

KOMUNITOU VEDENÝ MÍSTNÍ ROZVOJ V KONTEXTU SOCIÁLNÍ POLITIKY

COMMUNITY-LED LOCAL DEVELOPMENT IN THE CONTEXT OF SOCIAL POLICY

Oldřich Čepelka

***Abstract:** Community-led local development is a new EU tool to solve local needs and opportunities by force of local action groups. The needful scheme is based on development strategies with funding by various EU cohesion funds. There is a set of social issues that could be supported via CLLD as local actors can recognize and solve local problems better and more effectively than centralized bodies. It is true for promoting social inclusion and combating poverty, for social enterprising, social services, enhancing access to lifelong learning, promoting employment etc.*

***Keywords:** Community-led Local Development – Local Action Groups – 2014-20 EU Period.*

Úvod

Pro budoucí využití Evropského sociálního fondu (ESF) v ČR jsou rozhodující dvě Nařízení EU, které jsou nyní ve fázi závěrečných připomínek před konečným schválením: návrh Obecného nařízení k fondům Společného strategického rámce (ON) a návrh Nařízení k podpoře z ESF. Tato dvě nařízení vytvářejí základní rámec a podmínky pro financování potřeb z ESF.

1 Evropská inovace v decentralizované podpoře regionů

V ČR se tak jako v jiných zemích používají dvě strategie implementace podpory prostřednictvím národních operačních programů (OP): centralizovaná a decentralizovaná. Centralizovaná se opírá o jediný organizační útvar ministerstva nebo celostátně působící instituce, který připravuje a vyhlašuje výzvy k podávání projektových žádostí, komunikuje s žadateli, přijímá žádosti, kontroluje je, vyhodnocuje a schvaluje (vybírá k financování), načež jejich průběh kontroluje a monitoruje a nakonec i vyhodnotí.

Decentralizovaná řešení mají zejména, i když nejenom, dvě formy: globální granty a komunitou (či komunitně) vedený místní rozvoj. Ten je v podmínkách ESF novým nástrojem podpory a financování regionálních potřeb.

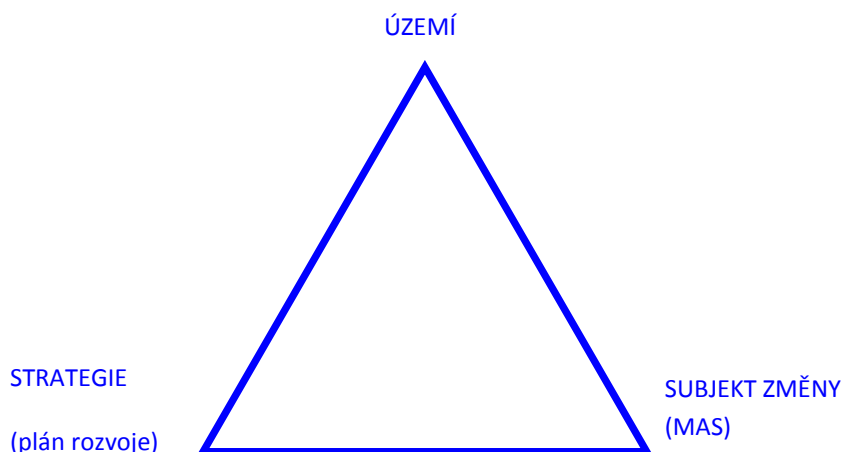
Opírá se o čl. 28 – 31 ON, které umožňují financování strategií místního rozvoje prostřednictvím skupin pro místní akce (v češtině poněkud nepřesně místních akčních skupin, local action groups - MAS). Komunitou vedený místní rozvoj (Community-led local development) bude podle ON:

- zaměřen na specifická subregionální území,

- veden místní akční skupinou složenou ze zástupců místních veřejných a soukromých subjektů,
- realizován pomocí tématicky integrované a vícesektorové, na specifikách území založené strategie místního rozvoje,
- financován podle potřeb z různých evropských fondů (ERDF, ESF, EAFRD, EMFF).

Nastíněné řešení tedy charakterizuje všechny tři prvky řízeného rozvoje územních celků.

Obr. 1: Prvky řízeného rozvoje územních celků



V regionech, zvláště těch, které jsou socioekonomicky problémové, skutečně vidíme:

- komplex složitých,
- vzájemně provázaných,
- často dlouhodobých nebo
- obtížně řešitelných problémů,
- které vyžadují vnitřně konzistentní a koordinovaný soubor krátko – a dlouhodobých opatření, z nichž některá lze spolufinancovat Evropským sociálním fondem.

