

MÍSTNÍ AKČNÍ SKUPINY JAKO PŘÍKLAD PARTICIPACE A ROZVOJE KOMUNITY

LOCAL ACTION GROUPS AS AN EXAMPLE OF THE PARTICIPATION AND THE DEVELOPMENT OF COMMUNITY

doc. Mgr. Pavel Šaradín, Ph.D.

Katedra politologie a Evropských studií,
Filozofická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci
Křížkovského 12, Olomouc 771080
e-mail: pavel.saradin@upol.cz

Klíčová slova:

Místní akční skupiny, aktéři, participace, Strategie komunitně vedeného místního rozvoje, evaluace

Keywords:

Local action groups, actors, participation, Community-Led Local Development, evaluation

Abstrakt:

V posledních letech jsou stále častěji používány prostředky ke zvyšování zájmu o lokální politiku, kterým obecně říkáme demokratické inovace. Používání těchto inovací je rovněž cílem řady badatelů. Poněkud stranou však zůstávají jiné platformy, v nichž dochází také k participaci, byť poněkud odlišné. Cílem článku je představit místní akční skupiny jako prostředí, které je výjimečné tím, že v němž dochází k participaci aktérů, nikoliv pouze občanů. Naprostá většina výzkumů se totiž orientuje právě na občanskou participaci. Článek je inovativní v tom, že zkoumá participativní postoje aktérů (ve smyslu lídrů území). Jde o aktéry z oblasti veřejné správy, neziskových organizací a místních podnikatelů, kteří jsou zároveň lídry daného území. Na pozadí působení místních akčních skupin (MAS) v ČR se článek zaměřuje na participační nástroje, které jsou využívány při tvorbě strategií a jejich evaluací, a to na případu MAS Moravská cesta.

Abstract:

During last years, democratic innovations have been used as tools to support and increase interest in local politics. The application of these democratic innovations also attracted vast academic interest. However, only a very limited attention of the democratic innovations' scholarship is paid to specific participatory platforms which offer different types of participation aiming on wider range of stakeholders on the territory. The major goal of the article is to present local action groups as distinct participative instruments offering a unique environment for participation of citizens as well as other actors representing the territorial leaders. Among these territorial leaders belong actors representing the public and local administration, NGOs and local business interests. Concentration on participation and participative behaviour of different set of territorial actors adds an important new perspective for evaluation of the processes of democratic innovations. The study of local action groups in the Czech Republic and of the concrete case of local action group Moravská cesta describes and explains participative tools which are used for creation of territorially based strategies and its evaluations.

Úvod

Dnes se velmi často diskutuje o oslabování demokracie, případně o její krizi. V současnosti mnohé občanské spolky, politici i teoretici zdůrazňují potřebu většího zapojení občanů do politického procesu, cílem má být zkvalitnění politiky a potažmo celého společenského života. K tomu se používají různé inovativní nástroje.

Zhruba od 70. let minulého století se hovoří o zavádění demokratických inovací, jejichž cílem je zvýšení participace občanů a oživení politického procesu. Pokud se soustředíme na lokální politiku, která je občanům nejbližší, nabízejí se zejména inovace vedoucí k většímu, ať už explicitnímu přímému či širšímu nepřímému zapojení občanů do politiky. Jsou-li postkomunistické země charakterizovány nižším zájmem občanů o politiku, vyšší nedůvěrou k politickým institucím a politice jako takové (Kostelka 2014), pak by vyšší participace v lokální politice mohla částečně změnit i jejich pohled na politiku jako takovou. Jí lze, jak jsem již uvedl, dosáhnout prostřednictvím demokratických inovací. Elstub a Escobar (2017) hovoří o pěti rodinách (Five Families) demokratických inovací, jedná se o tzv. (1) mini-publics, (2) participativní rozpočtování, (3) referenda a občanské iniciativy, (4) spoluvládnutí a (5) digitální participaci. V českém prostředí kromě mini-publics, což jsou výzkumná sezení občanů rozdělených do malých skupin, od nichž jsou kvalitativním šetřením získávány informace, které souvisejí s lokální problematikou, se setkáváme s různou intenzitou se zbylými čtyřmi rodinami. Každá z "rodin" může obsahovat několik variant těchto nástrojů. Kompletní přehled těchto inovací podává Graham Smith (2005), přičemž rozlišuje 57 druhů, které našel po celém světě. Jedná se však již o starší text, takže nereflexuje některé dnes používané nástroje, především ty, které využívají digitalizace.

