	ŘO-EK	NOK- EK	ŘO- MV	NOK- veř	EK- EU <sup>34</sup>	zam- ŘO	ŘO- MPSV	celkem
<b>EU</b>	0 0 %	5 21 %	14 58 %	3 13 %	1 4 %	1 4 %	0 0 %	0 0 %	<b>24</b> <b>100 %</b>
<b>ČR</b>	36 82 %	3 7 %	2 5 %	1 2 %	2 5 %	0 0 %	0 0 %	0 0 %	<b>44</b> <b>100 %</b>
<b>OP</b>	2 18 %	3 27 %	0 0 %	2 18 %	0 0 %	0 0 %	2 18 %	2 18 %	<b>11</b> <b>100 %</b>
<b>celkem</b>	<b>38</b> <b>48 %</b>	<b>11</b> <b>14 %</b>	<b>16</b> <b>20 %</b>	<b>6</b> <b>8 %</b>	<b>3</b> <b>4 %</b>	<b>1</b> <b>1 %</b>	<b>2</b> <b>3 %</b>	<b>2</b> <b>3 %</b>	<b>79</b> <b>100 %</b>

Zdroj: Autorka

Odpověď na otázku, které vztahy se váží ke které úrovni, přináší tabulka 8. Vztahy akontability jsou nastavovány převážně shora, ze strany fóra. Dokumenty vzniklé na evropské úrovni nastavují vztahy, ve kterých je fórem převážně Evropská komise. Vztah mezi NOK a Evropskou komisí je specifický pro Českou republiku, na evropské úrovni dokumenty nastavují vztah mezi členským státem a EK. V dokumentech vzniklých na národní úrovni pak převažují vztahy, ve kterých je fórem Národní orgán pro koordinaci. Na tomto místě je třeba upozornit, že státy nemají povinnost zřizovat centrální či národní koordinační orgán, a proto vztah mezi řídicím orgánem a NOK je nastaven pouze na národní úrovni a na evropské úrovni není vůbec zmíněn. Pouze na programové úrovni, kde je autorem dokumentů řídicí orgán, jsou nastavovány vztahy ze strany aktéra. Ve většině vztahů na úrovni programu je aktérem řídicí orgán.

<sup>34</sup> Evropský parlament a rada.

## 5.4 Obsah akontability

V analyzovaných vztazích akontability jsou účty nejčastěji skládány za procesy (obsah akontability tvoří v 52 % případů, celkem 41 zmínek). Pod procesy si můžeme představit např. nastavení pravidel, způsob výběru projektů, provádění kontrol apod. V 19 případech (24 %) jsou pak obsahem akontability vstupy (poskytnuté finance, nastavení OP, zveřejňování informací ad.) a stejně často jsou zmiňovány jako obsah akontability výstupy (výstupy projektů, indikátory výstupu a výsledku). V analyzovaných dokumentech jsem ani jednou nezaznamenala jako obsah akontability efekty programů. Tedy ani jednou nebyl zaznamenán případ, kdy by se aktér zodpovídal danému fóru za dosažení efektů či dopadů politik.

Přestože se toto zjištění může zdát na první pohled velmi překvapivé, je třeba si uvědomit, že analýza se zaměřila jen na formalizované vztahy, obsažené v závazných dokumentech, a že OPZ působí na oblast, na kterou má vliv mnoho dalších faktorů, které jsou prostřednictvím aktivit OPZ neovlivnitelné (např. celková ekonomická a politická situace). Jen obtížně se proto řídicí orgán může zavázat k dosažení skutečných efektů. Jak ukážu dále, vztahy akontability jsou alespoň v několika případech využívány k dosažení odolnosti a efektů (např. prostřednictvím požadavku na provádění evaluací dopadu), přestože obsahem akontability nejsou efekty, ale spíše procesy (tj. provedení evaluace dopadu).

**Tab. 9 Obsah akontability na jednotlivých úrovních (počet a podíl)**

	vstupy	procesy	výstupy	efekty	celkem
EU	8	6	10	0	24
	33 %	25 %	42 %	0 %	100 %
ČR	9	29	6	0	44
	20 %	66 %	14 %	0 %	100 %
OP	2	6	3	0	11
	18 %	55 %	27 %	0 %	100 %
celkem	19	41	19	0	79
	24 %	52 %	24 %	0 %	100 %

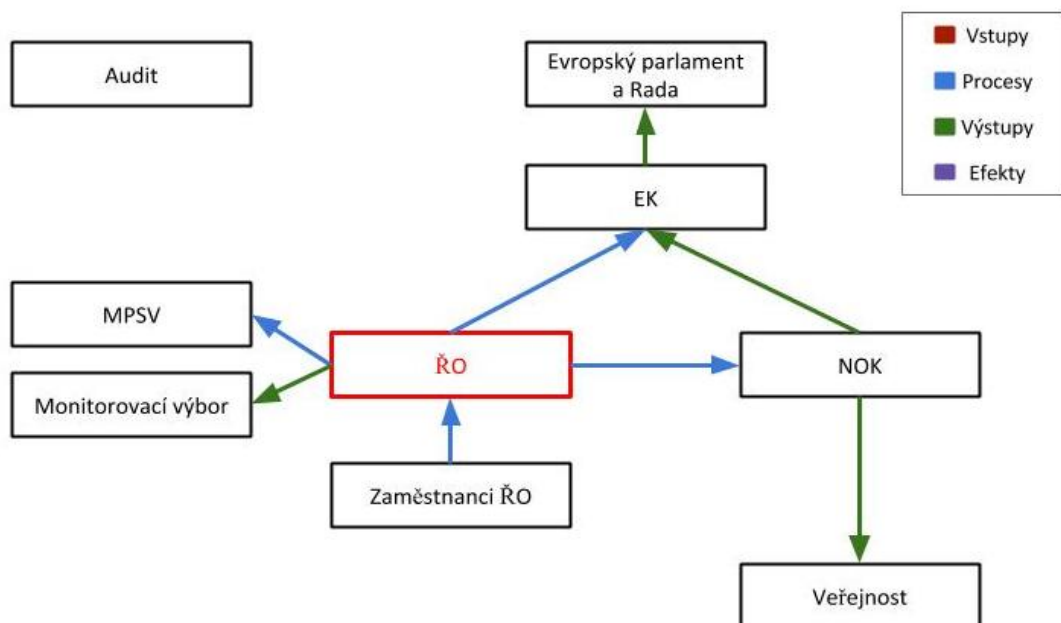
Zdroj: Autorka

Podívejme se nyní, jaké obsahy převažují na jednotlivých úrovních. Odpověď na tuto otázku přináší tabulka 9, která ukazuje, že zatímco na evropské úrovni převažují jako nejčastější obsah akontability výstupy, na úrovni ČR a programové úrovni už je hlavní

důraz kladen na procesy. Naopak na evropské úrovni jsou procesy relativně málo významné, dokonce i vstupy jsou uváděny častěji než procesy. Největší důraz na procesy je pak kladen na úrovni ČR, tj. Národním orgánem pro koordinaci.

Jaký obsah převažuje v jednotlivých identifikovaných vztazích, ukazuje obrázek 6, ve kterém barva šipky označuje nejčastější obsah v daném vztahu mezi aktérem a fórem. Řídicí orgán OPZ se jako aktér zodpovídá za nastavení a dodržování procesů implementace programu. Jedinou výjimkou je vztah k monitorovacímu výboru, vůči kterému převažuje akontabilita s obsahem výstupů. Považuji za zajímavé, že i vůči MPSV se řídicí orgán zodpovídá pouze za nastavené procesy a nikoliv (alespoň částečně) i za dosažené výsledky. Předpokládala bych, že ze strany politické reprezentace bude na výsledky, když už ne efekty, kladen větší důraz. Ve vztahu mezi řídicím orgánem a Evropskou komisí je obsah akontability nejvyrovnanější, přestože mírně převažují procesy (5 zmínek), obdobný důraz je kladen i na vstupy a výstupy (po třech zmínkách).

**Obr. 6 Převažující obsah akontability v jednotlivých vztazích**



Zdroj: Autorka

Již z tabulky 9 je zřejmé, že ze strany Národního orgánu pro koordinaci je kladen důraz na procesy, což potvrzuje i tento úhel pohledu analýzy – ve vztahu ŘO-NOK tvoří procesy 71 % obsahu, výsledky pouze 5 %. Jedná se o vztah s největší převahou důrazu

na procesy, pokud pomineme vztahy, které jsou v dokumentech nastavovány jen málokdy, a ve kterých tvoří procesy 100 % obsahu (ŘO-MPSV a zaměstnanci-ŘO). Naopak Národní orgán pro koordinaci se jako aktér jak vůči Evropské komisi, tak vůči veřejnosti zodpovídá za výsledky. Národní orgán pro koordinaci tak jako fórum klade v analyzovaných dokumentech důraz na procesy, v roli aktéra, je ale po něm požadováno, aby se zodpovídal za výsledky.

### **5.5 Funkce akontability**

V rámci zjišťování funkcí akontability bylo kódováno, kolikrát je která funkce zmíněna u jednoho zachyceného vztahu. Zajímalo mě, k čemu je využíván stanovený obsah akontability, jak je povinnost zodpovídat se za daný obsah zdůvodněna. Pokud jsou obsahem akontability procesy, tedy způsob jejich nastavení, k čemu má správné nastavení procesů vést, k čemu se má využívat?

Nejčastěji je v rámci analyzovaných dokumentů zmíněna funkce „plnění cílů“ (celkem 62 zmínek), podobně často je uvedena funkce „dodržování pravidel“ (59 zmínek). Naopak pouze šestkrát je uvedena funkce „dosažení odolnosti a efektů“. Zároveň je třeba upozornit, že všech 6 zmínek o funkci akontability „dosažení odolnosti a efektů“ se váže spíše k dosažení efektů. V rámci OPZ tak akontabilita není v analyzovaných dokumentech příliš využívána k učení se a zlepšování fungování jednotlivých organizací, nebo přesněji řečeno není záměrem využívat formální akontabilitu k těmto funkcím. Je samozřejmě otázka, jak je akontabilita využívána v praxi či v rámci neformálně nastavených vztahů akontability.