Stačí se podívat na Bruntálsko, Šluknovsko, Frýdlantsko a řadu dalších, většinou pohraničních regionů v severozápadních Čechách a na severní Moravě. Jsou pro ně charakteristické vysoká nezaměstnanost, nízké vzdělání a nižší životní úroveň velké části populace, rozsáhlá drobná kriminalita, nedostatečně rozvinuté sociální služby a činnost neziskových organizací, špatná dopravní dostupnost, rasové předsudky bílé většiny vůči Romům a navyklý způsob života mnoha Romů (který se vymyká většinovému a který je zčásti založen na odlišných kulturních hodnotách), mnoho rodin žijících na pokraji chudoby a další společensky nežádoucí jevy.

Řešením je tu právě vznik mezisektorového partnerství místních subjektů ve formě místní akční skupiny, která vypracuje věcně dostatečně komplexní strategii místního rozvoje, v níž bude reagovat na specifické problémy, ale i příležitosti daného regionu.

Jak velké bude území, přijatelné k podpoře pomocí KVMR? Patrně o dost menší než současné kraje, ale větší, než jsou dříve vzniklé mikroregiony. Již dnes působí v ČR na 150 MAS, a to v různém stupni rozvinutosti, s rozdílnými zkušenostmi, schopnostmi a transparentností. Většina z dnes aktivních MAS zatím nemůže převzít odpovědnost, kterou by MAS v novém období měly mít, avšak jejich připravenost se rychle zvyšuje (mnoho ukáže jejich certifikace, kterou se ověří způsobilost MAS nakládat s veřejnými prostředky).

MAS nemusí respektovat administrativní hranice (ani mezi kraji), vznikaly přirozeně podle potřeb a homogenity řešeného území, někdy s přihlédnutím k počtu obyvatel, ale většinou kvůli shodnému charakteru existujících problémů, spádovosti území apod. Lze očekávat, že MAS budou od r. 2014 operovat v průměru ve větších územních celcích, než je tomu nyní, a téměř na celém území ČR.

Předpověď, vyslovená v únorové Analýze bílých míst pokrytí místními akčními skupinami hovoří o tom, že jen díky MAS na venkově by bylo možné k r. 2014 takto pokrýt 88 % území ČR s 55 % obyvatel žijících v 90% z počtu měst a obcí. Na venkovském prostoru by pak tyto MAS měly podíl zhruba 90%.

MAS se mohou utvářet ve venkovském, městském i smíšeném území. Důležité je, že na rozhodovací úrovni v nich nesmí mít ani veřejný sektor, ani žádná jednotlivá zájmová skupina více než 49 % hlasovacích práv. Prakticky tu tedy mají převahu zástupci neziskového a podnikatelského sektoru. To je ovšem dosti nezvyklé a pro někoho podivné – aby veřejné prostředky rozděloval soukromý subjekt, dokonce takový, v němž je veřejná správa v menšině. Ale je tomu tak, a Evropskou komisí (jako navrhovatele ON) k tomu vedly zkušenosti z počátku 90. let.

Tehdy se ukázalo, že veřejná správa není schopna s dostatečnou účinností sama řešit všechny typické problémy evropského venkova (vysokou nezaměstnanost, odchod mladých lidí do měst, nízkou kvalifikační úroveň, rostoucí chudobu atd.). Aby do řešení problémů venkovských regionů byly zapojeny i subjekty neziskového a podnikatelského sektoru, vznikl koncept MAS. V průběhu let se v zemích EU na řešení problémů venkova podílelo více než 1000 MAS v rámci iniciativy, později programu a nakonec (od r. 2007) metody LEADER. Právě zkušenosti s metodou Leader vedly k tomu, že se v příštím období umožňuje její univerzální použití všude tam, kde to je možné a vhodné. A skutečně, kromě velkých investic (např. nad 5 nebo 10 mil. Kč) lze vidět použitelnost KVMR a tedy i MAS ve většině aktivit, které nyní jsou či v budoucnu budou podporovány z ESF.

Záleží ovšem na každé členské zemi, zda či za jakých podmínek uplatnění KVMR umožní. Naštěstí s prací MAS a metodou Leader jsou i v ČR již bohaté zkušenosti (patrně největší mezi novými členskými zeměmi), a to již od r. 2004, takže řídicí orgány na rozhodujících ministerstvech (nejspíš MPSV, MMR, MZe, MŽP) tuto příležitost využijí. Bude třeba kromě jiného vyřešit společné posuzování předkládaných strategií skupinou řídicích orgánů OP, aby byl postoj veřejné správy dostatečně jednotný a účelný.