Inovaci v tomto pojetí rozumíme hlubší zásah do fungování politického systému, liší se tak od pojmu reforma. Ve zkratce lze říci, že jejich prostřednictvím se může lokální demokracie stát přitažlivou formou vládnutí, posílit společenství a vztahy mezi občany a jednotlivými aktéry místní politiky. Zároveň platí, že to, co chápeme inovací v jedné zemi, může být zažitou praxí jinde. Například participativní rozpočty se používají v řadě západoevropských států mnoho let, v Polsku v roce 2015 byly zavedeny již ve čtvrtině měst, v ČR je jejich nástup mnohem pomalejší. Kromě těchto nástrojů mohou podobným způsobem oživovat místní demokracii rovněž nejrůznější platformy, strategie, společenství a partnerství mezi občany, jejich uskupeními a orgány veřejné správy. K pravděpodobně nejznámějším patří strategie Místní agendy 21 (MA 21). Ta je zaměřena na prosazování trvale udržitelného života na různých úrovních veřejné správy a její aktivity jsou založeny právě na občanské participaci. Z hlediska rozvíjení a prohlubování komunit je inovativní potenciál MA21 předmětem mnoha výzkumů (Lorenzo, Sanchez 2007, Geissel 2009; Selman 2010), jejichž závěry jsou vesměs pozitivní z hlediska praktického přínosu MA 21. Záleží samozřejmě na tom, jak je v které zemi MA 21 rozšířena, využívána a podporována. Vedle strategie MA 21 však existují další platformy, značný komunitní dosah mají například místní akční skupiny (MAS), které mají zcela jiný cíl a smysl. V českém prostředí jsou zatím hodnoceny především z hlediska efektivity, ekonomického přínosu a spolupráce obcí (např. Ježek 2015, Pechrová, Boukalová 2015, Vrabková, Šaradín 2017). Jedním z jejich hlavních cílů je však rovněž prohlubování soudržnosti místní komunity participací a její rozvoj.

Cílem tohoto článku však není analýza fungování samotných demokratických inovací, ale ukázat, jakým způsobem probíhá participace během tvorby a evaluace strategie na úrovni MAS a za použití jakých nástrojů (přičemž ty mohou být také inovacemi). Principem

spolupráce na platformě MAS je pojetí politiky zejména jako prostoru působení politických aktérů (volení zástupci, kteří se starají o veřejné statky), ale rovněž aktérů z řad neziskových organizací a místních podnikatelů. MAS však počítá i s občany, které považují za partnera nejen pro rozvoj obce, ale celého území spolupráce. Takové pojetí rozvoje obce či území je časově náročnější, v tomto směru se může dokonce jevit jako méně efektivní, ale ve skutečnosti je velmi účinné. Komunitně vedený místní rozvoj (CLLD) tak vedle ekonomických ukazatelů klade důraz i na sociální a environmentální aspekty. Můžeme konstatovat, že řada problémů, s nimiž se setkáváme na lokální úrovni, není řešitelná pouze v systému veřejné správy, ale často vyžaduje širší, a tím i hlubší zapojení aktérů, tedy dalších subjektů a občanů. Platforma MAS této potřebě plně odpovídá.

1. MAS jako případ participace aktérů

MAS sdružují zástupce neziskových organizací, obcí (většinou starostů), podnikatelů a členů malých a středních podniků, jejichž cílem je rozvoj daného regionu či území. Původním smyslem MAS byl rozvoj místní ekonomiky a vytváření partnerství mezi zúčastněnými aktéry. Od počátku byla podporována iniciativa zdola, která je založena na spolupráci místních aktérů a metodě Leader. Nešlo o pouhý nástroj, ale propracovanou metodu rozvoje území. Jejím základem je důraz na vytváření místního mezisektorového partnerství, a to na principu společné strategie rozvoje území. Aktivita MAS vycházejí *zdola nahoru* a zapojují se do nich kromě výše uvedených aktérů rovněž obyvatelé daného území. Obecně je důraz kladen na decentralizaci, včetně té finanční, inovativnost, zasíťování (uvnitř i navenek) a vytváření či prohlubování místního společenství. MAS se tedy orientují nejen na ekonomiku, spolupráci uvedených aktérů, celkový rozvoj venkova, ale rovněž na posilování a upevňování místní demokracie. Unikátní je, že se jedná především o participaci aktérů, teprve až pak o participaci obyvatel. V každém případě, jak ukazuje také následující historický vývoj, se překrývá podstata participace MAS se zaváděním demokratických inovací v lokálním prostoru.

Politická situace se v průběhu posledních zhruba dvou desítek proměnila i v dalších ohledech, především ve způsobu vládnutí. Na jedné straně jde o globalizační vlivy, které ovlivňují roli státní moci i státu samotného, na straně druhé se zvýšil vliv Evropské unie, což vedlo a vede k utváření a proměně vztahů mezi jednotlivými úrovněmi vládnutí. Právě koncept víceúrovňového vládnutí (ve smyslu správy) staví na propojení různých aktérů od vlády, dalších orgánů státní správy, místních, regionálních zastupitelských sborů a rad, přes hospodářské komory, odbory, Sdružení místních samospráv ČR, Svaz měst a obcí ČR až po platformy spolupráce obcí, jakou je například MAS. V „Bílé knize pro zahrnutí víceúrovňové správy do evropské agendy“ se uvádí: „Výbor regionů chápe víceúrovňovou správu věcí veřejných jako koordinované působení Unie, členských států a místních a regionálních orgánů, založené na partnerství a zaměřené na vypracování a uvedení politik Evropské unie do praxe. Takováto správa předpokládá společnou odpovědnost jednotlivých zainteresovaných úrovní správy a opírá se o všechny zdroje demokratické legitimacy a zastoupení subjektů, kterých se týká. Vyvolává společnou účast různých úrovní správy věcí veřejných na formulování politik a právních předpisů Společenství, a to prostřednictvím různých mechanismů (např. konzultace, analýzy územního dopadu atd.).“ (Bílá kniha 2009) Toto pojetí víceúrovňového vládnutí je důležité rovněž pro české prostředí, přičemž MAS svou strukturou a pojetím do konceptu může zapadat, ale spíše v rovině konzultační, mediační či poradenské. Orgány MAS nenesou přímou politickou odpovědnost za výkon veřejných

služeb. Nicméně, jak již bylo řečeno, jejich role je jiná, jedná se o participaci aktérů daného území MAS.

