

# ÚVOD DO PARTICIPATIVNÍHO ROZPOČTU

Tomáš Tožička

Participativní rozpočet (PB, Participatory Budgeting) je jedním z účinných správních nástrojů, jak přiblížit rozhodování ve smyslu subsidiarity co nejbližší lidem, kterých se takováto rozhodnutí nejvíce dotýkají. Participativní rozpočet ve většině svých podob dává občanům možnost ovlivňovat zásadním způsobem toky financí v obcích, regionech a někdy i v jednotlivých státech.

Stručně to popsal Ivo Bělohoubek již v r. 2002 v Sedmé Generaci: " Město je rozděleno do obvodů a v každém z nich se několikrát do roka koná shromáždění občanů, na kterém lidé rozhodují o rozdělení prostředků z obecních rozpočtů a možnostech řešení lokálních problémů. V Porto Alegre dostalo zelenou vzdělání a zdravotnictví, ale město se úspěšně vypořádává i s problémy chudoby. Ani menšinová témata, u kterých je nebezpečí, že budou při participativním přístupu převálcována tyraníí většiny, nepřicházejí zkrátka. Participativní rozpočty mají ještě jeden efekt, který se do budoucna jeví jako strategická deviza: pěstují politickou kulturu a vychovávají občany, angažující se v řešení problémů svého města. Tímto se občané stávají důležitým aktérem lokální politiky a vytvářejí skutečnou občanskou společnost. Ta se pak konkrétní každodenní praxí, spíše než obecnými prohlášeními o boji proti neoliberalismu, stává politickou protiváhou virtualizující se „globality“, jak by nepřítele lokality nazvali Manuel Castells nebo Zygmunt Bauman." <sup>1</sup>

Než se začneme bavit o participativním rozpočtu, musíme si říci, co je komunitní práce. Ta je totiž předpokladem úspěšné aplikace téměř každé participativní techniky určené k efektivnějšímu a transparentnímu řízení společnosti občany.

Rozvojová komunitní práce (Community organizing) je proces, ve kterém jsou lidé žijící ve stejném prostředí, v podobné situaci atp. přivedeni k tomu, aby jednali ve společném zájmu a prosazovali společný prospěch. Tato činnost může být koordinována organizací, sítí institucí, nebo ad-hoc utvořenou skupinou v rámci dané komunity. Spolupráce s vnějšími aktéry samozřejmě není vyloučena a naopak může celé věci prospět. Komunitní pracovníci spolupracují aktivně s členy komunity, spoluorganizují setkání na různých rozhodovacích úrovních, hledají podporu u sociálních, komunálních a státních institucí a dalších relevantních aktérů. Cílem rozvojové komunitní práce je najít realistické a proveditelné možnosti zlepšení situace komunity a to prostřednictvím vlastních sil a za pomoci zvýšené účasti na celkovém politickém rozhodování. Výsledkem je posilování vlastních kapacit občanů a demokratizace veřejné správy.

Komunitu mohou tvořit lidé spojení společným zájmem, problémem nebo žijící na stejném místě. Komunitu lidé tvoří tím, že společné problémy a zájmy sdílejí a podílí se nějakým způsobem na jejich řešení.

---

<sup>1</sup> Ivo Bělohoubek, Alternativy s duchem karnevalu, Sedmá generace 3/2002, dostupné na <http://www.sedmagenerace.cz/text/detail/alternativy-s-duchem-karnevalu>

## Vznik participativního rozpočtu

Vznik participativního rozpočtu je spojen s Porto Alegre – hlavním městem brazilského státu Rio Grande do Sul. Vládnoucí levicová Strana pracujících implementovala tento model v roce 1989. Na počátku se procesu zúčastnilo 1000 občanů, během dvou let stoupl počet na 8000 a v následujících letech se ustálil na 20 000 účastníků. Participativní rozpočet byl pak zaveden i v celém spolkovém státě Rio Grande do Sul a v roce 2002 se tam na tvorbě PB podílelo 400 000 lidí.

