# PARTICIPATÍVNY ROZPOČET

Participatívny rozpočet je nástroj priamej demokracie, ktorý dáva obyvateľom možnosť porozumieť, debatovať a rozhodovať o alokácii časti verejných zdrojov. Reprezentuje vzdelávanie, zapájanie občanov do verejného života a posilňuje ich dopyt po správnom vládnutí. Zvyšuje transparentnosť a zodpovednosť vlády, čo môže pomôcť redukovať neefektívnosť, klientelizmus a korupciu vo verejných systémoch.“ (Shah, 2007)[[1]](#footnote-1)

Zapojenie občanov do tvorby verejných politík prináša:

* **Efektívnejšie plnenie** verejných politík a dosahovanie cieľov
* **Vylepšenie vzájomných vzťahov** medzi občanmi a samosprávou
* Zvýšenie **dôvery** voči samosprávy (respektíve demokracii ako takej)

**Participatívny rozpočet vznikol v Brazílii** v meste Porto Alegre, odkiaľ sa rozšíril do celého sveta. Môže mať rôzne podoby, ktoré sú prispôsobené pre dané politické, ekonomické, sociálne a kultúrne prostredie.

Aj na Slovensku si tento nástroj osvojuje **čoraz viac samospráv.** Podľa posledného rebríčka Otvorená samospráva už funguje v 4 župách (dáta za rok 2020) a približne 18 mestách a mestských častiach (dáta za rok 2018). Napr. v  TSK, TTSK, ŽSK, BSK, Bratislave, Piešťanoch, Hlohovci, Liptovskom Mikuláši a ďalších.

Jedným z miest, kde už sa participatívny rozpočet realizuje je Nitra. **V Nitre sme spracovávali protikorupčnú stratégiu, ktorá obsahovala aj časť o participatívnom rozpočte.** Uvádzame ju pre Vás ako prípadovú štúdiu.

**Participatívny rozpočet v meste Nitra – vybraný úsek z protikorupčnej stratégie**

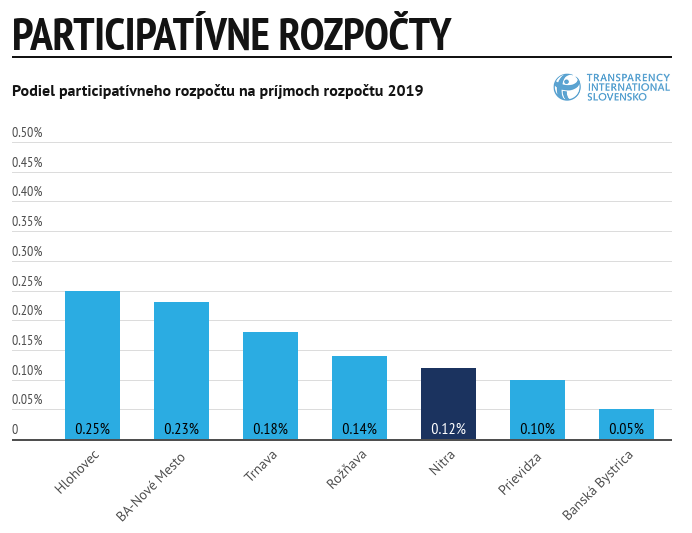
Mesto Nitra v auguste 2019 schválilo kompletne nové Všeobecne záväzné nariadenie č. 9/2019[[2]](#footnote-2) o poskytovaní dotácií z rozpočtu Mesta Nitry, na základe ktorého sa **budú mestské dotácie prideľovať odlišným spôsobom**. Hodnotenie doterajšej praxe dotačných mechanizmov v rámci tejto správy by tak mestu neprinieslo veľkú pridanú hodnotu. Možné zatiaľ nie je zaoberať sa hlbšie ani novou praxou prideľovania dotácií, keďže k tej Mesto Nitra v plnej miere pristúpi až v priebehu roka 2020 a zatiaľ pre takéto hodnotenie nie sú dostupné ani potrebné dáta.