Funkce akontability „dosažení odolnosti a efektů“ je v dokumentech zmíněna v zásadě dvěma různými způsoby. Prvním způsobem je deklarativní prohlášení, které konstatuje, že oproti programovému období 2007–2013 musí být v období 2014–2020 kladen větší důraz na skutečné efekty projektů, jejich smysluplnost a opravdovou potřebnost. Jak ale ukázala analýza, s tímto prohlášením příliš nekoresponduje samotný obsah dokumentů. Druhým způsobem je požadavek na provedení evaluace dopadů, aby bylo zjištěno, zda došlo k nějakým efektům programů a případně jakým. Tento požadavek je dán již z úrovně nařízení o společných ustanoveních. Zjištění evaluace dopadu jsou projednávány v rámci monitorovacího výboru (Nařízení č. 1303/2013, článek 56).

Žádná funkce akontability nebyla uvedena v 9 případech, přičemž pětkrát se jednalo o vztahy akontability nastavené Operačním manuálem OPZ.

V celkovém pohledu je důraz na funkce dodržování pravidel a plnění cílů vyrovnaný. Pokud se ale podíváme, jak je tomu na jednotlivých úrovních, zjistíme, že tato skutečnost neplatí univerzálně. Zatímco na úrovni EU zcela převažuje důraz na plnění cílů, na úrovni ČR a OP mírně převažuje důraz na dodržování pravidel (viz tabulka 10). Tato zjištění korespondují s výsledky z analýzy obsahu akontability, kde se ukázalo, že na úrovni ČR a programu převažuje důraz na procesy, na úrovni evropské je pak důraz na výsledky.

**Tab. 10 Počet a podíl zmínek funkcí akontability v jednotlivých úrovních**

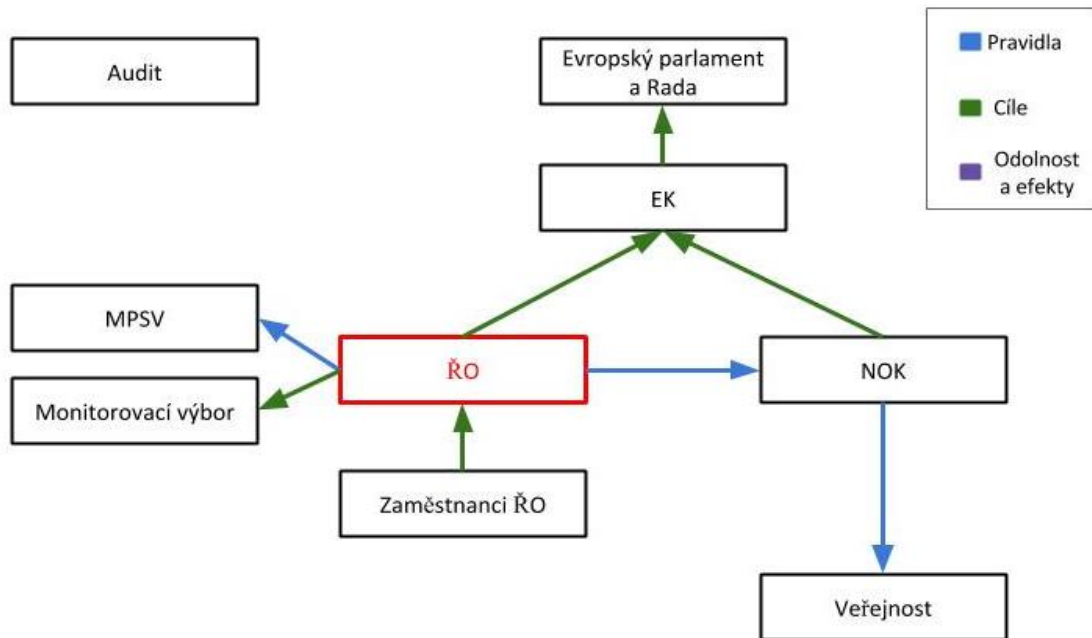
	pravidla	cíle	odolnost a efekty	celkem
<b>EU</b>	6	18	2	<b>26</b>
	23 %	69 %	8 %	<b>100 %</b>
<b>ČR</b>	46	38	4	<b>88</b>
	52 %	43 %	5 %	<b>100 %</b>
<b>OP</b>	7	6	0	<b>13</b>
	54 %	46 %	0 %	<b>100 %</b>
<b>celkem</b>	<b>59</b>	<b>62</b>	<b>6</b>	<b>127</b>
	<b>46 %</b>	<b>49 %</b>	<b>5 %</b>	<b>100 %</b>

Zdroj: Autorka

Studium dokumentů, které bylo přirozenou součástí procesu kódování, pak ukázalo, že se snižováním úrovně jsou dokumenty stále podrobnější, detailnější a techničtější. Dokumenty se stávají stále více návody, jak vykonávat konkrétní činnosti a ztrácí se z nich částečně cíl, proč se konkrétní věci mají dělat. Čím nižší je úroveň, na které dokument vznikl, tím je dokument podrobnější a specifitější. Např. Metodický pokyn pro evaluace v programovém období 2014–2020 popisuje jednotlivé typy evaluací a stanovuje, které je kdy nutné dělat, již se ale příliš nezabývá otázkou, k čemu evaluace slouží a k čemu by měly být využívány. Stejně tak Operační manuál OPZ je již seznam popisující konkrétní průběh činností jednotlivých oddělení v rámci ŘO, který ale v podstatě neobsahuje vysvětlení, proč jsou tyto činnosti prováděny zvoleným způsobem a k čemu slouží. Toto pozorování koresponduje i se zjištěním, že u 5 vztahů na programové úrovni není uvedena žádná funkce akontability. Domnívám se, že přesun od důrazu na cíle k důrazu na dodržování pravidel je dán

i touto skutečností. Pozorovaná přetechnizovanost dokumentů ale není nijak vyžadována a je otázka, zda a nakolik je nezbytná.

**Obr. 7 Převažující funkce akontability v jednotlivých vztazích**

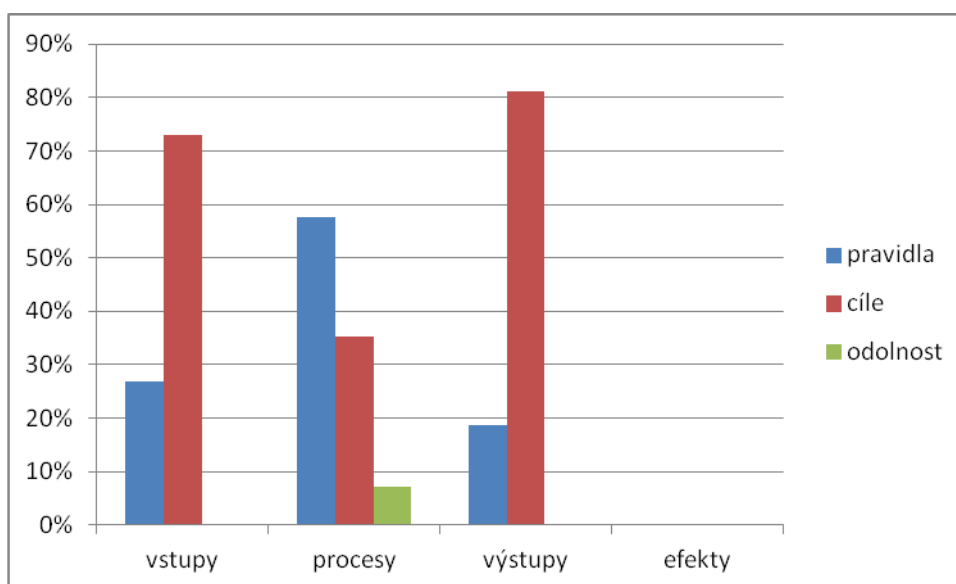


Zdroj: Autorka

Pokud se podíváme, jak je akontabilita využívána v jednotlivých vztazích, vidíme, že ve většině vztahů převažuje využití akontability k dosažení cílů, jak znázorňuje obrázek 7. Výjimku tvoří vztah ŘO-NOK, kde se již poněkolkáté setkáváme se skutečností, že ze strany Národního orgánu pro koordinaci je kladen důraz na pravidla a procesy a také vztah ŘO-MPSV, kde bych přitom v rámci politické akontability předpokládala spíše větší důraz na dosažené výsledky, případně efekty.

Posledním úhlem pohledu, který bych na funkci akontability ráda představila, je propojení obsahu akontability a její funkce. Graf 1 ukazuje, jaké funkce akontability převažují v rámci jednotlivých obsahů. Pokud se aktér zodpovídá za vstupy či výstupy, je akontabilita využívána k plnění stanovených cílů. Akontabilita zaměřená na procesy je pak využívána spíše k dodržování pravidel a jako jediná také k dosažení odolnosti a efektů.

**Graf 1 Podíl funkcí u jednotlivých obsahů akontability**



Zdroj: Autorka

### **5.6 Způsobuje akontabilita u aktérů nějaké problémy?**

V kapitole 2.1.7 jsem představila teoretické koncepty problémů, které může akontabilita vyvolávat. Nyní se na základě zjištění z analýzy a z expertních rozhovorů pokusím popsat problémy či situace, které považuji za potencionálně problematické.

Analýza dokumentů identifikovala 8 různých vztahů akontability, v rámci doplněného schématu se pak vztahy ještě celkově komplikují a rozšiřují. Aktéři jako řídicí orgán a Národní orgán pro koordinaci se zodpovídají různorodým fórům za různé obsahy. Domnívám se proto, že přetížení akontabilitou je u těchto aktérů velmi pravděpodobné. Zajímavá je pak situace NOK, který v roli fóra klade důraz na procesy a dodržování pravidel, ale jako aktér se vůči EK zodpovídá za dosažení výsledků.