Postupem času se začala zapojovat další města v Latinské Americe, v Evropě i v Severní Americe.

## Definice a stručná charakteristika

"Participativní rozpočet je proces demokratického a dobrovolného spolurozhodování – skrze něj občané rozhodují přímo a ve spolupráci s jejich vládami či zastupitelstvy o směřování veřejných zdrojů, které budou užity exekutivou pro implementaci sociálních politik i programů a prací na infrastruktuře, a to vše pro podporu lokálního rozvoje."<sup>2</sup>

K tomu je možno připojit několik obecných zásad.

- § Proces: Není žádný předem daný návod, žádné uniformní modely. Techniky a institucionální rámce se neustále vyvíjejí.
- § Přímá cesta: PB zvyšuje podíl přímé demokracie, jako doplňku k zastupitelské demokracii. To ovšem vyžaduje vytváření nových institucí – dohody, veřejná shromáždění a fóra, média a komunikaci atd.
- § Exekutivou: Je nezbytná existence podpůrného rámce a partnerského přístupu ze strany exekutivy a zastupitelů.
- § Veřejné zdroje: Rozpočty reflektují občanskou angažovanost při vytváření ekonomické politiky se zaměřením na reálné potřeby sociálních a materiálních potřeb obyvatel.
- § Místní rozvoj: Zaměřený na potřeby obyvatel a vysokou míru identifikace občanů.

Jako politický nástroj a veřejný transparentní proces má proto participativní rozpočet potenciál přispívat ke zvýšení občanských aktivit:

- § Participace na monitorování ekonomických politik a zvyšování bezúhonnosti ve veřejném sektoru.
- § Občanské vzdělávání.
- § Zvyšování ekonomické gramotnosti.
- § Zvyšování sebevědomí a asertivity vůči veřejným institucím.
- § Možnost být slyšen a uznán jako politický partner.
- § Zajišťování základních služeb a podpůrných aktivit pro nejchudší a marginalizované.
- § Řešení konfliktu a tím vyšší využití společenského kapitálu.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Chavez, D., Democratizar la Democracia. Hacia una propuesta de presupuesto participativo nacional (Uruguay), TNI, Agosto 2004.

<sup>3</sup> Participatory budgeting, civil society and the struggle for democratic development, A discussion paper by Willem Overbeke, December 2004

V Evropě začaly první pokusy s implementací participativního rozpočtu v Grottammare v Itálii v r. 1994, v Salfordu v UK v r. 1996 a v Mönchweileru v Německu v r. 1998. Rozšíření participativního rozpočtu se do Evropy přeneslo především díky Světovému sociálnímu fóru, které se konalo v roce 2001 v Porto Alegre.

Velké množství aktivit a procedur zaměřených na demokratizaci přípravy a tvorby rozpočtu je možno nalézt ve Španělsku, Francii a Německu. Zajímavé iniciativy můžeme sledovat také v Británii, Portugalsku a Polsku.

Největším městem s participativním rozpočtem ve Španělsku je Córdoba s více než 300 tisíci obyvatel. „Občanský rozpočet“ zavedený v Córdobě je velmi podobný modelu z Porto Alegre – především v zaměření na občany jako de facto rozhodující sílu a také v tom, jak je zacílen na investice a projekty.

Britský Bradford zavedl model, který poskytuje fond pro investice a projekty v oblasti sociální práce, životního prostředí a kultury. Komise, která je velmi nezávislá na komunální administrativě, vybírá z velkého množství návrhů v souladu s připraveným seznamem priorit. Přístupy zvolené ve Francii a v Německu mají často spíše konzultativní charakter. Exekutiva má mnohem více možností k finálnímu rozhodování a také může modifikovat a upřednostňovat předložené návrhy. Ve francouzském městě Bobigny primátor nad to ještě zveřejňuje hodnotící zprávy na veřejných mítincích v každé čtvrti.