V rámci tejto kapitoly sme sa preto rozhodli **zamerať predovšetkým na špecifický prvok dotačnej politiky mesta, ktorý predstavuje takzvané participatívne rozpočtovanie**. Ide o pomerne nový prvok verejných politík vychádzajúci z demokratického modelu, kde členovia určitej komunity priamo rozhodujú o tom, ako využiť časť verejného rozpočtu, teda ich daní. **Medzi takéto samosprávy patrí od roku 2018 aj Mesto Nitra.**

Nastavenie tohto procesu nie je triviálne a môže trpieť viacerými rizikovými faktormi. **Hĺbková analýza samotného procesu Participatívneho rozpočtu (PRo) presahuje zadanie tejto správy**, v rámci tejto časti sa zameriavame predovšetkým na **oblasť transparentnosti a s ňou súvisiacej dôveryhodnosti participatívneho rozpočtovania** v Meste Nitra.

Posledný **Rebríček transparentnosti 100 najväčších miestnych samospráv**[[3]](#footnote-3) zverejnený v roku 2018 ukázal, že PRo využívalo 17 z nich. Odvtedy pribudli ďalšie, napríklad mestá Humenné, Lučenec, aj samotná Nitra. PRo už využívajú aj viaceré slovenské kraje.

Modely využívané v jednotlivých samosprávach sa rôznia. Kým niekde ide zatiaľ iba o **drobný doplnkový systém k rozsiahlejšej dotačnej politike mesta** (dotácie na kultúru, šport, atď. prideľované mestskými zastupiteľstvami a ich komisiami v súčinnosti s odbormi MsÚ), inde k novinke pristupujú o čosi **ambicióznejšie**. Príkladom môže byť PRo Mesto Trnava[[4]](#footnote-4), ktoré pre aktivity realizované v roku 2019 zaviedlo novinku a rozdelilo ich na občianske projekty (60-tisíc eur) a investičné zadania (50-tisíc). V druhom prípade ide o väčšie, finančne náročnejšie akcie, ktorých realizátorom je samospráva, ideu však navrhujú občania, ktorí o ich realizácii aj hlasujú. Podobný model uplatňujú v rámci PRo napríklad aj v Hlohovci[[5]](#footnote-5), kde v roku 2019 občania v súčte hlasovali o prerozdelení 60-tisíc eur. Obyvatelia Hlohovca tak priamo rozhodovali o použití 0,25% výdavkov rozpočtu. **V Nitre pri rozdeľovanej sume 80-tisíc dosiahol tento podiel v roku 2019 zhruba 0,12%**.

V niektorých mestách prvky participácie využívajú aj výbory mestských častí, ktorých členovia tiež rozhodujú o podpore komunitných projektov na základe požiadaviek občanov. V Trnave takto napríklad výbory v roku 2019 prerozdeľovali ďalších 60-tisíc eur, v Banskej Bystrici asi 100-tisíc eur (nejde však zväčša o hlasovanie občanov ako v prípade PRo). Participatívne rozpočtovanie je na Slovensku stále pomerne novým prvkom v procese tvorby i rozhodovania o výdavkoch rozpočtu, ktorý samosprávy stále len testujú. Vo svete sa podiely PRo na celom rozpočte výrazne líšia v závislosti od štátu i samosprávy, a to aj **od desať a viac percent v niektorých brazílskych samosprávach (kde idea PRo pôvodne vznikla) až po zlomky percenta typickejšie pre Európu**. Napríklad v Paríži od roku 2016 obyvatelia hlasujú o podpore projektov za zhruba 100 miliónov eur, čo predstavuje cez 5% kapitálových[[6]](#footnote-6) a 1% celkových výdavkov francúzskej metropoly.