Co se týče obsahu akontability na úrovni ČR a programu v rámci vztahů akontability, převažuje důraz na procesy a způsob jejich provádění. Požadavek na důsledné plnění nastavených procesů a množství procesů, které je vyžadováno, pak v praxi vede neefektivnosti a plýtvání – je vykonáváno mnoho zbytečné práce, která ale není nutná. Dále pak také u liniových pracovníků může důraz na procesy vést až k vyhoření či ztrátě motivace a linioví pracovníci cítí, že nejsou schopni plnit obecný smysl své práce pro přílišnou sešňovanost pravidly a tedy nedostatek autonomie a možnosti efektivně řešit problémy klientů (Kváča, rozhovor ze dne 29. 4. 2015). K tomu přispívá i skutečnost, že zejména u dokumentů na nižších úrovních (především

pak úrovně programové), se vytrácí zdůvodnění, proč se mají určité věci dělat konkrétním způsobem a k čemu mají činnosti vést. Akontabilita jako taková je určitou formou externí kontroly, skládání účtů je vyžadováno zvnějšku ze strany fóra. Pokud je důraz na akontabilitu příliš veliký a požadavky fóra jsou náročné, nezůstává obvykle prostor pro vnitřní odpovědnost každého pracovníka (Veselý 2012: 768–9). Přílišný důraz na procesy a pravidly přísně a úzce vymezený prostor pak vede také u liniových pracovníků k pocitu, že není možné podporovat opravdu smysluplné projekty (Pěchoučková, rozhovor ze dne 12. 5. 2015).

Pokud se podíváme na konkrétní obsah vztahů akontability, můžeme uvést minimálně jeden případ, kdy je po řídicím orgánu jako aktérovi žádáno splnit něco, co není v jeho kompetenci – jedná se konkrétně o agendu tzv. předběžných podmínek („ex-ante kondicionalit“), na jejichž splnění je navázáno schválení programu. V případě OP Zaměstnanost zahrnují předběžné podmínky např. vytvoření strategie zaměstnanosti. Zodpovědnost za plnění předběžných podmínek mají ve většině případů věcně příslušné sekce ministerstev, nikoliv řídicí orgány. Aplikace nařízení ze strany EK však vychází z toho, že ŘO je odpovědný za přípravu programu, a tedy i splnění předběžných podmínek. Aby byly předběžné podmínky splněny, musí proto ŘO společně s NOK prostřednictvím tlaku na vládu donutit k činnosti reálně odpovědné aktéry (Kváča, rozhovor ze dne 29. 4. 2015).

V praxi se pak také může lišit důraz na obsah akontability deklarovaný formálními dokumenty a obsah, který je ze strany fór reálně vyžadován. Přestože jsem ukázala, že na evropské úrovni je důraz kladen hlavně na výstupy, zkušenosti z praxe ukazují, že požadavky Evropské komise směřují hlavně směrem k hladkému průběhu čerpání poskytnutých prostředků (Pěchoučková, rozhovor ze dne 12. 5. 2015), tedy zaměřuje se spíše na vstupy.

Z pohledu zaměstnanců řídicího orgánu mohou být některá fóra nekompetentní. Řídicí orgán implementuje operační program a vzhledem ke kontinuitě, která u OP Zaměstnanost panuje, mají zaměstnanci ŘO s implementací programu již víceleté zkušenosti a lze předpokládat, že jsou v této oblasti odborníky. Jejich možnost bránit se požadavkům fóra je ale formálně velmi malá, obvykle se proto vede v rámci neformalizovaných vztahů, které jsou uspořádány do určitého uzavřeného cyklu vztahů aktér-fórum. Příkladem může být využití českých



europoslanců dotazujících se EK na některé postupy vůči ČR (Kváča, rozhovor ze dne 29. 4. 2015).

Posledním problémem, který bych ráda zmínila, přestože je spíše mimo záběr této práce a vyplynul až z provedených rozhovorů, je skutečnost, že na jednu oblast (především nastavení procesů a dodržování pravidel) dohlíží velké množství různých fór, které jsem v rámci zjednodušení označila jako justice či audit (finanční úřady, Nejvyšší kontrolní úřad, interní audit, Auditní orgán Ministerstva financí, auditoři Evropské komise, Evropský účetní dvůr aj.). Tato fóra ale nejsou nijak hierarchicky řazena a nemají povinnost koordinovat mezi sebou svůj výklad pravidel. V praxi pak může docházet k situaci, kdy aktér nemůže vědět, kdo je v dané oblasti hlavním fórem, kdo má nejvyšší rozhodovací pravomoc a jaké jeho jednání je správné či ideální (Kváča, rozhovor ze dne 29. 4. 2015). Tato situace není navíc časově omezena, protože aktér nemůže vědět, kdy může přijít další kontrola či audit, který zcela vyvrátí předchozí zjištění. Domnívám se proto, že minimálně aktéři na úrovni operačního programu jsou velmi silně v situaci tzv. profesní dezorientace (viz Veselý 2012) a v rámci implementace OP dochází k významné právní nejistotě, což může vést k volbě pouze „bezpečných“, již jednou schválených („zaauditovaných“) strategií a postupů, bez ohledu na jejich smysluplnost (Kváča, rozhovor ze dne 29. 4. 2015).

## 6 Diskuse

V rámci této kapitoly se pokusím shrnout, interpretovat a dále rozvést zjištění představená v kapitole předchozí. Zodpovím otázku, jak zjištění odpovídají teoretickým východiskům a poznatkům prezentovaným v kapitole 2. Představím závěry, které z provedeného výzkumu lze odvodit a které považuji za přínosné pro veřejnou politiku. V závěru naznačím směr, kterým by se výzkum akontability mohl v ČR dále ubírat a také zhodnotím celkové nastavení realizovaného výzkumu a jeho nedostatky.

Zvolená teoretická východiska, která jsem představila především v kapitole 2.1 – Akontabilita jako sociální vztah, se ukázala jako vhodná pro analýzu akontability v ČR. Přestože v analyzovaných dokumentech se výslovně o akontabilitě nemluví, a to ani na evropské úrovni, dokumenty přesto vztahy akontability nastavují a lze v nich celkem snadno sledovat i vlastnosti těchto vztahů (především obsah a funkce). Pojetí akontability jako sociálního vztahu dle Bovense (2005, 2006) tak považuji za využitelné v kontextu České republiky.

Bovens (2007: 110–113) charakterizuje současné nové formy akontability v rámci víceúrovňového vládnutí. Podívejme se nyní, jak tyto charakteristiky odpovídají zjištění z analýzy. Za prvé Bovens tvrdí, že nové formy akontability jsou převážně diagonální. Přestože kohezní politika je typickou ukázkou víceúrovňového vládnutí, většina vztahů, které jsem na základě analýzy definovala, je vertikálního charakteru. Z hlediska četnosti výskytu ale převažuje diagonální vztah mezi ŘO a NOK. Pokud se podíváme na doplněné a rozšířené schéma vztahů, vidíme další diagonální vztahy, především pak vztah ŘO vůči auditorům je typicky diagonální. Množství vertikálních vztahů je pak dle mého názoru ovlivněno skutečností, že v rámci ČR je většina institucí, které se podílí na implementaci fondů zařazena do konkrétní veřejné organizace (ministerstva) a nevznikají samostatné nezávislé agentury, kterým by byly konkrétní činnosti a povinnosti svěřeny. Nové formy akontability jsou totiž spojeny právě se vznikem nezávislých agentur (tamtéž). Množství vertikálních vztahů ovlivňuje také skutečností, že analýza se zaměřila na formální vztahy akontability, nastavované formálními dokumenty.

Za druhé, fóra se přestávají spoléhat na hierarchickou akontabilitu, ale stále častěji jsou v rámci skládání účtů voláni k zodpovědnosti konkrétní jedinci (tamtéž).

Tato charakteristika je pomocí naší analýzy zachytitelná jen částečně, protože v analyzovaných dokumentech není proces akontability přesněji stanoven, převažuje v nich ale klasická hierarchická akontabilita, kdy je odpovědnost svěřena organizaci reprezentované jejím zástupcem.

Za třetí, Bovens (2007: 112) pozoruje rozšíření horizontálních forem akontability, což spojuje se zavedením principů NPM a smluvních vztahů v rámci veřejné správy. V analyzovaných dokumentech jsme jako horizontální označili pouze vztah mezi ŘO a MV, který pro nás představuje zástupce veřejnosti. Rozšíření horizontálních forem akontability, které souvisí především s nastavováním smluvních vztahů a kontabilitou vůči klientům a společnostem jako celku, tedy nepozorujeme.

Zjištění z analýzy se s poznatky ohledně akontability ve víceúrovňovém vládnutí příliš neshodují. Dovolují si tvrdit, že hlavním důvodem pozorovaného rozporu je skutečnost, že tyto poznatky vychází z pozorování a zkoumání veřejné správy především v zemích západní Evropy, které se nachází v jiném stádiu vývoje a vycházejí z jiných kořenů a předpokladů než veřejná správa v České republice, případně v zemích střední a východní Evropy. Zatímco v zemích západní Evropy se první myšlenky NPM začaly objevovat již v 80. letech minulého století, v zemích střední a východní Evropy je vývoj vzhledem k jejich komunistické minulosti zpožděný a první reformy s prvky NPM se začaly objevovat až v 90. letech. Veselý (2012: 759) charakterizuje organizaci veřejných služeb v zemích EU-10 jako plnou „*kontradikcí a obtížného – většinou neúspěšného – vyvažování různých protikladných požadavků (např. mezi snahou vše kontrolovat a řídit z centra a myšlenkami autonomie a volnosti v řízení pro manažery těchto organizací)*.“ Analýza tedy ukázala, že akontabilita a vztahy v rámci akontability fungují v České republice na jiných principech než v zemích západní Evropy.

Podívejme se proto nyní na tři teoretické předpoklady ohledně povahy a důsledků akontability v zemích střední a východní Evropy, které ve svém článku formuluje Veselý (2012) a porovnejme je se závěry a zjištěními z provedené analýzy. Veselý (2012: 774) tvrdí, že doposud si autoři v kontextu České republiky všímali především problémů spojených s nedostatkem akontability, a to především akontability politické. Zavádění nových reforem ovšem přineslo i další problémy. Za prvé, zavádění nových forem akontability a různorodé vrstvení požadavků, které nejsou vzájemně reflektovány, může vést k situaci, kdy žádné jednání aktéra není

ideální, vzhledem k rozdílným nárokům, které na něj fóra kladou. U aktéra tak dochází k tzv. profesní dezorientaci (tamtéž: 775). Analýza vztahů akontability v OPZ ukázala, že, pokud zůstaneme u ústřední perspektivy aktéra jako řídicího orgánu OPZ, na aktéra skutečné jsou kladeny různorodé nároky. To je spojeno především s různými úrovněmi, odkud požadavky přichází. Analýza a provedené expertní rozhovory ale také upozornily, že problémy aktérovi způsobuje i fakt, že jednu oblast (typicky dodržování pravidel a nastavení procesů) kontroluje více různých fór, která si ovšem pravidla vykládají různě. ŘO OPZ tak může být dezorientován rozdílnými cíli, které má sledovat, tj. zda má více hledět na poctivost a dodržování pravidel, jak je po něm požadováno ze strany NOK, nebo spíše na plnění cílů a výstupů, na které klade důraz EK. Ale i pokud se zaměří na dodržování pravidel, je ve stavu permanentní nejistoty, zda je zvolená interpretace pravidel ta správná (Kváča, rozhovor ze dne 29. 4. 2015).