Kdo může být členem MAS a kdo se může účastnit spolurozhodování o tom, na co půjdou finanční prostředky v regionu? Půjde především o místní subjekty – vlastně o zástupce místních organizací a institucí. K nim patří města a obce z daného regionu,

neziskové organizace, podniky a podnikatelé, školy všech stupňů, ale i banky, příslušná pracoviště úřadu práce nebo třeba správa CHKO – prostě každý, kdo může přispět k řešení aktuálních problémů regionu. V orgánech MAS mohou zasedat také zástupci kraje a třeba i ministerstev, v podstatě to závisí na tom, jak prozíravě se MAS ustaví.

Pokud jde o tvorbu a realizaci strategie místního rozvoje, je kouzlo věci v tom, že tuto strategii připravují a také uskutečňují – v souladu s celkovými cíli OP – sami zástupci místních subjektů. Sama MAS zpracuje tématicky komplexní strategii (může být i specifická, např. jen k boji proti chudobě) a žádá o zdroje pro její financování. Poté zveřejňuje výzvy k místním subjektům, aby podávali žádosti o financování vlastních záměrů (podobně jak tomu je běžně v dnešních OP). Tyto záměry ovšem musí být v plném souladu se schválenou strategií a žadatelé musí sami plnit řadu podmínek, aby byl zajištěn správný a bezproblémový průběh financování.

Souhrnně řečeno, strategie se bude realizovat s využitím veřejných prostředků z různých zdrojů, ale také soukromého spolufinancování, především pomocí dílčích projektů nebo dodávek. Strategie je vlastně miniprogram, který je realizován řadou relativně samostatných, ale na strategii napojených projektů místních subjektů. Ty tak budou získávat prostředky pro své aktivity v rámci místní strategie koordinovaně, aby se zaručil synergický efekt a naplnění strategie jako celku. Na rozdíl od centralizovaného přístupu, v němž o granty žádají izolovaní žadatelé pomocí individuálních, na sobě nezávislých projektů, probíhá v rámci MAS koordinované řešení s postupně naplňovanými cíli strategie. Důležité je, že tato strategie bude vznikat „zdola“, vyjasněním potřeb regionu, na nichž se shodne řádně ustavené mezisektorové partnerství.

2 Podpora řešení sociálních problémů pomocí komunitou řízeného místního rozvoje

Vraťme se k možnostem využití KVMR v kontextu sociální politiky. Z předchozího vyplývá, že se využije **k financování problematiky (problémové oblasti), která:**

- je pro centrální poznání i řešení poměrně složitá, mnohostranná,
- je lokalizovaná do určitého regionu, města,
- vyžaduje aktivní účast řady (místních) subjektů,
- předpokládá jejich koordinovaný postup.

Jak známo, ESF může podporovat řadu témat sociální politiky. Jmenovitě to jsou:

- boj s chudobou a doprovodnými společensky nežádoucími jevy,
- rozvoj sociální ekonomiky a sociálního podnikání,
- rozvoj sociálních služeb a jejich poskytovatelů.

Uvnitř těchto tématických oblastí lze nalézt mnohé, které by se daly s výhodou implementovat pomocí KVMR. Ten ovšem nikdy nebude jediným, nýbrž pouze jedním z více způsobů financování potřeb regionů. Je to však metoda, která může pronikavě zlepšit účelnost podpory, její účinnost, hospodárnost a dokonce i transparentnost (v MAS jsou nastaveny mechanismy pro transparentní rozhodování o podpoře místních žadatelů).

Je pochopitelné, že v minulosti nevznikaly práce na propojení KVMR s řešením sociálních otázek v regionech, pomineme-li studie k podobné a v minulosti podporované iniciativě EQUAL. Tam však nebyla v popředí geografická dimenze řešení.