V Německu vláda Severního Porýní-Vestfálska iniciovala modelový projekt „Rozpočet občanských komunit“ ve spolupráci s Bertelsmannovou nadací. Na začátku roku 2001 byla jako startovací města vybrána Castrop-Rauxel, Emsdetten, Hamm, Hilden, Monheim am Rhein a Vlotho. Bylo vyzkoušeno mnoho modelů, které měly později sloužit pro další implementace, které byly následně shrnuty ve zprávě a manuálu. Výsledkem byla nakonec série reorganizačních změn v r. 2003, které měly zajistit větší participaci občanů na tvorbě obecních rozpočtů. Slibnější rozvoj zaznamenal Berlín. Ve čtvrtích Lichtenberg, Marzahn-Hellersdorf a Mitte bylo rozhodnuto zavést participativní proces pro přípravu, schvalování a monitorování komunálních rozpočtů.

První municipalitou v USA, která zavedla participativní rozpočet, je 49. okrsek Chicaga. Jeden z radních se k tomu rozhodl využít částku 1,5 milionu USD, kterou každý z radních od poloviny devadesátých let dostává k tomu, aby ji využil ve svém obvodu na infrastrukturní projekty. V roce 2009 radní 49. okrsku Joe Moore svolal na 40 představitelů občanských, církevních a politických organizací, kteří zformovali řídicí komisi, která připravila pravidla a vede celý proces participativního rozpočtu. Proces započal v listopadu 2009 sérií devíti shromáždění – v osmi čtvrtích a jedno celoobvodní pro španělsky mluvící komunitu. Na těchto setkáních byl představen proces participativního rozpočtu a občané byli požádáni o předkládání projektů. Výsledkem setkání bylo nalezení dobrovolníků, kteří dále připravovali finální verze projektů jednotlivých čtvrtí. V březnu 2010 se tito zástupci setkali s obyvateli na druhém kole jednání, kde měli účastníci možnost připomínkovat projekty, nebo je i vyjmout ze seznamu. Po zapracování připomínek občané nad 16 let mohli hlasovat pro max. 8 projektů.



Problémem chicagského PB je, že se na něm jen málo podílí lidé z minorit, z nízko-příjmových skupin a mladí – nejvíce projektů bylo podány staršími bělochy... Přitom 49. obvod má jednu z nejrozdůlnějších populací, ať již z hlediska etnických či ekonomických rozdílů. Proto se radní Moore a řídící komise snaží zavést nové postupy, které by začlenily málo representované skupiny.<sup>4</sup>