Za druhé, dalším pozorovaným problémem je převaha výstupů jako obsahu akontability na úkor vstupů a procesů (Veselý 2012: 776). Tento problém jsme analýzou akontability v oblasti OPZ nepotvrdili. Naopak v analyzovaných vztazích byly nejčastějším obsahem procesy. Musím ovšem upozornit, že důraz na výsledky převažuje z úrovně EU a vzhledem ke skutečnosti, že jednotlivé vztahy jsou na sebe spíše volně navrstvené a nejsou nijak hierarchicky či dle významnosti seřazené, je otázkou, jak v praxi budou vztahy akontability fungovat a jaký obsah ve finále převáží.

Posledním identifikovaným problémem je dle Veselého tzv. asymetrie akontability, tedy situace ve které je akontabilita nerovnoměrně rozložena mezi jednotlivé aktéry a někteří aktéři tak skládají účty více než jiní (tamtéž: 777). Z analýzy vyplynulo, že existují fóra, která se nikomu nezodpovídají a nejsou tak nikdy v roli aktéra – monitorovací výbor a obecně audit. Zároveň v dokumentech chybí vymezení tvůrců politik, ať už jako aktéra, který by měl zodpovídat za obsah operačního programu a nastavení priorit financování, či v roli fóra, kterému se ŘO zodpovídá za smysluplnost podporovaných aktivit (Kváča, rozhovor ze dne 29. 4. 2015). Analýza neumožňuje porovnat, jak náročné jsou požadavky na různorodé aktéry a zda jsou z tohoto hlediska jednotlivé identifikované vztahy srovnatelné, stejně tak se nezaměřila na hodnocení politické akontability, přesto ale odhadujeme, že zátěž směrem k řídicímu orgánu bude spíše větší a náročnější a k asymetrii akontability

v rámci OPZ dochází. To je podpořeno i skutečností, že řídicí orgán má roli aktéra v rámci identifikovaných vztahů nejčastěji.

Jak z naznačené diskuse výsledků, tak ze samotné analýzy můžeme pozorovat poměrně zásadní rozdíly mezi úrovní EU a úrovní ČR či OP. Zatímco na úrovni EU převažuje důraz na plnění cílů a vykazování výsledků, v ČR se dokumenty soustředí na nastavování procesů a dodržování pravidel. Zjištění analýzy pak spíše odpovídají poznatkům specifickým pro kontext zemí střední a východní Evropy. Na základě těchto skutečností odhaduji, že zatímco autoři dokumentů na úrovni EU, tj. EK, se nacházejí spíše ve stádiu NPM, na úrovni ČR se myšlenky NPM prozatím ukotvily jen částečně a převažuje spíše přístup klasické weberovské byrokracie. Na tomto místě bych ovšem ráda zdůraznila skutečnost, že jak popisuji v kapitole 2.3, i myšlenky NPM se v současné odborné diskuzi považují za překonané. Kváča (rozhovor ze dne 29. 4. 2015) pak považuje důraz na detailní regulaci procesů a postupů za projev obecné nižší míry tolerance vůči nejistotě v České republice (What about...).

Za využitelné zjištění pro veřejnou politiku považuji skutečnost, že různorodé a spleť vztahy akontability existují a jsou vyžadovány obvykle shora. V rámci akontability nevychází aktivita ze strany aktérů, ale ze strany fóra, aktéři nijak dále akontabilitu nad rámec požadované akontability nerozšiřují, nekladou na sebe vyšší nároky, než je požadováno. Přestože především u ŘO, který je nejbližší svým „klientům“, bychom mohli očekávat větší důraz na horizontální formu akontability právě vůči příjemcům projektu.

Ze studia analyzovaných dokumentů také vyplývá, že vztahy akontability jsou na úrovni ČR a operačního programu nastavovány spíše intuitivně, bez znalosti konceptu akontability a uvědomění si, jaké následky mohou požadavky směrem k aktérům mít. Neexistuje jednotná terminologie, kterou bychom pomocí analýzy mohli identifikovat. Vztahy akontability jsou nastavovány spíše implicitně a nejdou přímo sledovat, přestože analýzou jsou zachytitelné. S tím je spojená i skutečnost, že ne vždy je uvedeno k čemu by měla být akontabilita vyžadována, jaká je její funkce. Především na úrovni operačního programu se pouze konstatuje, jak co má být děláno, a z jednotlivých činností se tak částečně vytrácí jejich smysl a cíl, což jak jsme uvedli, může vést ke ztrátě motivace či vyhoření jednotlivých pracovníků. Podrobnost dokumentů na úrovni ČR a operačního programu také může vést k úplnému vymizení

prostoru pro osobní rozhodování a osobní odpovědnosti. Jednou z příčin problémů, které takto nastavené vztahy akontability vyvolávají či budou vyvolávat, je dle mého názoru právě i neznalost konceptu a nedomyšlení důsledků jednotlivých požadavků.

Jednotlivé vztahy a jejich obsahy také nejsou nijak mezi sebou koordinované, dochází spíše k vrstvení různorodých požadavků. Je pak na samotném aktérovi, aby se v nich nějak zorientoval a vyhodnotil jejich důležitost, což znesnadňuje již zmíněná implicitnost, se kterou jsou vztahy nastolovány. K zlepšení a zpřehlednění celé situace by mohla přispět znalost principů akontability, uvažování nad důsledky, které vznášené požadavky mají, a snaha o koordinaci a záměrné vyvažování jednotlivých vztahů.

Jak tvrdí Veselý (2012: 779), empirický výzkum akontability je zatím v počátcích nejenom v zemích střední a východní Evropy. V této práci jsme se pokusila jeden malý a velmi ohraničený výzkum realizovat. Limity zvoleného přístupu jsem představila již v kapitole 3.5. I přes tyto limity se domnívám, že výsledná zjištění jsou alespoň částečně využitelná. Pro další případné výzkumy považuji za stěžejní upřesnit definici akontability v českém jazykovém kontextu a prozkoumat, zda a jakým způsobem o akontabilitě uvažují relevantní aktéři a jakým způsobem by se s nimi dalo o akontabilitě hovořit. Perspektiva konkrétních osob, po kterých je skládání účtů vyžadováno, a jejich interpretace, je dle mého názoru stěžejní, umožní navíc analyzovat i neformální vztahy akontability. Podrobněji je také nutné prozkoumat oblast auditu a právní akontability, které jsem v této práci spíše upozadila, a které by si vzhledem ke své rozsáhlosti a komplikovanosti zasloužili vlastní výzkum.

Mým původním předpokladem bylo, že obsahová analýza dokumentů umožní vytvořit alespoň návrh nástroje, který by se dal pro další analýzu akontability v ČR využít. Ukázalo se ale, že vztahy akontability nejsou v dokumentech nastavovány explicitně, jak jsem předpokládala, ale jsou spíše skryty v celkovém nastavení a smyslu dokumentu. Nelze tak vysledovat jaká slova či slovní spojení se pro akontabilitu v českém jazyce používají. Tuto část metodologického cíle se mi tak naplnit nepodařilo. Podařilo se mi však ukázat, že povědomí o akontabilitě v České republice spíše neexistuje a pro další výzkum akontability v ČR je tak potřeba spíše kvalitativních metod, které umožní zachytit, zda a jak akontabilitu vnímají a definují jednotliví aktéři a fóra. Zároveň považuji zvolený analytický rámec pro výzkum akontability v ČR za dále využitelný. Tuto část metodologického cíle se mi splnit podařilo.

## Závěr

Jak jsem uvedla v úvodu této práce, akontabilita veřejného sektoru nabývá v každé společnosti jiné podoby a používá jiné prostředky (Haque 2000: 599). Jakou podobu má akontabilita v české veřejné správě? To je ústřední otázka, na kterou jsem v této práci chtěla najít odpověď. Abych ji mohla zodpovědět, věnovala jsem se nejprve teoretickému vymezení akontability jako sociální vztahu, který tvoří základní rámec pro výzkum akontability v této práci. Následně jsem pomocí konceptu víceúrovňové tvorby politiky ukázala, že jak tvorba politik, tak vládnutí se v současnosti odehrává na mnoha různých úrovních, které se navzájem prolínají a ovlivňují. Pro každou úroveň jsou pak typické různé formy akontability. Na podobu akontability, a především její funkci, má pak také vliv způsob řízení veřejné správy, jak jsem ukázala v kapitole 2.3 – Reformní trendy ve veřejné správě.

Ústřední výzkumná otázka je zodpovězena prostřednictvím případové studie akontability v rámci Operačního programu Zaměstnanost. Provedla jsem kvantitativní obsahovou analýzu, v rámci které jsem analyzovala 20 dokumentů, které nastavují pravidla fungování OP Zaměstnanost. Zjištění z obsahové analýzy jsem následně verifikovala a rozšířila dvěma expertními rozhovory.

Na základě obsahové analýzy jsem popsala 8 základních vztahů akontability, které v rámci OP Zaměstnanost existují. Oproti mým výchozím předpokladům mezi nimi není žádný vztah, ve kterém by roli fóra měli příjemci a realizátoři projektů, a obecně je mezi nimi velmi nízké zastoupení sociální či participační akontability. To může být dáno jednak skutečností, že většina vztahů je nastavována shora – ze strany fóra. Druhým důvodem pak je celkově větší množství vztahů a různorodých požadavků, které jsou v rámci akontability na řídicí orgán jako aktéra kladeny, a kvůli kterým již na úrovni ŘO není prostor pro závazky.

Jako obsah akontability jsou nejčastěji uváděny procesy, v rámci analyzovaných dokumentů nejsou jako obsah akontability ani jednou uvedeny efekty. Vymezení obsahu akontability se na jednotlivých úrovních liší. Zatímco na evropské úrovni převažuje důraz na výsledky, na národní a programové úrovni je důraz kladen na procesy. Zajímavá je situace Národního orgánu pro koordinaci, který se jako aktér zodpovídá Evropské komisi za výsledky, ale jako fórum klade důraz na procesy.

