

Participatívna demokracia I

Ďalšou možnou alternatívou k súčasnému nespravodlivému politickému a ekonomickému systému a príkladom ako uplatňovať princípy rovnosti a spolupráce v spoločenskej a ekonomickej oblasti hlavne na lokálnej úrovni je participatívna demokracia. Nasledujúci článok je prvou časťou ukážky kapitoly o participatívnej demokracii z mojej knihy „Sociálna trojčlennosť“.

Pojem participatívna demokracia alebo aj skrátene PARECON sa začal používať v posledných desaťročiach v súvislosti s celosvetovým nárastom nespokojnosti s prevládajúcim súčasným politickým a ekonomickým systémom a hľadaním alternatívy k tomuto systému. Často sa participatívna demokracia stotožňuje aj s pojmami samosprávna alebo priama demokracia. Participatívna demokracia sa vysvetľuje ako bezprostredná a priama účasť ľudí na spolurozhodovaní v politickej a ekonomickej oblasti na rôznych úrovniach spoločenského života, napr. na úrovni obce, mesta, podniku alebo organizácie. Idea participatívnej demokracie filozoficky vychádza z konceptu samosprávnej komunity, presadzovanej hlavne predstaviteľmi konštruktívneho anarchizmu ako boli Kropotkin a jeho nasledovníci. U nás na Slovensku sú myšlienky participatívnej demokracie propagované hlavne OZ Utópia (<https://utopia.sk>) odkiaľ som čerpal aj veľa ďalších informácií hlavne zo zahraničných skúsenosti.

Prvýkrát sa snaha o participatívnu demokraciu objavila v brazílskom meste Porto Alegre v 80. rokoch 20. storočia. V meste vládla úzka skupinka bohatých ľudí, nikoho neprípúšťala k rozhodovaniu. Všade vládla korupcia a kriminalita. Mesto bolo neutržiavané, bez peňazí s množstvom chudobných ľudí. Iniciatívu zobrala do rúk skupina občanov a rozhodla sa, že sa nebude spoliehať na skorumpované mestské zastupiteľstvo, ale začnú veci riešiť sami. Tak vznikol participatívny rozpočet v Porto Alegre, čo znamenalo pre Latinskú Ameriku prvý pokus prelomiť tradíciu protekcie a klientelizmu a zároveň pokus presadenia väčšej sociálnej spravodlivosti umožnením väčšej participácie všetkých občanov na riadení mesta.

Participatívna demokracia je hlavne záležitosťou komunálnou. Je vhodná do takého prostredia, ktoré má dlhodobé problémy s korupciou. Základným problémom je otázka, ako vytvárať na lokálnej úrovni také demokratické prostredie, ktoré občanom umožní skutočne rozhodovať o vlastných záležitostiach. Doteraz bol trend taký, že sa názory občianskych skupín nebrali veľmi do úvahy, boli ignorované a svojvôľa bola prezentovaná ako odborný prístup. Demokratická samospráva sa však nemusí starať o všetko. Jej úlohou je skôr dať ľuďom priestor, aby sami našli riešenia. To má byť zmyslom participatívnej demokracie. Politkárčenie tu nemá miesto, hra na ľavicu alebo pravicu je na komunálnej úrovni bezpredmetná. Model participatívnej demokracie tak vytvára priestor pre spoluúčasť a rovnosť všetkých ľudí pri rozhodovaní v rámci politicko–právneho článku, čo je v súlade aj s myšlienkami sociálnej trojčlennosti .

Participatívny rozpočet

Medzi najzákladnejší nástroj participatívnej demokracie patrí participatívny rozpočet. Participatívny rozpočet je nástrojom občianskeho plánovania, mechanizmom, ktorý umožňuje občanom priamo sa podieľať na rozhodovaní o prerozdelení financií z mestského rozpočtu. Zároveň však v mnohých prípadoch otvára priestor na širšie a výraznejšie zapájanie sa občanov do rôznorodých aktivít vo verejnom živote.

Proces vytvárania participatívneho rozpočtu prebieha počas celého roka v niekoľkých cykloch. Vždy na začiatku tohto procesu sa sformujú dva druhy rozlične veľkých skupín, od niekoľkých desiatok členov až po niekoľko tisíc. Prvý typ skupín vzniká na základe lokality podľa miesta bydliska. Môžu to byť malé susedské skupiny, ktoré združujú jednu ulicu alebo štvrť. Druhý typ skupín vzniká na základe tém, ktoré zväčša predstavujú jednotlivé položky v mestskom rozpočte. Ide napríklad o kultúru, životné prostredie, dopravu, vzdelávanie a podobne. Po vytvorení jednotlivých skupín a prerokovaní základných potrieb a požiadaviek volia skupiny svojich reprezentantov, ktorí pokračujú v procese vytvárania konsenzu na úrovni zhromaždení. Tam reprezentujú záujmy a požiadavky vlastných skupín, ale zároveň sa zapájajú aj do formovania rozpočtu na základe potrieb všetkých zúčastnených skupín. V treťom cykle sa reprezentanti vracajú do vlastných skupín a na základe priebehu zhromaždení modifikujú vlastné požiadavky a opätovne ich predkladajú zodpovedajúcim zhromaždeniam, ktoré nanovo pracujú s týmito zámermi. V ďalšom cykle sa zo zhromaždení volia zástupcovia, ktorí dopracované návrhy predkladajú zástupcom mestskej exekutívy.