Které budoucí aktivity by mohl ESF podporovat v oblasti boje s chudobou, sociálního podnikání a sociálních služeb? Mohly by to být například:

- integrační aktivity pro sociálně vyloučené a chudé, včetně migrantů, etnických menšin a osob opouštějících ústavní výchovu a ústavní péči
- individuální poradenství a skupinové vzdělávání prostřednictvím občanských poraden a dalších poskytovatelů poradenství a vzdělávání v tématikách, jakými jsou finanční gramotnost, základy zdravého životního stylu a racionálního spotřebitelského chování, získání povědomí o osobních právech a povinnostech z hlediska fungování společnosti, vztah mezi občanem a státem, práva a ochrana spotřebitele, prevence extremismu a xenofobie, prevence kriminality a domácího násilí, zprostředkování informací o dostupných sociálních službách
- posilování společenské odpovědnosti firem a komunit za sociální začleňování znevýhodněných osob
- založení a rozjezd sociálních podniků spojené s poradenstvím. Rozvoj již fungujících sociálních podniků spojený s poradenstvím.
- rozvoj sociálních služeb, včetně těch, které jsou určeny sociálně vyloučeným nebo chudobou ohroženým osobám a rodinám
- realizace pilotních projektů v oblasti poskytování inovovaných sociálních služeb a jejich šíření

Závěr

Na první pohled se zdá, že těchto možností je málo, avšak jednak se zde nepíše o vzdělávání dospělých, o opatřeních ke zvyšování zaměstnanosti aj., a jednak tyto aktivity nejsou rozepsány do dílčích aktivit, z nichž se skládají. Proto aspoň příklad.

Vše nasvědčuje tomu, že zvláštní pozornost bude třeba věnovat podpoře mladých lidí (řekněme do 25 let), kteří jsou ohroženi sociálním vyloučením – jsou nezaměstnaní a nikdy možná zaměstnaní nebyli, mají příliš nízkou nebo nevhodnou kvalifikaci, nemají kde bydlet a mají nedostatečné příjmy, což je někdy v kombinaci s dalšími vlivy vede k drobné kriminalitě a k účasti na šedé nebo dokonce černé ekonomice.

Co tedy potřebují? Komplexní řešení všech aspektů své životní situace - jejich zaměstnávání, rekvalifikaci, poradenství pro životní situace, motivaci k aktivnímu zapojení do ekonomiky a třeba i do života obce, psychologickou podporu, další vzdělávání, zdravotní služby a možná i bydlení jako podmínku vstupu či udržení na trhu práce. A kdo myslíte, že poskytne tento ucelený balíček služeb? Obec něco ano, něco ne, škola rovněž jen něco, úřad práce rovněž, policie rovněž atd. A mezitím se se svým projektem přihlásí jednou místní charita, jindy podnikatel a později vzdělávací agentura – a jen někdo a někdy tuto podporu získá. Takže společný výsledek bude neefektivní, nehospodárný, fragmentovaný. Nedostatek integrace (a tedy i koordinace) úsilí místních subjektů prostě nepovede k vyřešení problémů. Jediný, kdo to dokáže, je

vlastně MAS – totiž partnerství místních subjektů, kteří se dohodnou na společném postupu.

Díky komunitou řízenému místnímu rozvoji tak lze do řešení zapojit firmy (podpořit společenskou odpovědnost firem), lze podpořit sociální podniky (v nichž se budou mladí lidé učit pracovat), lze poskytnout poradenské služby atd. – viz shora uvedený seznam šesti aktivit. Je možné zde začít uvažovat o systému postupného zaměstnávání mladých lidí - od veřejné služby do sociálních podniků a odtud do běžného zaměstnání (s počáteční podporou zaměstnavatelů). Je možné dokonce uvažovat o transičním systému bydlení, který znamená postupný přechod od ubytovny či azylového domu k sociálnímu bytu a odtud k běžnému nájemnímu bydlení (za předpokladu vyvedení z chudoby a návratu na trh práce).

Komunitou vedený místní rozvoj tedy může nabídnout integraci záměrů a sil jednotlivých subjektů a tím dosáhnout synergických efektů ve využívání veřejných prostředků. Překonají-li se na straně ústředních orgánů informační a organizační bariéry (informační mezery a dezinformovanost, předsudky, stereotypy a organizační nejasnost), mohou české regiony těžit z nového nástroje, který dnes EU nabízí.

Reference

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation No. 1083/2006 {SEC(2011) 1142 final}. European Commission, říjen 2011.

Proposal for a Regulation of the European parliament and of the Council on the European Social Fund and repealing Regulation (EC) No 1081/2006 {SEC(2011) 1130 final} {SEC(2011) 1131 final}. European Commission, říjen 2011.

Analýza bílých míst pokrytí místními akčními skupinami ve venkovských oblastech. NS MAS a SPOV ČR, verze 2, únor 2012.

Kontaktní adresa

PhDr. Oldřich Čepelka

Tima Liberec

Erbenova 376/2, 460 08 Liberec 8

E-mail: oldrich.cepelka@tima-liberec.cz