Akontabilita je v rámci OP Zaměstnanost využívána k „dodržování pravidel“ a „plnění cílů“, což koresponduje se zjištěními ohledně obsahu akontability. Jen šestkrát je pak zmíněna funkce „dosažení odolnosti a efektů“. Stejně jako u obsahu akontability, i důraz na jednotlivé funkce se liší dle úrovní vzniku dokumentu. Na evropské úrovni je nejčastěji zmiňována funkce plnění cílů, na národní a programové úrovni je pak důraz na „dodržování pravidel“ a „plnění cílů“ v podstatě vyvážený.

Na základě provedené analýzy tak tvrdím, že dokumenty na evropské úrovni odpovídají nastavením spíše *New Public Managementu*, zatímco dokumenty na národní úrovni a programové úrovni svým důrazem na procesy a dodržování pravidel odpovídají spíše charakterů weberovské byrokracie.

Vedle výzkumného cíle jsem prostřednictvím této práce chtěla ověřit i metodologické aspekty výzkumu akontability v České republice. Rámec akontability jako sociálního vztahu považuji za vhodný i v prostředí ČR. Přestože v analyzovaných dokumentech nejsou vztahy akontability nastolovány explicitně, lze je v těchto dokumentech sledovat, a to včetně jejich vlastností jako je obsah či funkce.

Pro další výzkum akontability považuji za vhodný směr zaměřit se především na perspektivy konkrétních jedinců a neformální vztahy akontability, které nebyly mnou provedenou analýzou zachytitelné. Předpokládám, že bude nutné použít především kvalitativních metod výzkumu. Zaměření na neformální vztahy a perspektivu jednotlivců by mělo umožnit vytvořit konkrétní nástroj pro výzkum akontability v ČR.



## Summary

The public accountability has been a major topic in all societies, but there have been differences in criteria, agents and means of such accountability (Haque 2000: 599). The centre question of this diploma thesis “Public Accountability: A Case Study of Operational Programme Employment” is how accountability works in Czech public administration. To answer this question I started with describing theoretical concept of accountability as a social relationship. This concept is used as a fundamental scope for the analysis. Following the concept of “multilevel policy” I demonstrated that policy making like governance is nowadays happening on many interconnected levels. Different forms of accountability are therefore typical for each level. Accountability and especially its functions are also influenced by management styles in public administration as demonstrated in chapter 3.5 - Reform trends in public administration.

A case study of Operational Programme Employment was performed to answer the main research question. I carried out a quantitative content analysis of 20 documents, which set up rules of implementation for the Operational Programme Employment. Findings from the content analysis were verified and broadened by two expert interviews.

Based on the content analysis I described 8 basic accountability relations between actors and forums. The beneficiaries never have the role of the forum and there is very low focus on social or participatory accountability. The first reason for this could be that most of the relations are set up from the level of the forum. The second reason is the amount of relations and requests on the Managing Authority as actor.

The content of accountability relations is mainly focused on processes. There is no mention of effects as the content of accountability. But there are differences at each level. On the European level the stress is on outputs. On national and programme level the stress is on processes. This puts the National Coordination Authority (NCA) in difficult situation – as actor it gives account for outputs as forum NCA focuses on processes.

The accountability is mostly used for “following rules” and “fulfilling goals” in OP Employment, which corresponds with findings about the content of accountability. “Achieving resilience and effect” is mentioned only six times. The accountability functions also differ according to the level in which the relations are set up. On the European level “fulfilling goals” is mentioned most frequently, on the Czech level (national and programme) the stress on “fulfilling goals” and “following rules” is almost even.

Based on the analysis I conclude that the documents from European level correspond rather to New Public Management settings while documents from national and programme level are more fitting into the characteristics of classic Weberian bureaucracy.

Aside from the research goal I tried to verify some methodological aspects of accountability research in the Czech Republic. I see the concept of accountability as a social relationship useful in the Czech setting and demanding further research. Although accountability relations are not explicitly set up by the documents it is possible to find and interpret them including their characteristic such as content and function.

For further research I recommend to focus on personal perspectives and interpretation of accountability and on informal accountability. This focus should make possible to find out which terms are used for accountability in Czech language. I expect that in the future research the qualitative methods will be primarily utilized.

## Seznam použitých zdrojů

AUCOIN, Peter a HEINTZMAN, Ralph. 2000. The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform. *International Review of Administrative Sciences* 66 (1): 45–55.

BENZ, Arthur. 2001. Restoring Accountability in Multilevel Governance. Paper prepared for the *ECPR Joint Session Workshop; Workshop 5 „Governance and Democratic Legitimacy“*. Dostupné z <<http://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/f76b3547-6310-4063-bc7c-0a2f299dad55.pdf>>

BEVAN, Gwyn a HOOD, Christopher. 2006. What's measured is what matters: targets and gaming in the English public health care system. *Public administration*, vol. 84, no. 3: 517–538.

BOUCKAERT, Geert. 2014. Public Sector Reform: general trends in the OECD. Prezentace přednesená na semináři Community of Practice on Results Based Management, Brusel, 8. 1. 2014.

BOURGON, Jocelyne. 2011. *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century*. Montreal: McGill-Queen's University Press.

BOVENS, Mark. 2005. Public Accountability. in E. Ferlie, L. Lynne, C. Pollitt (eds.). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press. str. 182–208.

BOVENS, Mark. 2006. Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework. *European Governance Papers (EUROGOV)* No. C-06-01 (January 16, 2006).

BOVENS, Mark. 2007. New forms of accountability and EU-Governance. *Comparative European Politics* 5: 104-120.

BOVENS, Mark, SCHILLEMANS, Thomas a HART, Paul 'T. 2008. Does Public Accountability Work? An Assessment Tool. *Public Administration* 86 (1): 225–242.

CVVM. 2015. Důvěra ústavním institucím v dubnu 2015. Tisková zpráva. Dostupné z <[http://cvvm.soc.cas.cz/media/com\\_form2content/documents/c1/a7376/f3/pi150424.pdf](http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a7376/f3/pi150424.pdf)>

DUBNICK, Melvin J. 2002. Seeking Salvation for Accountability. Příspěvek přednesený na konferenci *Annual Meeting of the American Political Science Association*. Boston, 29. 8.–1. 9. 2002. Dostupné z <<http://mjdubnick.dubnick.net/papersrw/2002/salv2002.pdf>>

DUNLEAVY, Patrick, MARGETTS, Helen, BASTOW, Simon a TINKLER, Jane. 2005. New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16: 467-494.

ELO, S. a KYNGAS, H. 2008. The qualitative content analysis process. *Journal of Advanced Nursing*, 62(1): 107–115.

EVROPSKÁ KOMISE. 2010. *Evropa 2020. Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění*. Brusel. Dostupné z <[http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/evropske-politiky/strategie-evropa-2020/Evropa\\_2020\\_cz\\_Sdeleni\\_EK.pdf](http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/evropske-politiky/strategie-evropa-2020/Evropa_2020_cz_Sdeleni_EK.pdf)>

EVROPSKÁ KOMISE. Evropské investiční a strukturální fondy. *Evropská komise* [online]. [cit. 2015-04-08] Dostupné z <[http://ec.europa.eu/contracts\\_grants/funds\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/contracts_grants/funds_cs.htm)>

FIALA, Petr a SCHUBERT, Klaus. 2000. *Moderní analýza politiky. Uvedení do teorií a metod policy analysis*. Brno: BARRISTER & PRINCIPAL.

GIDDENS, Anthony. 1999. *Sociologie*. Praha: Argo.

GUALMINI, Elisabetta. 2008. Restructuring Weberian Bureaucracy: Comparing Managerial Reforms in Europe and the United States. *Public Administration* 86 (1): 75–94.

HAMALAINEN, Timo, KOSONEN, Mikko a DOZ, Yves L. 2012. Strategic Agility in Public Management. New Perspectives from INSEAD-Sitra. Faculty & Research Working Paper. Dostupné z <[https://flora.insead.edu/fichiersti\\_wp/inseadwp2012/2012-30.pdf](https://flora.insead.edu/fichiersti_wp/inseadwp2012/2012-30.pdf)>

HAQUE, Shamsul M. 2000. Significance of accountability under the new approach to public governance. *International Review of Administrative science*, Vol. 66: 599–617.

HENDL, Jan. 2005. *Kvalitativní výzkum. Základní metody a aplikace*. Praha: Portál.

HOOD, Christopher. 1991. A Public Management for All Seasons? *Public administration*, Vol. 69: 3–19.

HOGHE, Liesbet a MARKS, Gary. 2003. Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance. *Political Science Series* 87. Dostupné z <[http://aei.pitt.edu/530/2/pw\\_87.pdf](http://aei.pitt.edu/530/2/pw_87.pdf)>

HORÁK, Pavel a HORÁKOVÁ, Markéta. 2009. Role liniových pracovníků ve veřejné politice. *Sociologický časopis / Czech Sociological Review*, Vol. 45, No. 2: 369–395.

HUPE, Peter a HILL, Michael. 2007. Street-Level Bureaucracy and Public Accountability. *Public Administration*, Vol. 85, No. 2: 279–299.

JELÍNKOVÁ, Marie. 2011. Případová studie. In NEKOLA, Martin, GEISLER, Hana a MOURALOVÁ, Magdalena. (eds.) *Současné metodologické otázky veřejné politiky*. Praha: Nakladatelství Karolinum.

KELLER, Jan. 2005. *Dějiny klasické sociologie*. Praha: Sociologické nakladatelství.

KELLER, Jan. 2007. *Sociologie organizace a byrokracie*. Praha: Sociologické nakladatelství.

KVÁČA, Vladimír. 2015. „Megatrendy“ ve veřejném sektoru. Interní přednáška MMR-NOK ze dne 6. 3. 2015.