Místní akční skupiny patří v řadě zemí včetně ČR k nejrozšířenějším a velmi zdařilým formám širší spolupráce a rozvoje obcí a také aktérů území. Jejich úspěšnost je dána mj. již zmíněným zastoupením tří různých segmentů, na nichž spolupráce spočívá. Kromě zástupců veřejné správy (nejčastěji se jedná o starosty) jsou to místní zaměstnavatelé (živnostníci, podnikatelé) a neziskový sektor, který reprezentují především lokální spolky. Ačkoliv jednou z podmínek existence MAS je ta, že zastoupení členů veřejné správy musí činit méně než 50 procent členů, jsou to právě starostové, kteří v nich hrají zásadní roli. V současném způsobu lokálního vládnutí představují MAS odpovídající strukturu, důraz se totiž klade především na komunitní plánování a participaci občanů. Z některých výzkumů vyplývá, že stěžejním předpokladem úspěšné obce jsou právě aktivní občané (Šaradín 2012). Tedy ti, kteří jsou ochotni pro obec něco udělat.

Leader byl představen v roce 1988 jako iniciativa Evropské unie. Zkratka LEADER¹ pochází z francouzštiny „Liasons Entre Acteurs du Développement Economique Rural“, do češtiny název překládáme nejčastěji jako „Propojování akcí hospodářského rozvoje venkova“ nebo „Vztah mezi jednotlivými aktéry v hospodářském rozvoji venkova“. Tato metoda spočívá na sedmi klíčových aspektech: 1) Strategii místního rozvoje; 2) Přístupu zdola nahoru; 3) Partnerství veřejného a soukromého sektoru (tedy MAS); 4) Inovativním přístupem; 5) Integrovaných a víceodvětvových akcích; 6) Vytváření sítí mezi aktéry podílejícími se na rozvoji venkova; 7) Spolupráci – společné projekty s jinými MAS, včetně zahraničních.

O návrhu na zřízení Leaderu bylo diskutováno zhruba rok, tvůrci museli reagovat na řadu problémů, které se týkaly situace ve venkovských oblastech, a za postačující řešení nemohla být považována Společná zemědělská politika, jelikož se týkala především podpory zemědělců, nikoliv celkového rozvoje venkovské společnosti. Návrh se zaměřil rovněž na vylidňování venkova a přesun obyvatelstva do měst. Mělo být dosaženo pružnějšího čerpání fondů, a to eliminováním zdlouhavého byrokratického přístupu jednotlivých států. Aby mohlo fungovat sdružení či organizace aktérů v rámci daného území, předpokládalo se vytvoření strategických plánů. „Úspěch iniciativy LEADER v prvním programovém období (1991–1995) vedl k rozšíření na další území v průběhu druhého období (1996–1999) s iniciativou LEADER II. Následující iniciativa LEADER +, která byla zavedena v roce 2000 a dokončena v roce 2006, přinesla určitý počet administrativních zjednodušení při šíření metody v rozšířené EU-25.“ (Průvodce 2008: 9-10) Jelikož Leader podporoval rovněž rozvoj komunity, bylo možné v případě MAS konstatovat: „Tento typ participační demokracie doplňuje parlamentní demokracii v evropském slova smyslu, ale může dobře doplňovat i ostatní demokratické modely.“ (Průvodce, s. 5) Je tedy zřejmé, že jednou z charakteristik této metody je od počátku důraz na komunitní demokratický rozvoj.

Ačkoliv dnes vidíme MAS jako velmi úspěšná sdružení rozvoje venkova, jejichž počet se rok od roku zvyšoval, jejich etablování nebylo ve všech ohledech jednoduché. Obtíže zmínil jeden z iniciátorů Oldřich Čepelka: „První přímé setkání budoucích aktérů MAS a obcí nastalo po roce 2002, kdy se začaly zakládat první MAS. Mnozí tehdejší starostové se však s MAS nedokázali identifikovat. Nedokázali si srovnat, že by vedle řádně demokraticky zvolených samosprávných orgánů mohl vzniknout ještě „níkým nevolený“ subjekt, který by chtěl zasahovat do dění na daném území a dokonce v jejich obcích! Ani později mnozí

¹ Původně se i v češtině uváděla zkratka LEADER psaná verzálkami, nicméně se po čase slovo institucionalizovalo a používá se jako substantivum Leader. Takto je používám v článku, pouze v citacích nechávám v původní podobě.

necháпали, jak může MAS (jakožto soukromý subjekt!) administrovat veřejné prostředky z Programu rozvoje venkova a státního rozpočtu ČR.“ (Čepelka 2015)