## Stav v oblasti prideľovanie dotácií formou participatívneho rozpočtu

O zavedení participatívneho rozpočtovania sa v Nitre začalo hovoriť už v roku 2017. „Dnes všetko robíme v spolupráci s výbormi mestských častí, ktoré nám dávajú podnety a na základe toho zaraďujeme akcie do investičného plánu. Vidím však, že aj tu je cesta aktivizácie ľudí, takže by sme v januári vyhlásili výzvu a otvorili by sme priestor pre občanov, aby nám mohli niektoré podnety navrhnúť,“ opísal pre TASR[[7]](#footnote-7) v októbri 2017 zámer mesta vtedajší primátor Jozef Dvonč. Výdavky na občianske projekty boli **prvýkrát zaradené do rozpočtu na rok 2018 v rámci výzvy Mením moje mesto**[[8]](#footnote-8) **a to vo výške 50-tisíc eur**. Celkovo v nich bolo podporených 12 projektov v dvoch oblastiach – IT riešenia a Verejné priestory.

K inovácii sa po komunálnych voľbách prihlásilo aj nové vedenie mesta a **v rozpočte na rok 2019 zvýšilo sumu na občianske projekty na 80-tisíc eur.** Medzi 21 úspešných projektov bolo napokon rozdelených 78 959,5 eur, ďalších 6 800 eur vykázal **administrátor výzvy Nitrianska komunitná nadácia** (NKN) ako súvisiace programové náklady. Ako už bolo spomínané vyššie, prerozdeľovaná suma bola v roku 2019 na úrovni 0,12% výdavkov rozpočtu a relatívne nízka bola táto položka aj v pomere k tradičným výdavkom mesta na dotácie pre šport, kultúru, sociálne služby, školstvo či cestovný ruch, ktoré v schválenom rozpočte na rok 2019 dosiahli výšku takmer 1,3 milióna eur. Pomer mestských dotácií, o ktorých prerozdelení rozhodujú poslanci a o ktorých priamo občania tak v roku 2019 predstavoval zhruba 16:1.

**V roku 2020 sa podiel participatívne prerozdeľovanej zložky rozpočtu opäť zníži, keďže poslanci mestského zastupiteľstva schválili**[[9]](#footnote-9) **na tento účel iba 40-tisíc eur, čo predstavuje sumu na úrovni 0,05% výdavkov aktuálneho rozpočtu.** Pomer poslancami a obyvateľmi prerozdeľovaných zdrojov sa v roku 2020 zmení na 33:1.

V dvoch doterajších (i treťom plánovanom ročníku PRo) sa celý objem prostriedkov rozdeľoval **výlučne medzi občianske projekty** a mesto teda do nich na rozdiel od Trnavy či Hlohovca nezaradilo investičné zadania (ktoré takisto navrhujú a hlasujú o nich občania, no realizuje ich samotné mesto). Na viacerých projektoch sa však Mesto Nitra v roku 2019 podieľalo aj organizačne (napr. Dni architektúry, Nitrafiesta, Chrenová žije).

Formálne je spôsob prerozdeľovania časti zdrojov samosprávy cez PRo ukotvený v novom **VZN č. 9/2019 o poskytovaní dotácií z rozpočtu Mesta Nitry.** To však hovorí len o tom, že výšku prostriedkov na PRo pre každý rok schvaľujú poslanci a ďalšie konkrétne podmienky poskytnutia dotácií stanovia **Zásady participatívneho rozpočtu mesta**. Takéto zásady však začiatkom roka 2020 stále **neexistovali**, aj keď mesto v decembri 2019 vyhlásilo už tretí ročník grantovej výzvy Mením moje mesto (oficiálny názov programu realizovaného formou PRo v Meste Nitra).