LOUŽEK, Marek. 2005. Evropeizace – užitečný, nebo módní pojem? [online]. Příspěvek na mezinárodní konferenci "*Evropeizace – nové téma politologického výzkumu*". Brno, Mezinárodní politologický ústav, 15. 4. 2005. [cit. 2015-05-11] Dostupné z <<http://cepin.cz/cze/clanek.php?ID=681>>

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ ČR. 2015. *Operační program Zaměstnanost 2014–2020*. Verze únor 2015 po připomínkách EK. Dostupné z <<http://www.esfcr.cz/op-zamestnanost-2014-2020>>

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. Informace o fondech. *Evropské strukturální a investiční fondy* [online]. [cit. 2015-04-08] Dostupné z <<http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Informace-o-fondech-EU>>

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. 2013a. *Koncepce jednotného metodického prostředí jako součást pro naplňování cílů Dohody o partnerství*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Dostupné z <[http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/e1131174-3ed2-4226-a384-e1c222cf9118/Koncepce\\_JMP.pdf?ext=.pdf](http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/e1131174-3ed2-4226-a384-e1c222cf9118/Koncepce_JMP.pdf?ext=.pdf)>

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. 2013b. *Pravidla řízení a koordinace Dohody o partnerství v programovém období 2014–2020*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Dostupné z <<http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/fc848cc7-6f15-464d-9c43-dfe0158a4710/Pravidla-rizeni-a-koordinace-DoP.docx?ext=.docx>>

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. 2014. *Dohoda o partnerství pro programové období 2014–2020*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Dostupné z <[http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/6231de90-b818-4bf7-9d07-232e41da9567/Dohoda-o-partnerstvi\\_schvalena-EK-26-8-2014.pdf?ext=.pdf](http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/6231de90-b818-4bf7-9d07-232e41da9567/Dohoda-o-partnerstvi_schvalena-EK-26-8-2014.pdf?ext=.pdf)>

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. 2015. *Metodika řízení programů v programovém období 2014–2020*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR.

Dostupné z <[http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/5b2d35b8-90fe-4969-82a1-4c0276d71553/Metodika-rizeni-programu\\_v1.pdf?ext=.pdf](http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/5b2d35b8-90fe-4969-82a1-4c0276d71553/Metodika-rizeni-programu_v1.pdf?ext=.pdf)>

MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. 2010. *Strategie realizace Smart Administration v období 2007-2015. Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby*. Verze 2.0. Dostupné z <[http://dataplan.info/img\\_upload/7bdb1584e3b8a53d337518d988763f8d/sa\\_strategi esmartadministration\\_2007\\_2015\\_v2\\_1.pdf](http://dataplan.info/img_upload/7bdb1584e3b8a53d337518d988763f8d/sa_strategi esmartadministration_2007_2015_v2_1.pdf)>

MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. 2014. *Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014-2020*. Dostupné z <[http://dataplan.info/img\\_upload/7bdb1584e3b8a53d337518d988763f8d/cz-strategicky-ramec-rozvoje-verejne-spravy-2014-2020.pdf](http://dataplan.info/img_upload/7bdb1584e3b8a53d337518d988763f8d/cz-strategicky-ramec-rozvoje-verejne-spravy-2014-2020.pdf)>

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, Úřední věstník L 347/344, 20. 12. 2013

NEKOLA, Martin, VESELÝ, Arnošt a OCHRANA, František. 2007. *Metody a metodologie v analýze a tvorbě veřejných politik*. In VESELÝ, Arnošt, Martin NEKOLA (eds.). *Analýza a tvorba veřejných politik. Přístupy, metody, praxe*. Praha: SLON.

NEUENDORF, Kimberly A. 2002. *The Content Analysis Guidebook*. Thousand Oaks: Sage Publications.

NOVÁK, Ondřej a FRIČOVÁ, Vítězslava. Regionální politika. In *Euroskop.cz: Politiky EU* [online]. [cit. 2015-04-05] Dostupné z <<https://www.euroskop.cz/8948/sekce/regionalni-politika/>>

OECD. 2011. *Building on Basics. OECD Value For Money Study, Final Report, Sections from Chapter 1 -- Introduction on new trends in public administration, Hand-out. 7th Annual Meeting on PERFORMANCE & RESULTS, Paris 9-10 November 2011*. Dostupné z <<http://www.oecd.org/gov/budgeting/49042446.pdf>>

Operační manuál operačního programu Zaměstnanost. Vydání 1, účinné od 13. 3. 2015. Interní dokument MPSV.

OP Zaměstnanost 2014 – 2020. *Evropský sociální fond v ČR* [online]. [cit. 2015-04-05] Dostupné z <<http://www.esfcr.cz/op-zamestnanost-2014-2020>>

PAPADOPOULOS, Yannis. 2006. Problems of Democratic Accountability in Network and Multi-Level Governance. Paper for presentation at the "Connex" RG 2 follow-up workshop on "Accountability in multi-level governance", University of Lausanne, June 23-24, 2006, and at the "Connex" session "EU-Multi Level Governance and Democracy"; 20<sup>th</sup> IPSA World Congress, Fukuoka (Japan), July 9-13, 2006. Dostupné z <[http://paperroom.ipsa.org/papers/paper\\_5388.pdf](http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_5388.pdf)>

POMAHAČ, Richard. 2013. Integrita organizačních struktur. In POMAHAČ, Richard a kol. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck.

STOKER, Gerry. 1998. *Governance as theory: five propositions*. Oxford: Blackwell Publishers.

ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY. 2014a. *Národní program reformy České republiky*. Dostupné z <<http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/aktualne/NPR-2014.pdf>>

ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY. 2014b. *Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 a 2017*. Dostupné z <<http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/strategie-vlady-v-boji-s-korupci-na-obdobi-let-2015-a-2017-119894/>>

VESELÝ, Arnošt, DRHOVÁ, Zuzana a NACHTAMANNOVÁ, Marta. 2007. „Vědění o politice“: Teoretické poznatky o tvorbě politik. In VESELÝ, Arnošt, Martin NEKOLA (eds.). *Analýza a tvorba veřejných politik. Přístupy, metody, praxe*. Praha: SLON.

VESELÝ, Arnošt. 2012. Institucionalizace neodpovědnosti, efektivity, nebo konformity? Reformy organizací veřejných služeb v teorii akontability. *Sociologický časopis / Czech Sociological Review*, Vol. 48, No. 4: 757–784.

VESELÝ, Arnošt. 2013. Accountability in Central and Eastern Europe: concept and reality. *International Review of Administrative Sciences* 79 (2): 310–330.

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. 2013. *Usnesení vlády České republiky ze dne 12. června 2013 č. 448 k Pravidlům řízení a koordinace Dohody o partnerství v programovém období 2014–2020*. Dostupné z <[http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/C58EEA86AF3E804EC1257B87003E82EA/\\$FILE/448%20uv130612.0448.pdf](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/C58EEA86AF3E804EC1257B87003E82EA/$FILE/448%20uv130612.0448.pdf)>

VRIES, Jouke de. 2010. Is New Public Management Really Dead? *OECD Journal on Budgeting*, Volume 2010/1.

WAUTERS, Benedict. 2012. Sourcebook on Results Based Management in the European Structural Funds. Dostupné z <[http://www.theoryofchange.org/wp-content/uploads/toco\\_library/pdf/sourcebook\\_tusseninres.pdf](http://www.theoryofchange.org/wp-content/uploads/toco_library/pdf/sourcebook_tusseninres.pdf)>

What about Czech Republic? *The Hofstede Centre*<sup>®</sup> [online]. [cit. 2015-05-13] Dostupné z <<http://geert-hofstede.com/czech-republic.html>>



## Seznam použitých zkratk

ČR	Česká republika
EU	Evropská unie
EK	Evropská komise
Fondy ESI	Evropské strukturální a investiční fondy
JMP	Jednotné metodické prostředí
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky
MV	Monitorovací výbor
NOK	Národní orgán pro koordinaci
NPM	New Public Management
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
OM OPZ	Operační manuál operačního programu Zaměstnanost
OP	Operační program
OPZ	Operační program Zaměstnanost
RHSD ČR	Rada hospodářské a sociální dohody České republiky
ŘO	Řídící orgán
TC	tematický cíl
VPD	veřejněpolitické dokumenty

## Seznam tabulek, obrázků a grafů

Obr. 1 Reformní trendy ve veřejné správě .....	24
Obr. 2 Stadia vývoje veřejné správy a zaměření a funkce akontability .....	26
Obr. 3 Výchozí schéma případu OPZ.....	31
Obr. 4 Vztahy akontability v OPZ na základě analýzy .....	49
Obr. 5 Doplněné a rozšířené vztahy akontability v OPZ .....	52
Obr. 6 Převažující obsah akontability v jednotlivých vztazích .....	56
Obr. 7 Převažující funkce akontability v jednotlivých vztazích .....	59
Tab. 1 Typy a dimenze akontability jako sociálního vztahu .....	13
Tab. 2 Hodnoty ve veřejné správě .....	15
Tab. 3 Typy režimů akontability liniových pracovníků a jejich základní charakteristiky .....	21
Tab. 4 Analytický rámec .....	32
Tab. 5 Přehled analyzovaných dokumentů .....	34
Tab. 6 Přehled tematických cílů politiky soudržnosti v období 2014–2020 .....	41
Tab. 7 Typy vztahů akontability .....	51
Tab. 8 Počet a podíl zmínek o identifikovaných vztazích akontability na jednotlivých sledovaných úrovních .....	54
Tab. 9 Obsah akontability na jednotlivých úrovních (počet a podíl) .....	55
Tab. 10 Počet a podíl zmínek funkcí akontability v jednotlivých úrovních .....	58
Graf 1 Podíl funkcí u jednotlivých obsahů akontability .....	60

## **Seznam příloh**

**Příloha č. 1: Přehled relevantních nařízení, prováděcí legislativy, a metodických pokynů a doporučení na úrovni Evropské komise**

**Příloha č. 2: Přehled zákonů, vyhlášek a usnesení vlády ČR**

**Příloha č. 3: Kódovací kniha**

## Přílohy

### **Příloha č. 1: Přehled relevantních nařízení, prováděcí legislativy, a metodických pokynů a doporučení na úrovni Evropské komise**