V březnu roku 2004 byl spuštěn národní program LEADER ČR (2004–2008). Uskutečnila se rovněž první šetření činnosti MAS. Liberecká společnost Tima v roce 2008 zveřejnila zprávu opírající se o vlastní dotazníkový průzkum, který nazvala *Místní akční skupiny v ČR v roce Pět*. (Čepelka 2008) Jednalo se o popisný dokument, který má pro současného čtenáře přinejmenším historickou hodnotu. Přinejmenším zajímavě působí informace, zdali MAS vlastní počítač, připojení k internetu atd. Centrum pro komunitní práci ve stejném roce představilo *Metodiku dobré praxe místních akčních skupin v České republice: zpráva z výzkumného projektu 2007–2008* (Pelcl 2008). Jejím cílem bylo pokusit se o zhodnocení efektivity zúčastněných MAS, respektive testování kritérií, jimiž lze tuto efektivitu zjišťovat. MAS bylo nabídnuto vlastní vyhodnocení testu, které mělo ukázat jejich silné a slabé stránky. Za úspěšnou MAS bylo dle autorů možno považovat takovou, která:

„(1) Kvalifikovaně identifikuje problémy a možnosti území, ve kterém působí, a na základě jejich vyhodnocení stanovuje strategii rozvoje tohoto území.

(2) Má vybudován odpovídající mechanismus distribuce peněz pro programy typu LEADER.

(3) Kromě přerozdělování finančních prostředků z programů typu LEADER realizuje i vlastní projekty, případně provozuje komerční činnost, zaměstnává kvalitní a zkušený personál a významně se podílí na společenském životě regionu.

(4) Je založena na otevřeném místním partnerství veřejné, soukromé a neziskové sféry, informuje o své činnosti a o dění na území, ve kterém působí, získává a přenáší zkušenosti s prací ve venkovském prostoru, a to na regionální, národní i mezinárodní úrovni.“ (tamtéž 2008: 12)

Připomeňme si, do jakých oblastí směřovaly prvotní dotace. Jak uvádí Gabriela Pavlíková: „Na počátku, v prvních dvou letech, byly tematické oblasti projektů orientovány v první řadě na nákup zemědělských strojů a různých technologických linek na zpracování zemědělských a potravinářských produktů v malém objemu, dále na rekonstrukce společenských a kulturních zařízení. Výrazný podíl také tvořily projekty se zaměřením na venkovskou turistiku. V neposlední řadě zde byly také zastoupeny projekty na zavádění informačních a komunikačních systémů do obcí, mikroregionů a pro rozvoj podnikání. K posunu došlo již v roce 2006, kdy největší objem tvořily projekty podporující rozvoj cestovního ruchu. Na druhém místě se pak jednalo o provádění rekonstrukcí a úprav vzhledu obcí. I nadále setrval zájem o oblast IT a možnost výstavby a modernizaci budov a areálů pro trávení volného času.“ (Pavlíková 2007: 4)

Metodou LEADER bylo podpořeno do roku 2013 celkem 112 MAS, mnohé z nich byly velmi úspěšné. Rovněž Ministerstvo zemědělství se pokusilo o hodnocení jejich aktivit, vzrůstající kvalita činnosti MAS je naprosto zřejmá: v letech hodnocení (2010–2012) se zvyšoval počet MAS v kategorii A a B (nejlepší MAS) a snižoval v kategorii C a D (horší a nejhorší MAS). K 1. květnu 2015 jsme v ČR evidovali 181 MAS (v roce 2019 jich bylo 179). Naprostá většina MAS se sdružuje v Národní síti MAS (171 členů), která z vývojového hlediska hraje velmi důležitou úlohu a aktivně svým členům pomáhá v jejich činnosti. MAS se však nesoustřeďují pouze na své vnitřní aktivity, ale navazují spolupráci s jinými MAS, ať již u nás či v zahraničí. Řada z nich se účastní pravidelných konferencí (například každoroční Venkov, LEADERfest), výstav (např. Země živitelka), nejrůznějších workshopů a setkání, podílejí se však také na přenášení know-how do zahraničí (zejména směrem na východ). O úspěchu metody LEADER svědčí mj. to, jakým způsobem se zvýšil počet MAS v ČR. V současnosti pokrývají přibližně 90 procent území ČR a čítají více než 5 800 obcí a měst (94 procent všech obcí).

Nyní se MAS nacházejí v programovém období 2014–2020, přičemž výchozím strategickým dokumentem každé (podpořené) MAS je Strategie komunitně vedeného místního rozvoje (SCLLD). První dokumenty se začaly schvalovat v druhé polovině roku 2016, poslední strategie byla schválena na konci roku 2017, což byl také konečný termín (celkem 178 MAS). Ministerstvo pro místní rozvoj, které celý proces koordinuje, připravilo semináře pro přijímání strategií a také určilo přesnou strukturu a podmínky přijímání strategií. Do poloviny roku 2019 musely MAS vyplnit tzv. mid-term evaluace, což jsou extrémně byrokraticky náročné sebehodnotící zprávy (viz dále).

Cílem MAS, jak již bylo uvedeno a jak vyplývá z chronologie jejich působení, je v zásadě všestranný rozvoj venkova, včetně komunity. Nejedná se ovšem o přímé působení na občany, ale o participaci aktérů. Což mohou být jedinci, ale zejména právnické osoby, neziskové organizace a jednotky veřejné správy na daném území. Aktéři sledují své cíle, snaží se jich dosáhnout a předpokládá se, že budou v tomto směru aktivní. Svým způsobem můžeme rovněž hovořit o aktérech v rámci MAS jako o lídrech rozvoje území. Leadership v tomto smyslu chápeme jako jedince (případně společenství jedinců), který má schopnost přesvědčit, motivovat a vést ostatní. Beecham (1996: 43) uvádí, že „(e)ektivní leadership znamená schopnost přesvědčit veřejnost i zastupitele, že místní správa, v níž žijí, a struktura, skrze niž jsou činěna rozhodnutí, jsou obě větší než součet individuálních členů.“ V našem případě nejde o obec, ale o území MAS. Za stěžejní tedy můžeme považovat teorii leadershipu, která vysvětluje funkčnost MAS.