Podmienky pre jednotlivé ročníky sa tak zatiaľ riadia **pravidlami určenými priamo vo výzvach, ktoré stanovuje Mesto Nitra** a ich dodržiavanie zabezpečuje **administrátor programu NKN** (Mesto Nitra je jej spoluzakladateľom a stálym podporovateľom). Výzvy popisujú predovšetkým pravidlá pre žiadateľov, nie však samotný proces. Z verejne dostupných materiálov tak napríklad **nie je zrejme, akým spôsobom a či vôbec mesto rieši napríklad sporné situácie alebo prípadné konflikty záujmov** pri členoch odbornej komisie.

K takémuto konfliktu záujmov môže teoreticky dôjsť aj napriek tomu, že o samotnej podpore projektov rozhodujú v konečnom štádiu občania hlasovaním. Členovia komisie totiž posudzujú, či projekty spĺňajú všetky náležitosti výzvy a majú právomoc rozhodnúť o ich vylúčení alebo ich postúpení do ďalšej fázy procesu.

Okrem celkovej prerozdeľovanej sumy a maximálnej výšky podpory (od 4- do 5-tisíc eur) na žiadateľa sa každým rokom **menili oprávnené oblasti podpory** (od 2 oblastí v roku 2018, cez 8 v roku 2019, až po plánované 3 v roku 2020), ako aj **kritériá pre zaradenie do hlasovania**. Dosiaľ nemenným kritériom pre všetky tri ročníky bola podmienka finančnej alebo nefinančnej spoluúčasti vo výške najmenej 10% nákladov projektu.

**Výber projektov prebieha v dvoch kolách.** V prvom kole posudzuje **formálne splnenie podmienok** ako aj uskutočniteľnosť jednotlivých projektov **odborná komisia** zostavená so zástupcov odborných útvarov mestského úradu a členov správnej rady NKN, v druhom kole **rozhoduje verejnosť** prostredníctvom hlasovania. **Fáza verejného zvažovania**, pri ktorej prechádzajú jednotlivé návrhy projektov verejným posudzovaním aj zo strany ostatných predkladateľov, a ktorá popri hlasovaní občanov v mnohých samosprávach tiež vplýva na výsledné poradie a výšku podpory pre jednotlivé projekty, **nie je v rámci PRo v Nitre realizovaná.**

V oboch doteraz uskutočnených ročníkoch došlo v 1. kole k **vyradeniu časti projektov**, ktoré nespĺňali formálne náležitosti grantovej výzvy alebo ich odborná komisia nepovažovala za uskutočniteľné z hľadiska ich udržateľnosti. V roku 2018 takto komisia vylúčila 4 projekty (14%), o rok neskôr 10 projektov (15%).

V roku 2019 došlo aj **k vyradeniu dvoch projektov až po hlasovaní občanov**, a to vrátane celkového víťaza hlasovania - Charitatívneho golfového turnaja Integrácia Cup 2019 (617 hlasov), pri ktorom organizátori až dodatočne zistili formálnu chybu (miesto realizácie projektu sa nachádzalo mimo územia mesta). V druhom prípade išlo o odstúpenie od zmluvy zo strany realizátorov projektu pre technické problémy. K zisteniu porušenia podmienok použitia pridelených prostriedkov dosiaľ nedošlo v žiadnom prípade (kontrolu oprávnenosti využitia grantov vykonáva NKN).

V roku 2018 sa do programu celkovo prihlásilo 28 projektov, podporených bolo 12 z nich v celkovej výške 50-tisíc eur. O rok neskôr počet prihlásených žiadateľov stúpol na 67, pričom celkovú sumu takmer 79-tisíc eur si prerozdelilo 21 projektov. Aj napriek zvýšenej alokácii prostriedkov v programe tak **úspešnosť žiadateľov medziročne klesla** zo 43% na 31%. Mierne sa znížila aj **priemerná hodnota podpory** zo 4167 eur na 3760 eur na jeden projekt.