Zdroj: MMR 2015

- Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU);
- Nařízení (EU, EURATOM) č. 966/2012 Evropského parlamentu a Rady ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 (dále také „finanční nařízení“);
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (dále také „obecné nařízení“);
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1301/2013 ze dne 17. prosince 2013 o Evropském fondu pro regionální rozvoj, o zvláštních ustanoveních týkajících se cíle Investice pro růst a zaměstnanost a o zrušení nařízení (ES) č. 1080/2006 (dále také „nařízení o EFRR“);
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1304/2013 ze dne 17. prosince 2013 o Evropském sociálním fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1081/2006 (dále také „nařízení o ESF“);
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1300/2013 ze dne 17. prosince 2013 o Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1084/2006 (dále také „nařízení o FS“);
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1299/2013 ze dne 17. prosince 2013 o zvláštních ustanoveních týkajících se podpory z Evropského fondu pro regionální rozvoj pro cíl Evropská územní spolupráce (dále také „nařízení o EÚS“);
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1302/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se mění nařízení (ES) č. 1082/2006 o evropském seskupení pro územní spolupráci (ESÚS), pokud jde o vyjasnění, zjednodušení a zlepšení zřizování a fungování takovýchto uskupení (dále také „nařízení o ESÚS“);
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1305/2013 ze dne 17. prosince 2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 (dále také „nařízení o EZFRV“);
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. prosince 2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008 (dále také „nařízení o SZP“);
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 508/2014 ze dne 15. května 2014 o Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 2328/2003, (ES) č. 861/2006, (ES) č. 1198/2006 a (ES) č. 791/2007 a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1255/2011 (dále také „nařízení o ENRF“);

- Nařízení Evropské komise v přenesené pravomoci (EU) č. 1378/2014 ze dne 17. října 2014, kterým se mění příloha I nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1305/2013 a přílohy II a III nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013 (dále nařízení č. 1378/2014);
- Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 809/2014 ze dne 17. července 2014, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, pokud jde o integrovaný administrativní a kontrolní systém, opatření pro rozvoj venkova a podmíněnost;
- Nařízení Komise v přenesené pravomoci č. 640/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, pokud jde o integrovaný administrativní a kontrolní systém a o podmínky pro zamítnutí nebo odnětí plateb a správní sankce uplatňované na přímé platby, podporu na rozvoj venkova a podmíněnost;
- Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 908/2014 ze dne 6. července 2014, kterým se stanoví pravidla pro uplatňování nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, pokud jde o platební agentury a další subjekty, finanční řízení, schvalování účetní závěrky, pravidla pro kontroly, jistoty a transparentnost;
- Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 907/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, pokud jde o platební agentury a další subjekty, finanční řízení, schválení účetní závěrky, jistoty a použití eura;
- Nařízení Komise v přenesené pravomoci č. 480/2014 ze dne 3. března 2014, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu a o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu;
- Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 821/2014 ze dne 28. července 2014, kterým se stanoví pravidla pro uplatňování nařízení (EU) č. 1303/2013 Evropského parlamentu a Rady, pokud jde o podrobná ujednání pro převod a správu příspěvků z programu, podávání zpráv o finančních nástrojích, technické vlastnosti informačních a komunikačních opatření k operacím a systém pro zaznamenávání a uchovávání údajů;
- Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 964/2014 ze dne 11. září 2014, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013, pokud jde o standardní podmínky pro finanční nástroje;
- Nařízení Komise (ES) 213/2008, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2195/2002 o společném slovníku pro veřejné zakázky (CPV) a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES a 2004/18/ES o postupech při zadávání zakázek, pokud jde o přezkum CPV;
- Nařízení Komise (EU) č. 1407/2013 ze dne 18. prosince 2013 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu de minimis;
- Nařízení Komise (EU) č. 1408/2013 ze dne 18. prosince 2013 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu de minimis v odvětví zemědělství;
- Nařízení Komise (EU) č. 717/2014 ze dne 27. června 2014 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu de minimis v odvětví rybolovu a akvakultury;
- Nařízení Komise (EU) č. 651/2014 ze dne 17. června 2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem;

- Nařízení Komise (EU) č. 360/2012 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu de minimis udílenou podnikům poskytujícím služby obecného hospodářského zájmu;
- Nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES;
- Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 240/2014 ze dne 7. ledna 2014 o evropském kodexu chování pro partnerskou spolupráci v rámci Evropských strukturálních a investičních fondů (dále delegovaný akt č. 240/2014);
- Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 184/2014 ze dne 25. února 2014, kterým se podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu stanoví podmínky týkající se systému pro elektronickou výměnu dat mezi členskými státy a Komisí a kterým se 80 podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1299/2013 o zvláštních ustanoveních týkajících se podpory z Evropského fondu pro regionální rozvoj pro cíl Evropská územní spolupráce přijímá nomenklatura kategorií zásahů pro podporu z Evropského fondu pro regionální rozvoj v rámci cíle Evropská územní spolupráce (dále implementační akt č. 184/2014);
- Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 215/2014 ze dne 7. března 2014, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu, pokud jde o metodiky podpory opatření v souvislosti se změnou klimatu, určování milníků a cílů ve výkonnostním rámci a nomenklaturu kategorií zásahů pro evropské strukturální a investiční fondy (dále implementační akt č. 215/2014);
- Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 1011/2014 ze dne 22. září 2014, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013, pokud jde o vzory pro předkládání určitých informací Komisi, a podrobná pravidla týkající se výměny informací mezi příjemci a řídicími orgány, certifikačními orgány, auditními orgány a zprostředkujícími subjekty (dále implementační akt č. 1011/2014);
- Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 288/2014 ze dne 25. února 2014, kterým se stanovují pravidla podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu, pokud jde o vzor pro operační programy v rámci cíle Investice pro růst a zaměstnanost, a podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1299/2013 o zvláštních ustanoveních týkajících se podpory z Evropského fondu pro regionální rozvoj pro cíl Evropská územní spolupráce, pokud jde o vzor pro programy spolupráce v rámci cíle Evropská územní spolupráce (implementační akt č. 288/2014);

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES;
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES;
- Rozhodnutí Komise ze dne 20. prosince 2011 o použití čl. 106 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby udělené určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu;
- Rámec společenství pro státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby;
- Sdělení Komise o použití pravidel Evropské unie v oblasti státní podpory na vyrovnávací platbu udělenou za poskytování služeb obecného hospodářského zájmu;
- Pokyny k regionální státní podpoře na období 2014 – 2020 (2013/C 209/01);
- Pokyny pro státní podporu v oblasti životního prostředí a energetiky pro léta 2014 – 2020;
- Rámec pro státní podporu výzkumu, vývoje a inovací;
- Pokyny EU k použití pravidel státní podpory ve vztahu k zavádění širokopásmových sítí (2013/C 25/01);
- Pokyny k státní podpoře investic v rámci rizikového financování (2014/C 19/04);
- Pokyny k státní podpoře letišť a leteckých společností (2014/C 99/03);
- Pokyny společenství pro státní podporu na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích (2004/C 244/02);
- Working document by DG AGRI staff on proposed substance of the empowerments given by the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development;
- Směrnice 2001/42/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí;
- Guidance on ex-ante conditionalities for the European Structural and Investment Funds;
- Draft Template and Guidelines on the Content of the Partnership Agreement;
- Draft Template and Guidelines on the Content of the EMFF Operational Programme 2014-2020;
- Guidelines for strategic programming for the period 2014-2020 (pozn. pro programy spolufinancované z EZFRV);
- Guidance fiche: Performance Framework Review and Reserve in 2014–2020 – final version – 14 May 2014;
- Guidance document (Draft): Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy, European Social Fund;
- Rural Development Monitoring (2014-2020) – Implementation Report tables;
- Guidance fiche 5 - Annual Implementation Report (pozn. pro programy spolufinancované z ENRF);
- Fiche 4B - Monitoring of Financial Instruments and Provision of Monitoring Information to the Commission;
- Fiche 17A - Management and Control Systems – Implementing Act;

- Fiche 24A – Implementing Act on the Arrangements to Ensure a Consistent for Determining Milestones and Targets in the Performance Framework for Each Priority and for Assessing the Attainment of the Milestones and Targets;
  - Draft guidance on EMFF specific Ex-ante conditionalities;
  - ENRF - Guidance fiche no 3 common indicators in the EMFF;
  - Guidance fiche no 4 monitoring the EMFF;
  - Guidance fiche no 10 delegated act on the content and construction of the common monitoring and evaluation system (EMFF);
  - Guidance fiche no 21 list of data to be communicated to the commission at project level (EMFF);
  - Guidance document on management verifications to be carried out by Member States on operations co financed by the Structural Funds, the Cohesion Fund and the EMFF for the 2014- 2020 programming period;
  - Fiche č. 13 „Implementační akt k pokynům pro metodiku cost-benefit analýzy pro velké projekty“, verze 2 ze dne 20. 9. 2013, vydané Evropskou komisí;
  - Fiche č. 15 „Prvky související s navrhovaným delegovaným aktem vyplývajícím ze společných ustanovení Obecného nařízení čl. 54 - definice paušální sazby pro Operace vytvářející příjmy“ ze dne 14. 2. 2012, vydané Evropskou komisí;
  - Guidance document on ex-ante evaluation;
  - Guidelines for the ex-ante evaluation of 2014-2020 EMFF OPs;
  - Guidelines for the ex-ante evaluation of 2014–2020 RDPs;
  - Guidance document for Programming Period 2014-2020 Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy, European Regional Development Fund and Cohesion Fund – Concepts and Recommendation;
  - Guidance document for Programming Period 2014-2020 Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy, European Social Fund
  - Working Paper Elements of strategic programming for the period 2014-2020, Directorate General for Agriculture and Rural Development;
  - Guidance Document on Evaluation Plans, Terms of Reference of Impact Evaluations, Guidance on Quality Management of external Evaluation;
- Pokyn EK k hodnocení rizika podvodu a efektivní a přiměřená opatření proti podvodům (Guidance note on fraud assessment and effective and proportionate anti-fraud measures - Ref. Ares(2013)3769073) z 19. prosince 2013.