2. Případová studie MAS Moravská cesta: Participativní projednávání strategie

V následující části se zaměříme na využití participativních prvků v rámci jedné místní akční skupiny, a to MAS Moravská cesta, kterou tvoří 22 obcí na Litovelsku. Již v minulém období patřila k nejlépe hodnoceným platformám v ČR. Rozhodl jsem se zmapovat dvě události, při nichž dochází za 1. k zapojení aktérů při vypracovávání strategie a za 2. zhodnocení plnění této strategie. V prvním případě se jedná o sledování participace aktérů v území MAS, ve druhém případě o využití zejména metody skupinových rozhovorů, které vedl externí moderátor (spoluevaluátor) při tzv. mid-term evaluaci strategie MAS především s jejím vedením a zaměstnanci. Soustředím se především na zhodnocení participativních prvků této evaluace. Strategie CLLD byla vytvářena v letech 2012 až 2015, a nás zajímá především využití participativní metody během jejího vypracovávání.²

2.1. Metodologie

Metodologie výzkumu je založena především na expertních skupinových rozhovorech s pracovníky Kanceláře MAS, záznamech řízených kvalitativních rozhovorech se starosty, analýze dostupných dotazníkových šetření, analýze dokumentů, jako je Strategie komunitně vedeného místního rozvoje, analýze zápisů schůzí Valné hromady MAS a participativním pozorování schůzek pracovníků Kanceláře MAS, které se konaly 3. července 2018 a 2. ledna 2019. Skupinové rozhovory byly vedeny jako součást mid-term evaluačního procesu, jak je uvedeno v jejich popisu níže. Všechny podklady mi byly poskytnuty pracovníky MAS, většina se jich týkala realizace samotné strategie. Sledoval jsem zejména participativní stránky projektu z pozice aktérů území MAS.

² V textu používám údaje ze Strategie (2015) a poznámek z evaluace (Šaradín 2019).

Z rozhovorů a dokumentů, které byly vypracovány MAS, ale především Strategie komunitně vedeného místního rozvoje na léta 2014–2020, kterou realizátoři doplnili podtitulem v hanáčtině „Demê furt dopředô a necófnem...“ vyplývá, že strategie byla zpracována participativní i expertní metodou, které byly vzájemně provázány. Plně byly respektovány požadavky kladené na strategie místního rozvoje. Základní přehled průběhu a použitých nástrojů zpracování strategie, která čítá zhruba 250 stran, na území MAS vypadá takto:

Dotazníkové šetření (anketa)

Uskutečnilo se dotazníkové šetření mezi obyvateli na území MAS Moravská cesta, a to formou ankety. Anketní lístky byly distribuovány do domácností, případně otištěny v obecních zpravodajích. Návratnost nebyla nijak vysoká, odpovědělo pouze 56 občanů. Cílem bylo zjistit, jakým způsobem se občané dozvídají o činnosti MAS, jak je propagována, setkali-li se s některými projekty realizovanými MAS atd. Mohli rovněž uvést, co v obcích nejvíce postrádají.

Řízené rozhovory se starosty

Ve všech obcích na území MAS Moravská cesta se v druhé polovině roku 2012 uskutečnily řízené rozhovory se starosty, přičemž byli dotazováni zejména na obecní a technickou infrastrukturu, společenský život v obci, spolky, dotace či projektové záměry.

Dotazníkové šetření mezi podnikateli a NNO

Místní podnikatelé (živnostníci) a neziskové organizace obdrželi dotazník, v němž se autoři připravované strategie dotazovali na fungování MAS, na přínos pro obec, podnikatele, NNO, na budoucí plány a projektové záměry.

Poté již následovala dvě veřejná projednání, která se konala v listopadu 2012 (Příkazy) a dubnu 2013 (Štěpánov), ta byla určena pro veřejnost z území MAS. Práce na strategii pokračovaly ve skupinách, byly stanoveny priority a finanční rozvaha. V roce 2014 se uskutečnila veřejná projednání v téměř všech obcích území MAS, a to v rámci přípravy Integrované strategie rozvoje území pro období 2014–2020. Cílem bylo zjistit, jaké jsou potřeby jednotlivých obcí. Projednání se zúčastnilo celkem 199 aktérů, přičemž nejvíce jich bylo z NNO (72), dále 54 občanů, veřejné správy (43) a 23 místních podnikatelů. Během skupinových rozhovorů (2019) bylo zjištěno, že tento počet lze považovat za vhodný důkaz funkční participace aktérů a zájmu o MAS.