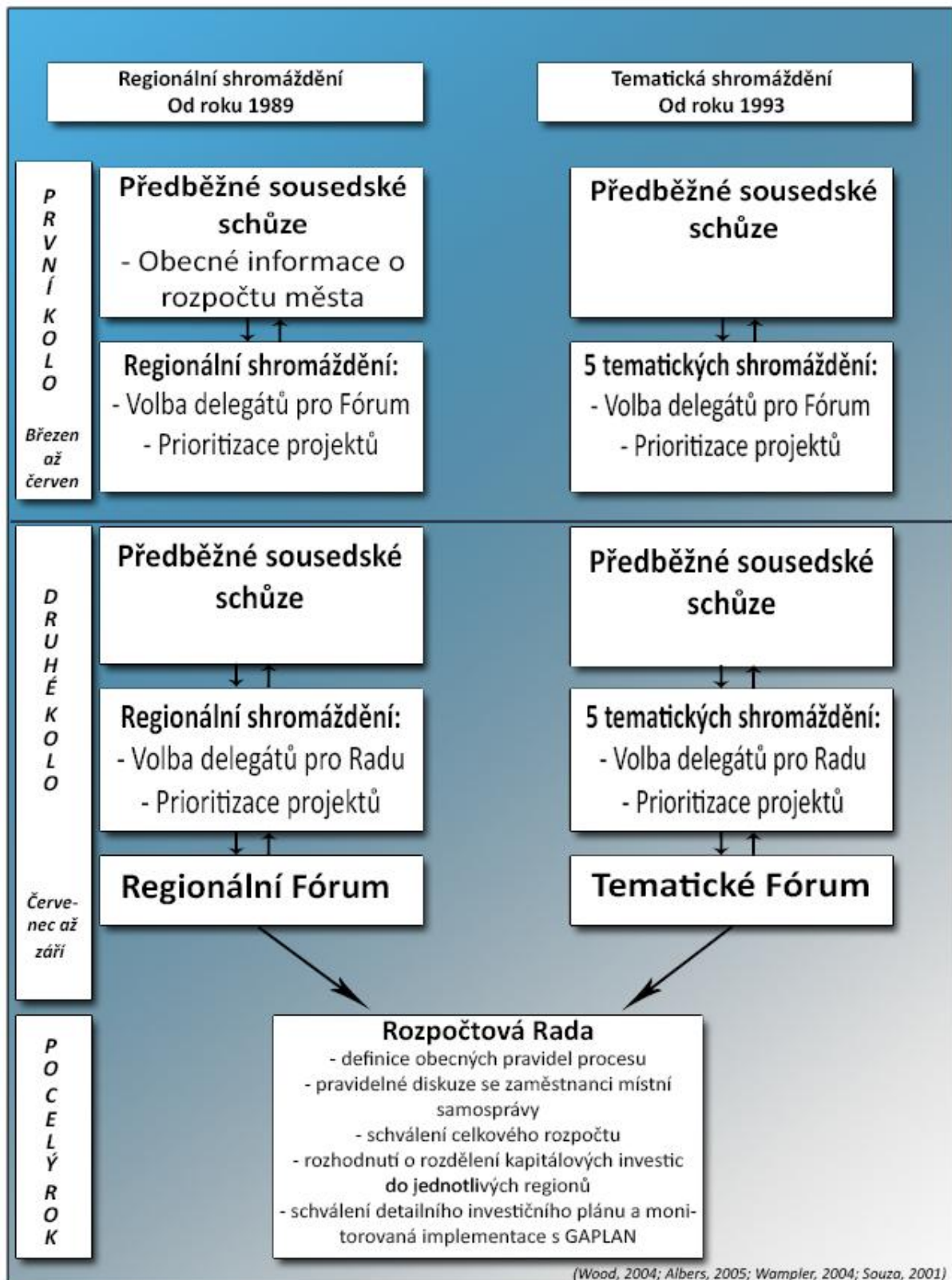
Na následujících schématech je vidět, jak probíhají procesy participativního rozpočtu v různých městech. Tabulka z Porto Alegre již zahrnuje tematické skupiny, které se zabývají strategičtějším plánováním. U Porto Alegre je navíc výhodou pro participativní rozpočet, že rozpočtové otázky jsou kompletně v rukou primátora města, který se tak může poměrně snadno pro participativní rozpočet rozhodnout.<sup>5</sup>