Na rozdiel od zástupcov zvolených na 4 roky, ktorí sa väčšinou volia na základe príslušnosti k nejakej strane, pričom často krát rozhodujú v protiklade k vôli svojich voličov a sú prakticky neodvolateľní, majú zástupcovia v participatívnej demokracii mandát len na jeden konkrétny návrh, sú plne kontrolovateľní a vždy odvolateľní. Po schválení občianskeho návrhu sa tvorí komisia občianskych reprezentantov, ktorá dohliada na proces realizácie rozpočtu a kontroluje efektivitu jednotlivých financovaných aktivít. V mestách, ktoré majú skúsenosť s participatívnym rozpočtom, došlo k poklesu korupcie a skvalitneniu služieb mesta. Výrazne sa zvýšila občianska zaangažovanosť, čo sa prejavilo nielen zapojením sa do procesu vytvárania rozpočtu, ale aj zvýšenou aktivitou vo verejnej sfére. Množstvo verejne vynakladaných prostriedkov, ktoré sú takto spravované prostredníctvom participatívneho rozpočtu, sa môže pohybovať od niekoľkých percent, až po kompletný verejný rozpočet (v prípade Porto Alegre je to celých 100 %). Údaje ukazujú prevahu rozpočtov tvorených 3 až 15% z celkových mestských zdrojov.

Presadenie participatívneho rozpočtu je relatívne dlhodobý a náročný proces. Veľmi dôležitým a kľúčovým bodom je proces zvažovania. To je proces, kedy ľudia v skupine majú rozhodnúť o výbere konkrétneho projektu a vyhradenie konkrétnej sumy na jeho realizáciu. Cieľom je dosiahnuť konsenzus v tejto záležitosti. Toto považujem hlavne na Slovensku za najťažší bod. Po skúsenostiach z rôznych občianskych aktivít musím konštatovať, že miera schopnosti konštruktívnej komunikácie je na Slovensku dosť nízka. Naši ľudia nie sú naším školským systémom dostatočne pripravovaní na presnú formuláciu a kvalitné prezentovanie svojich názorov a myšlienok na verejnosti, neučia sa ako počúvať druhých a hlavne sa pýtať a zmysluplne klásť otázky. Máme sklon vidieť všetko čierne alebo biele, takže v prípade nesúhlasu s názorom, vznikajú často spory a osobná nevraživosť.

Zúčastňoval som sa často na mnohých stretnutiach medzi rôznorodými skupinami ľudí, ľuďmi vzdelanými, originálnymi, ale v drvivej väčšine všetky diskusie a rozhodnutia sa zvrhávali na prezentáciu svojho ega. Konštruktívna komunikácia, spoločné tvorenie vízie a tobož dosiahnutie konsenzu v rozhodnutí o konkrétnom projekte, je zatiaľ u nás veľmi ťažkým orieškom. Prečo je tomu tak? Určite k tomu prispelo 40 rokov komunizmu, tradičná konzervatívna patriarchálna spoločnosť, kde ľudia neboli vedení k slobodnému mysleniu a kladeniu otázok, ale k slepej poslušnosti k autorite, s čím súvisí aj úroveň školstva, a tiež to bude v rozdielnosti slovanskej duše od hispánskej. V hispánskych národoch vládne princípy komunikatívnosti, otvorenosti a dlhodobá skúsenosť so sociálnym odporom vrátane silnej (konštruktívnej) anarchistickej tradície. My zatiaľ „spíme“ a veľmi ťažko sa zobudzame k osobnej zodpovednosti za veci verejné.