Během zpracovávání strategie se konalo v páté největší obci MAS „pilotní komunitní projednání za účelem získání informací týkajících se života v obci. Jednalo se především o náměty a připomínky ze strany samotných občanů. Výstupy z tohoto dokumentu byly zapracovány do analytické části strategie.“ (Strategie 2015) Samotné zjišťování se uskutečnilo prostřednictvím tří postupů: 1) dotazníkovým šetřením mezi obyvateli obce a místních částí Mezice a Lhota nad Moravou. Realizátoři rozeslali dohromady 570 dotazníků, odevzdáno jich bylo 176, což představuje 31% návratnost. Dotazník se mj. týkal připomínek a návrhů k životu v obci. 2) Komunitním projednáním se členy obecních spolků v obci, do kterého se zapojilo všech 13 fungujících spolků. c) Prohlídkou obce, kdy tak učinil starosta a členové zastupitelstva. Všechny zjištěné závěry sloužily k formulaci strategie.

Z výčtu a interpretace použitých metod je zřejmé, že se při tvorbě strategií se využívají především osvědčené techniky, jakými jsou rozhovory či dotazníkové šetření. Pokud se se podíváme na výčet demokratických inovací (pět rodin Elstubara a Escobara výše), které jsou ale konstruovány na základě občanské participace, zcela jistě si dokážeme představit větší

využití digitalizace již při tvorbě strategií. Konvenční nástroje ve venkovském prostoru dle realizátorů jsou dostatečné k tomu, aby aktéři na tvorbě strategie mohli spolupracovat. Jak bylo zjištěno, o jiných druzích je minimální či žádné povědomí. (Šaradín 2019)

3. Výsledky: mid-term evaluace realizace strategie komunitně vedeného místního rozvoje

Jak jsem již uvedl, sebehodnotící zpráva je administrativně náročný dokument, který zabere zhruba měsíc práce minimálně dvou pracovníků kanceláře MAS, a je jistě vhodnější, pokud se na něm podílí více pracovníků MAS. Jeho smyslem je, aby se vedení MAS zamyslelo nad svou prací, provedlo svou vlastní evaluaci, a to zejména na základě sběru dat, analýzy dokumentů, realizace skupinových rozhovorů a jejich následného vyhodnocení. Ministerstvo pro místní rozvoj pak provádělo víceméně pouhou formální kontrolu úplnosti dokumentu o více než 60 stranách, nikoliv kontrolu obsahovou. Dokonce doporučovalo MAS najmout externí firmu, která by evaluaci sepsala, která si svou práci cenila i na několik set tisíc korun. Cíle evaluace byly (Evaluční zpráva 2019):

1. zhodnotit relevanci nastavení (zacílení) Programových rámců SCLLD za účelem včasné identifikace případných nedostatků a prevence nevyčerpání alokace v jednotlivých Programových rámcích,
2. zhodnotit nastavení činností a procesů realizovaných MAS Moravská cesta v souvislosti s implementací SCLLD za účelem včasné identifikace jejich špatného nastavení, odstranění nedostatků a zefektivnění činností a procesů,
3. zhodnotit pokrok v plnění cílů Programových rámců SCLLD a identifikace případných bariér a definice vhodných opatření vedoucích k lepšímu naplňování (dosahování) stanovených cílů,
4. zhodnotit a prokázat případný příspěvek SCLLD ke vzniku přidané hodnoty v území MAS Moravská cesta.

Metodologicky byla evaluace ukotvena prostřednictvím dvou nástrojů, analýzy dokumentů a kvalitativních rozhovorů. Příprava na evaluaci v rámci MAS Moravská cesta začala v červenci 2018. Externí mediátor³ se podílel na vedení skupinových rozhovorů a následné formulaci závěrů z těchto jednání, které se staly podkladem pro evaluaci, ale i návrhu manažerských doporučení. Během celého procesu bylo patrné, jakým způsobem se MAS profesionalizovala a že je etablovanou součástí území. Během procesu se externí evaluátor soustředil na dodržování pokynů MMR, které se týkaly evaluace (doporučení metod a otázek). Z hlediska tohoto článku mne zajímala především participační metoda aktérů, jak je používána a v jakých podobách.

Tabulka 1: Základní harmonogram sebeevalučního procesu na území MAS

Aktivita	Datum zahájení činnosti (od)	Datum ukončení činnosti (do)	Datum
Zpracování mid-term evaluace	1. 7. 2018	10.2. 2019	
Sebeevaluace v Oblasti A	1.8.2019	21.1.2019	21.1.2019
Evaluace v Oblasti B	1.1.2019	31.1.2019	
Příprava podkladů na jednání – skupinové rozhovory	1.12.2018	20.1.2019	
Jednání – skupinové rozhovory			21.1.2019, 5.2.2019

³ V případě MAS Moravská cesta jím byl autor tohoto textu.

Zodpovězení Evaluačních otázek a podotázek v Oblasti B	1.1.2019	31.1.2019	31.1.2019
Evaluace v Oblasti C	1.12.2018	11.2.2019	
Projednání a schválení Evaluační zprávy odpovědným orgánem MAS			11.2.2019
Předložení Evaluační zprávy MMR-ORP skrze ISKP14+			14.2.2019