---

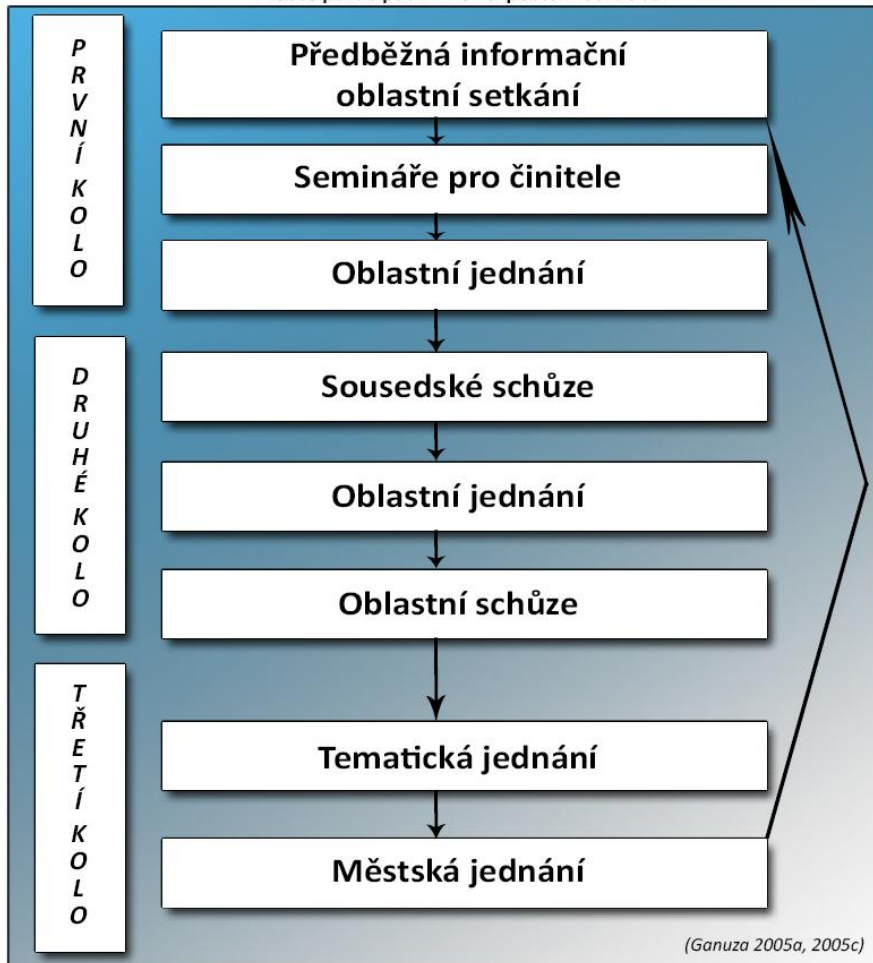
<sup>4</sup> Informace z portálu Participation & sustainable development in Europe, <http://www.partizipation.at/546.html>

<sup>5</sup> Tabulky jsou převzaty z: Sandra Drouault, Participatory Budgeting: a developing country process? A comparative analysis of the experiences of PB in Brazil, France and Spain. University of Sydney, 2006

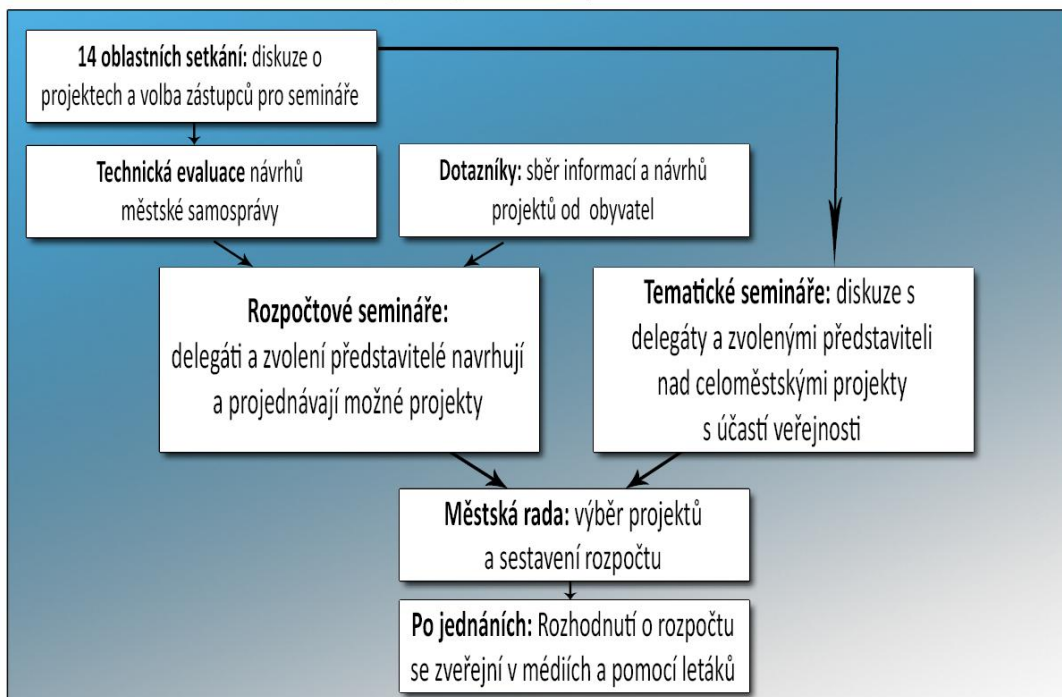
## Proces participativního rozpočtu v Porto Alegre