## **Příloha č. 2: Přehled zákonů, vyhlášek a usnesení vlády ČR**

Zdroj: MMR 2015

- Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů;
- Zákon č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů;
- Zákon č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů;
- Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje;
- Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách;
- Zákon 280/2009 Sb., daňový řád;
- Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád);
- Zákon č. 337 / 1992 Sb., o správě daní a poplatků;
- Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty;
- Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví;
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích;
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích;
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze;
- Zákon č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje;
- Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů;
- Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce;
- Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky;
- Zákon č. 456/2011 Sb. o finanční správě České republiky;
- Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích;
- Zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů;
- Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů;
- Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím;
- Zákon č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě;
- Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy;
- Zákon č. 47/2002 Sb., o podpoře malého a středního podnikání;
- Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí;
- Zákon č. 319/2006 Sb., o některých opatřeních ke zprůhlednění finančních vztahů v oblasti veřejné podpory, a o změně zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty;
- Zákon č. 531 / 1990 Sb., o územních finančních orgánech;
- Zákon č. 47 / 2002 Sb., o podpoře malého a středního podnikání a o změně zákona č. 2 / 1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky;
- Zákon č. 420 / 2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí;
- Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů;
- Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním;

- Zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů;
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád;
- Zákon č. 125/2008 Sb., o přeměnách obchodních společností a družstev;
- Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád;
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník;
- Zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a změně některých zákonů;
- Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti;
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník;
- Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů;
- Zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů;
- Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmu;
- Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích;
- Listina základních práv a svobod;
- Vyhláška č. 62 / 2001 Sb., o hospodaření organizačních složek státu a státních organizací s majetkem státu;
- Vyhláška č. 416 / 2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320 / 2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě;
- Vyhláška MF č. 286 / 2007 Sb., o centrální evidenci dotací;
- Vyhláška MI č. 469 / 2006 Sb., o formě a technických náležitostech předávání údajů do informačního systému, o datových prvcích a o postupech Ministerstva informatiky a jiných orgánů veřejné správy při vedení, zápisu a vyhlášení datových prvků v informačním systému o datových prvcích;
- Vyhláška č. 560 / 2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů pořízení a reprodukce majetku ve znění vyhlášky 11 / 2010 Sb., kterou se mění vyhláška č. 560 / 2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku;
- Usnesení vlády ČR ze dne 31. srpna 2011 č. 650 a související materiál Souhrnný návrh zaměření budoucí kohezní politiky Evropské unie po roce 2013 v podmínkách České republiky, obsahující i návrh rozvojových priorit pro čerpání fondů Evropské unie po roce 2013, které mimo jiné pověřuje MMR přípravou a vyjednáváním Dohody o partnerství pro rozvoj a investice s EK a koordinací přípravy budoucích programových dokumentů;
- Usnesení vlády ČR ze dne 8. září 2011 č. 664 k dalšímu postupu přípravy monitorovacího systému strukturálních fondů a Fondu soudržnosti na programové období 2014–2020;
- Usnesení vlády ČR ze dne 21. března 2012 č. 184 o doporučeních ke zjednodušení administrativní zátěže pro žadatele a příjemce při čerpání finančních prostředků z fondů Evropské unie v programovém období 2014–2020;
- Usnesení vlády ČR ze dne 22. srpna 2012 č. 610 k návrhu na snížení legislativních bariér pro implementaci strukturálních fondů a Fondu soudržnosti Evropské unie v programovém období let 2014 až 2020;
- Usnesení vlády ČR ze dne 28. listopadu 2012 č. 867 (dále „UV 867/2012“) a související materiál Podklad pro přípravu Dohody o partnerství pro programové období 2014–2020 - Vymezení programů a další postup při přípravě České republiky pro efektivní čerpání fondů Společného strategického rámce;

- Usnesení vlády ČR ze dne 15. května 2013 č. 345 ke Koncepti jednotného metodického prostředí jako součást pro naplňování cílů Dohody o partnerství;
- Usnesení vlády ČR ze dne 12. června 2013 č. 447 k Návrhu Dohody o partnerství pro programové období 2014–2020;
- Usnesení vlády ČR ze dne 12. června 2013 č. 448 k Pravidlům řízení a koordinace Dohody o partnerství v programovém období 2014–2020;
- Usnesení vlády ČR ze dne 9. srpna 2013 č. 597 k Souboru metodických dokumentů k oblastem evaluace, zásadám tvorby a používání indikátorů, způsobilosti výdajů a jejich vykazování a řízení rizik v programovém období let 2014 až 2020;
- Usnesení vlády ČR ze dne 23. října 2013 č. 809 k postupu přípravy programového období 2014–2020 na národní úrovni;
- Usnesení vlády ČR ze dne 20. listopadu 2013 č. 873 k Metodickému pokynu pro řízení výzev, hodnocení a výběr projektů v programovém období 2014–2020;
- Usnesení vlády ČR ze dne 15. ledna 2014 č. 44 k Souboru metodických dokumentů k oblastem monitorování, zadávání veřejných zakázek, publicity a komunikace a přípravě řídicí dokumentace programů v programovém období let 2014-2020;
- Usnesení vlády ČR ze dne 12. března 2014 č. 166 k Metodickému pokynu k revizi programů v programovém období 2014-2020;
- Usnesení vlády ČR ze dne 9. dubna 2014 č. 242 k Dohodě o partnerství pro programové období let 2014 až 2020;
- Usnesení vlády ČR ze dne 16. června 2014 č. 444 o Metodickém pokynu k rozvoji lidských zdrojů v programovém období let 2014 až 2020 a v programovém období let 2007 až 2013;
- Usnesení vlády ČR ze dne 27. srpna 2014 č. 682 k Metodickému pokynu pro využití integrovaných nástrojů v programovém období 2014-2020;
- Usnesení vlády ČR ze dne 9. července 2014 č. 535 k finančním tokům Společné zemědělské politiky a Společné rybářské politiky v České republice pro programové období let 2014 až 2020 a jejich institucionálnímu zabezpečení (dále Systém nastavení finančních toků EZZF, EZFRV a ENRF);
- Strategie pro boj s podvody a korupcí v rámci čerpání fondů SSR v období 2014-2020;
- Strategie vlády v boji s korupcí 2013-2014;
- Stanovisko ÚOOÚ č. \*UOOUX006KQXE\* - obecná pravidla zpracování osobních údajů při poskytování evropských dotací v rámci evropských strukturálních a investičních fondů (ESIF) během programového období 2014–2020;
- Stanovisko ÚOOÚ č. \*UOOUX006L4XB\* - zpracování osobních údajů při poskytování evropských dotací z evropského sociálního fondu (ESF) během programového období 2014–2020;
- Nařízení vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, v platném znění;
- Nařízení vlády č. 222/2010 Sb., o katalogu prací ve veřejných službách a správě.

### Příloha č. 3: Kódovací kniha

proměnná **kod** – kód jednotky: kod dokumentu\_číslo kapitoly/článku nařízení/stránky dokumentu

1	MP hodnocení
2	Metodika přípravy programů
3	Nařízení o společných ustanoveních
4	Nařízení o ESF
5	Metodika řízení programů
6	MP Evaluace
7	MP Indikátory
8	MP Způsobilé výdaje
9	MP řízení rizik
10	MP veřejné zakázky
11	MP Monitorování
12	MP procesů řízení a monitorování 1
13	MP procesů řízení a monitorování 1
14	MP pro přípravu řídicí dokumentace
15	MP Publicita
16	MP revize programů
17	MP rozvoj lidských zdrojů
18	MP kontroly
19	MP finanční toky
20	OM OPZ

#### 1. položka – p1

<b>AUTOR DOKUMENTU</b>		
1	EU	
2	MMR	
3	MF	
4	MPSV	
99	nelze určit	

#### 2. položka – p2

<b>ÚROVEŇ, NA KTERÉ DOKUMENT VZNIKL A JEHO ZÁVAZNOST</b>		
1	EU	<i>Dokument vznikl v rámci institucí EU</i>
2	ČR	<i>Dokument vznikl na úrovni NOK (MMR, MF), je závazný pro celou ČR</i>
3	OP	<i>Dokument vznikl na úrovni OP, je závazný pro OP</i>
99	Nelze určit	

**3. položka – p3**

<b>AKTÉR-FÓRUM</b>		
1	ŘO-NOK	
2	ŘO-EK	
3	NOK-EK	<i>Stát-EK</i>
4	ŘO-MV	
5	ŘO-veřejnost	
6	NOK-veřejnost	
7	EK-EU	<i>EK-Evropská parlament a Rada</i>
8	Zaměstnanci ŘO-ŘO	
9	ŘO-MPSV	

**4. položka – p4**

<b>TYP AKTÉRA</b>		
1	Organizace jako celek	
2	Odpovědný zástupce organizace	
3	Kterýkoliv člen organizace	
4	Konkrétní člen organizace	
99	Nelze určit	

**5. položka – p5**

<b>TYP FÓRA</b>		
1	Politici a politické strany/voliči	
2	Justice	
3	Instituce veřejné správy	
4	Kolegové, profesní asociace	
5	Veřejnost	
99	Nelze určit	

**6. položka – p6**

<b>VZTAH MEZI AKTÉREM A FÓREM</b>		
1	Vertikální	
2	Horizontální	
3	Diagonální	
99	Nelze určit	

**7. položka – p7**

<b>ZA CO SE AKTÉR ZODPOVÍDÁ?</b>		
1	Vstupy	<i>Finance, podoba operačního programu, administrativní kapacita, zveřejňování informací</i>
2	Procesy	<i>Nastavení pravidel, způsob výběru projektů, finanční toky, kontroly</i>
3	Výstupy	<i>Výstupy projektů, indikátory výstupu a výsledku,</i>
4	Efekty	<i>Skutečné dopady projektů, dosažená změna</i>
99	Nelze určit	

**8. položka – p8a**

**KOLIKRÁT JE ZMÍNĚNA FUNKCE AKONTABILITY DODRŽOVÁNÍ PRAVIDEL?**

*Dosažení spravedlnosti, odpovídajícího rozložení povinností, bezúhonnost, poctivost, transparentnost, odstranění netransparentnosti, docílení důvěryhodnosti, proveditelnost*

**8. položka – p8b**

**KOLIKRÁT JE ZMÍNĚNA FUNKCE AKONTABILITY PLNĚNÍ CÍLŮ?**

*Jasně propojení zdrojů (čas a peníze) se zadanými úkoly a cíli, hospodárnost, princip 3E, efektivní čerpání, plnění finančních cílů a milníků, propojení věcných cílů a alokace, CBA, měřitelnost cílů*

**8. položka – p8c**

**KOLIKRÁT JE ZMÍNĚNA FUNKCE AKONTABILITY DOSAŽENÍ ODOLNOSTI A EFEKTŮ?**

*Dosažení spolehlivosti, přizpůsobivosti a odolnosti, přesun pozornosti směrem ke skutečným efektům projektů*