Zdroj: Evaluační zpráva upraveno autorem

Otázky pro vedení skupinových rozhovorů byly formulovány na základě podrobných rešerší a analýz dokumentů, participativního pozorování během schůzek a všech dalších nástrojů, jak byly popsány ve výše uvedené metodologické části, které poskytla MAS. Evaluátor vedl dvě jednání skupinových rozhovorů (viz tabulka 1), první v lednu 2019 a byla zaměřená pouze na oblast B (nazvaná Relevance SCLLD). Druhé jednání se konalo v únoru 2019 a směřovalo na oblast B i C (nazvaná Výstupy a výsledky implementace SCLLD), byli do ní zapojeni rovněž odborníci z oblasti sociálních věd z Univerzity Palackého v Olomouci. Cílem bylo prověřit, jak jsou nastaveny cíle strategie a jakým způsobem se do nich zapojují aktéři. „Součástí strategie jsou tzv. Programové rámce, které obsahují definice konkrétních opatření SCLLD pro naplnění stanovených cílů. Pro každý relevantní program podporovaný z Evropských strukturálních a investičních fondů byl zpracován samostatný Programový rámec, v případě MAS Moravská cesta se jedná o PR IROP, PR PRV, PR OPZ a PR OPŽP.“ Jelikož samotná strategie byla zpracována participativní metodou, rámce a priority byly stanoveny realisticky, takže bylo možné konstatovat: „V období 2016–2018 vyhlásila MAS Moravská cesta celkem 8 výzev v rámci 4 operačních programů a vybrala 44 projektů k realizaci (následně 2 žadatelé od realizace projektu odstoupili). (...) dle rozložení projektů v území MAS lze říci, že téměř v každé obci byl podpořen alespoň jeden projekt.“ (Strategie 2019) Pozitivně reagovali na výzvy žadatelé, tedy byl o ně vždy zájem, což svědčilo o kvalitě strategie. Je velmi pravděpodobné, že se na této úspěšnosti podílela dobře zvládnutá participativní metoda při jejím koncipování.⁴

Řízené rozhovory pro přípravu podkladů se konaly průběžně a vedli je ve všech případech zaměstnanci MAS. Respondenty byli pouze žadatelé, nikoliv externí zpracovatelé projektu. V tomto směru byly formulovány také otázky, které směřovaly především k hodnocení efektivity, procesů oslovování, výzev, a tudíž mimo zájem byla případná participace veřejnosti. S jedinou výjimkou, pokud se jednalo o projekty zaměřené „na rekonstrukci a výstavbu školských zařízení, byla do přípravy zapojována i veřejnost – odhad kapacity školských zařízení, návrhy na úpravu venkovních prostranství.“ Občas byly zmíněny některé kulturní a společenské akce. Závěrem bylo, že „obyvatelé venkova se do místních akcí zapojovali ve shodné míře jako dříve“. Program rozvoje venkova na zapojení obyvatel do místních akcí neměl přímý vliv na žádný zrealizovaný projekt, se zapojením veřejnosti počítá PRV až od roku 2020. Průběh a výsledky realizace evaluace potvrdily skutečnost, že MAS je primárně metodou, jež usiluje o rozvoj komunity prostřednictvím teritoriálních aktérů, jejich participací a aktivitou. K participaci veřejnosti tak dochází pouze/spíše/převážně nepřímou, tj. prostřednictvím těchto aktérů. Bylo rovněž zjištěno, že pracovníci MAS užívají především

⁴ V evaluaci strategie se uvádí i kritické připomínky: „Realizace strategie však přinesla i záporná zjištění – především nezájem čerpání podpory z oblasti PRV v případě Podpory spolupráce mezi účastníky krátkých dodavatelských řetězců a místních trhů; Podporu investic do lesnických technologií a zpracování lesnických produktů; Ochranu melioračních a zpevňujících dřevin i z oblasti IROP - Podpory sociálních služeb – aktivita sociální bydlení.“

konvenční nástroje, směřující k oslovování veřejnosti a aktérů území, o nástrojích, které byly na začátku článku představeny jako demokratické inovace, na území MAS je minimální povědomí.

Závěr

Text zkoumá metodu LEADER v českém prostředí, kterou je rámována činnost místních akčních skupin, věnuje se její historii a rozšíření. Ukazuje její podstatu, která spočívá na participaci, nikoliv primárně občanů, ale aktérů působících na daném území (politických, z neziskového sektoru a místních podnikatelů). V případě role aktérů území předpokládáme jejich vyšší zájem o rozvoj území a komunity.

Participativní metoda je využívána v MAS na různých úrovních, text je zaměřen zejména na její roli při formulaci strategie rozvoje a mid-term evaluace v případě MAS Moravská cesta. Především při tvorbě strategie je ukázáno, jakým způsobem a za použití jakých technik se tak děje. Kvalitně zvládnutá strategie pak u mid-term evaluací vede k závěrům, kdy není třeba zásadním způsobem měnit její cíle. Podstatnou roli hraje také fakt, že užití participativních technik je vícevrstevnaté, což vede ke kvalitnímu sběru, interpretaci a analýze dat při formulaci strategie. Pracovníci kanceláře MAS využívají zejména konvenční nástroje pro zjišťování dat, jako jsou dotazníky, ankety, skupinové rozhovory atd. Tyto nástroje se zdají pracovníkům dostatečné. Výhodou při výzkumu případové studie MAS Moravská cesta byla skutečnost, že autor článku byl zároveň mediátorem při vedení skupinových rozhovorů během evaluace. Přímé pozorování bylo značnou výhodou při hodnocení participačních aktivit. Jednoznačně lze říci, že participace aktérů je komplementární k participaci občanské a její role při zajišťování vstupních dat při formulaci strategie nezastupitelná. Z hlediska leadershipu však aktéři hrají podstatnou roli i v celkovém rozvoji MAS.