Otázne je, ako sa na záujme žiadateľov i na ich úspešnosti prejaví fakt, že mestské zastupiteľstvo pre tretí ročník programu (2020) schválilo **doteraz najnižšiu sumu** (40 000 eur). Zástupcovia MsÚ Nitra vysvetľujú, že k zníženiu počtu oblastí i celkovej prerozdeľovanej sumy v rámci PRo pristúpili po skúsenosti z predošlých rokov, kedy sa časť výziev prekrývala s dotáciami tradične prideľovanými jednotlivými odbormi MsÚ a poslancami. Takémuto zdôvodneniu možno sčasti rozumieť, hoci jeho nezamýšľaným dopadom môže byť aj oslabenie dôvery a záujmu občanov Nitry o participatívny rozpočet ako nástroj aktívnej účasti komunít a širšej verejnosti na správe veci verejných.

**Spôsob hlasovania verejnosti** sa počas doterajších ročníkov tiež vyvíjal. Kým v roku 2018 hlasovali obyvatelia cez email (hlasovať bolo možné za 1 projekt z jednej IP adresy) s celkovým počtom 6-tisíc hlasov, v roku 2019 pristúpili vyhlasovatelia k zmene hlasovania prostredníctvom bezplatnej overovacej sms správy (hlasovať za max. 5 projektov bolo možné iba jedenkrát z každého telefónneho čísla zaslaním overovacej sms). Organizátori zarátali celkovo 13 608 platných hlasov, čo označili za hlasovanie najväčšieho počtu občanov zo všetkých miest na Slovensku (i keď počet sms nemožno automaticky stotožniť s počtom zapojených obyvateľov).

**Spôsob informovania obyvateľov o grantovej výzve Mením moje mesto** pravidelne prebieha formou kampane na webstránkach a sociálnych sieťach mesta a NKN, informačných nosičov v MHD, ako aj cez špeciálny elektronický newsletter NKN.

Cez web a sociálne siete NKN je verejnosť následne informovaná aj o uskutočnených projektoch podporených z grantovej výzvy, informovať verejnosť o podporených aktivitách sú grantovou zmluvou zaviazaní aj samotní predkladatelia projektov.

1. SHAH, A. *Participatory budgeting* 2007 [↑](#footnote-ref-1)
2. Všeobecne záväzné nariadenie č. 9/2019 o poskytovaní dotácií z rozpočtu Mesta Nitry, <https://klient.nitra.sk/FileOutputHttpHandler.ashx?arguments=CEzGaqqR2qPJkQJfSdeIDnYDqqHg7JWJpbUhnE7X0Q%2bKw4fL3nn8xY5nmtMJc2ITMF97q82xBnz58gE6Zq218ortiLn9TTxyFA%3d%3d> [↑](#footnote-ref-2)
3. Rebríček transparentnosti 100 najväčších miest, Transparency International Slovensko, 2018, <http://samosprava.transparency.sk/rankings/cities/2018> [↑](#footnote-ref-3)
4. Participatívny rozpočet pre Trnavu, <http://pr.trnava.sk/> [↑](#footnote-ref-4)
5. Participatívny rozpočet Mesta Hlohovec, <https://hlohovec.hlasobcanov.sk/> [↑](#footnote-ref-5)
6. Pissoirs and public votes: how Paris embraced the participatory budget, The Guardian, október 2019, <https://www.theguardian.com/cities/2019/oct/03/pissoirs-and-public-votes-how-paris-embraced-the-participatory-budget> [↑](#footnote-ref-6)
7. Mesto Nitra uvažuje o zavedení participatívneho rozpočtu, TASR, október 2017,

   <https://mynitra.sme.sk/c/20665550/mesto-nitra-uvazuje-o-zavedeni-participativneho-rozpoctu.html> [↑](#footnote-ref-7)
8. Mením Moje Mesto, Mesto Nitra a Nitrianska komunitná nadácia, <https://www.nkn.sk/nase-programy/menim-moje-mesto> [↑](#footnote-ref-8)
9. Návrh grantovej výzvy Mením moje mesto 2020, <https://www.nitra.sk/Files/ShowFile/73952> [↑](#footnote-ref-9)