Proces participativního rozpočtu v Cordobě



Proces participativního rozpočtu v St. Denis



## **Komunitní práce, školení, tematická příprava**

Žádný nový nástroj se do širšího povědomí nedostane bez náležité osvěty a vzdělávání. Informovanost občanů ovšem nemůže být postavena na vyvěšování oznámení na informační tabuli kdesi na radnici. Tady se právě otevírá pole pro působení komunitní práce a iniciačních skupin občanů. Vznik sousedských fór a kultivovaná diskuse o veřejných záležitostech nejsou jednoduchou záležitostí a výsledky se dají očekávat spíše v rozsahu let než měsíců. Následně však přispívají ke stabilitě obce a ke zlepšování kvality života v ní.

Kromě jednotlivých investic se v praxi ukázalo jako důležité také přemýšlet tematicky. Tedy nad tím, jak mají být investice dlouhodobě rozloženy, do jakých sektorů, jak co prospívá lokální ekonomice apod.

## **Projektový koncept PB a více účastníků**

Existují i formy participativního rozpočtu, kde jsou možnosti občanů velmi limitované. Jedná se například o koncept projektového financování, kdy město vyhradí nějakou část rozpočtu a tu nechá otevřenou návrhům občanů a občanských iniciativ. Tato forma financování byla však známa již před zavedením participativního rozpočtu jako různé druhy charitativních fondů. Do tohoto fondu vkládají donoři peníze jen s velmi obecnými podmínkami (například snižování chudoby) a více či méně nezávislá komise pak vybírá z projektů, které se o tyto peníze ucházejí. Je to jiná forma financování, než když donoři kladou jasné požadavky na to, má být financováno (např. budování chráněného bydlení).

V některých městech je do tohoto projektu zapojeno více donorů než jen samotné město, například velké místní či nadnárodní firmy. Výhodu i zde zůstává, že se tak zvyšuje možnost zapojení občanů do zkvalitňování veřejného prostoru a roste jejich potenciál ke společným aktivitám. Ovšem reálně je jejich podíl na správě komunálního rozpočtu nulový.

## **Na cestě k plnoprávnému občanovi**

Participativní rozpočet je zásadním krokem na cestě k participativní demokracii. Tedy k takové správě společnosti, kde vláda skutečně náleží lidu a nikoli politickému establishmentu. K tomu, aby hlas občanů přispíval k řešení společenských a ekonomických záležitostí, byl efektivně slyšen a nebyl manipulován, je potřeba několik věcí. Tou první je bezpochyby aktivita samotných občanů. Bez jejich aktivity k žádné změně nedojde. Pak je třeba změnit instituční uspořádání tak, aby se každý, kdo má zájem, mohl účinně podílet na životě své obce i širšího společenství, v němž žije. Participativní rozpočet je jednou z aktivit, která ukazuje, že je to možné a že právě tato forma správy dokáže zajistit lidem důstojný život.