MAS jsou v oblasti výzkumu participace poněkud v ústraní, badatelé se soustřeďují zejména na občanskou či politickou participaci v rámci obce či státu. Přitom participace aktérů může být pro rozvoj území stejně tak podstatná jako ta občanská. K přesnému závěru bychom však potřebovali samostatný výzkum. Tento článek mj. ukázal, jakým směrem by tento výzkum mohl být veden. Během analýzy dokumentů a celého evaluačního procesu bylo jisté, že existuje minimální povědomí o nástrojích demokratických inovací. Bylo by do budoucna vhodné, jelikož MAS jsou v řadě oblastí progresivní v rozvoji komunity, pokud by se s aktéry z oblasti veřejné správy na tyto nástroje zaměřily.

Použité zdroje:

BEECHAM, Jeremy. „*Leadership in Local Government.*“ Public Policy and Administration. 1996. 11 (3): 43-46.

Bílá kniha Výboru regionů. [online]. 2009. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:211:0001:0027:CS:PDF>

ČEPELKA, Oldřich. *Místní akční skupiny v ČR v roce pět.* Liberec: Tima, 2008. Dostupné z: http://www.tima-liberec.cz/images/dokumenty/MAS_v_%C4%8CR_v_roce_P%C4%9Bt_2008.pdf

ČEPELKA, Oldřich. *Obce a MAS. Blízká setkání prvního druhu.* 2015. Dostupné z: archiv autora.

ELSTUB, Stephen a Oliver ESCOBAR. *A Typology of Democratic Innovations*. 2017. Dostupné z: <https://www.psa.ac.uk/sites/default/files/conference/papers/2017/A%20Typology%20of%20Democratic%20Innovations%20-%20Elstub%20and%20Escobar%202017.pdf>

Evaluuační zpráva MAS Moravská cesta. 2019. Archiv autora.

GEISSEL, Brigitte. „Participatory Governance: Hope or Danger for Democracy? A Case Study of Local Agenda 21“. *Local Governemnt Studies*. 2009. 35: (4): 401-414.

JEŽEK, Jiří a kol. *Spolupráce obcí a měst* [online]. 2015. Dostupné z: https://www.kyjovske-slovacko.com/sites/default/files/informace-soubory/2017/07/spoluprace_obci_a_mest_2015.pdf

KOSTELKA, Filip. „*The State of Political Participation in Post-Communist Democracies: Low but Surprisingly Little Biased Citizen Engagement*.“ *Europe-Asia Studies*. 2014. 66:6, 945-968.

LORENZO-PRADO, José Manuel a Isabel Maria GARCÍA SANCHEZ. *The effect of Participation in the Development of Local Agenda 21 in the European Union*. 2007. [cit. 2019-05-12] Dostupné z: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00519902/document>

PAVLÍKOVÁ, Gabriela. *Program LEADER ČR - nástroj pro rozvoj venkova*. 2007. [cit. 2017-06-05] Dostupné z: http://soclab.pef.czu.cz/pdf/DC006_LEADER_CR.pdf

PECHROVÁ, Marie a Kateřina BOUKALOVÁ (2015). „*Differences among czech local action groups in using selected principles of LEADER*“ . *Scientia Agriculturae Bohemica*. 2015. 46 (4): 41-48.

PELCL, Petr, HAVRÁNEK, Tomáš, LEHMANNOVÁ, Alena a Jan MARTÍNEK. *Metodika dobré praxe místních akčních skupin v České republice*. Plzeň: CpKP, 2008. ISBN 978-80-86902-74-6.

SELMAN, Paul. „*Local Agenda 21: Substance or Spin?*“ *Journal of Environmental Planning and Management*. 2010. 41:5, 533-553.

SMITH, Graham. *Power Beyond the Ballot: 57 Democratic Innovations from Around the World*. 2005. Dostupné z: [cit. 2018-06-12] <https://gsdrc.org/document-library/power-beyond-the-ballot-57-democratic-innovations-from-around-the-world/>

Strategie komunitně vedeného místního rozvoje MAS Moravská cesta. Červenka: Moravská cesta z.s., 2015. Dostupné z: [cit. 2019-10-12] <http://www.moravska-cesta.cz/strategie-sclld/>

Studie současného stavu výkonu veřejné správy. Kostelec u Holešova: Středomoravská agentura rozvoje venkova o.p.s. 2015. (archiv autora)

ŠARADÍN, Pavel, KUDĚLA, Michal, PÁRAL, Karel a Ondřej FILIPEC. *Moravský venkov. Politika a společnost*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2012. ISBN 978-80-244-3208-3.

ŠARADÍN, Pavel. *Evaluace MAS Moravská cesta, záznamy rozhovorů* (2019). [archiv autora].

VRABKOVÁ, Iveta a Pavel ŠARADÍN. „The technical efficiency of local action groups: The Czech Republic case study.“ *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis* 2017. (3): 1-10.

WADE, Philip a Petri RINNE, *Průvodce programem LEADER vycházející ze zkušeností z Finska, Irska a České republiky*. Helsinky: Rural Policy Committee, 2008. 122 s. ISBN: 978-952-227-073-3.

Poděkování

Tento článek byl podpořen Grantovou agenturou ČR, projekt č. 17-20569S (Demokratické inovace na lokální úrovni - případová studie České republiky, Polska a Slovenska).