Participatívna demokracia v Brazílii

Kolískou participatívnej demokracie je Brazília, kde sa aj najviac rozšírila. Veľa miest a obcí po celej Brazílii uplatňuje rôzne formy participatívnej demokracie. V roku 1999 zaviedol štát Rio Grande do Sul kde patrí j Porto Alegre (Brazília je federácia skladajúca sa z viacerých štátov) politiku participatívneho rozpočtu na celoštátnej úrovni. Veľmi zaujímavým je príklad mesta Belo Horizonte. Má 2,5 milióna obyvateľov a kedysi v ňom žilo v absolútnej chudobe 11% a veľa ďalších v tiež skromných pomeroch. V roku 1993 vyhlásila novozvolená administratíva prístup k potravinám za občianske právo. Nový primátor začal tak, že vytvoril mestskú organizáciu, v rámci ktorej bola zostavená rada zo zástupcov pracujúcich, podnikateľov a cirkvi, ktorí mali koordinovať postup pri navrhovaní a zavádzaní nového potravinového systému. Mesto už predtým zapojilo občanov priamo do rozdeľovania komunálnych zdrojov a zaviedlo „participatívny rozpočet“. Počas prvých šiestich rokov politiky „jedlo ako právo“ v Belo Horizonte sa počet občanov zapojených do procesu participatívneho rozpočtovania zvýšil na viac ako 31-tisíc. Aby mestská organizácia zabezpečila pre každého právo na potraviny, spojila predovšetkým záujmy farmárov a spotrebiteľov. Ponúkla miestnym rodinným farmárom z okolia mesta na výber desiatky miest vo verejnom priestore, na ktorých by predávali mestským spotrebiteľom. Tým sa maloobchodné prírážky na plodiny (ktoré často dosahovali výšku 100 percent) v podstate rozdelili medzi spotrebiteľov a farmárov. Zisky farmárom rástli (neboli o ne oberané obchodníkmi) a ľudia mali prístup k čerstvým a lacným potravinám. Toto je pekný až ukázkový príklad intuitívneho uplatňovania koncepcie sociálnej trojčlennosti v praxi hlavne, čo sa týka vytvárania asociácii ako spoločných združení výrobcov, obchodníkov a spotrebiteľov. Vzájomnou spoluprácou a dohodou spotrebiteľov, farmárov a mesta sa dosiahlo vytvorenie spravodlivej ceny.

Mesto sprístupňuje okrem farmárskych stánkov kvalitné potraviny tak, že ponúka podnikateľom možnosť využiť mestské pozemky v rušných oblastiach na výstavbu trhovísk pre potraviny za nízke ceny. Dnes je v meste 34 takýchto trhovísk, na ktorých zástupcovia spotrebiteľov, mesta a obchodníkov spolu rozhodujú o stanovovaní cien základných potravín. Predajcovia s najlepšimi miestami majú ešte ďalšiu povinnosť, ak chcú používať mestské pozemky. Každý víkend musia odviezť plodmi naložené nákladné autá do chudobných štvrtí mimo centra mesta, aby mal k dobrým potravinám prístup každý. Ďalej mesto prevádzkuje „Ľudové reštaurácie“, ktoré

ponúkajú stravu z lokálnych potravín za symbolické ceny. Medzi iniciatívy potravinovej bezpečnosti v Belo Horizonte patria aj rozsiahle komunitné a školské záhrady a tiež hodiny výživy. Federálna vláda navyše prispieva na školské obedy, pričom potraviny na ne sú kupované od miestnych pestovateľov.

Aký je výsledok tejto a ďalších súvisiacich iniciatív? Len v priebehu jedného desaťročia sa v Belo Horizonte znížila detská úmrtnosť ako aj podvýživa detí o viac ako polovicu. Medzi rokmi 1993 a 2002 bolo Belo Horizonte jediným územím, kde stúpala spotreba ovocia a zeleniny. Aké sú náklady na tieto činnosti? Približne 10 miliónov dolárov ročne alebo menej ako 2 percentá z rozpočtu mesta. Je na zamyslenie, či by sa podobné skúsenosti nedali využiť aj v našich chudobných oblastiach, napr. v rómskych osadách, kde by mohli vzniknúť spoločné jedálne zriaďované obcou za symbolické ceny, do ktorých by potraviny dodávali lokálni pestovatelia, ktorí by tým mohli mať zabezpečený aj pravidelný príjem.

Participatívna demokracia vo Venezuele

Aj vo Venezuele skúšajú zaviesť istú formu samosprávy a participatívnej demokracie do praxe. Hlavným iniciátorom jeho zavedenia bol istý Argentinčan. Ten sa stal primátorom mesta Libertador, ktoré zdedil v katastrofálnom stave. Rozhodol sa situáciu v ňom zmeniť presadením myšlienky vzniku komunitných rád. V roku 2006 sa formovanie komunitnej štruktúry zavŕšilo. Vzniklo celkom 35 „sociálnych teritórií“ združujúcich obyvateľov s podobnými problémami, projektmi spolupatričnosťou k istému prostrediu. Svojou veľkosťou sa rôznia – od tisíc po 15-tisíc obyvateľov. Každé sociálne teritórium alebo komúna, obsahuje menšie a homogénnejšie komunity, z ktorých každá má svoju komunitnú radu, do ktorej sú volení zástupcovia na ľudovom zhromaždení. Ich veľkosť závisí od sociálnej geografie: mestské rady obyčajne pojmu 200 až 400 rodín, vidiecke 20 až 50 rodín. Každá komunitná rada, ako aj sociálne teritórium, zvoláva zhromaždenia, kde sa voľbou ustanovia priority a desať najpreferovanejších projektov pre nadchádzajúci rok. Mestská plánovacia rada následne prehodnotí prvé tri návrhy z každého sociálneho teritória, a ak to financie dovoľia, tak aj viac ako tri. Známkou od 1 do 9 sa prisudzujú každému z kritérií, akými sú: množstvo obyvateľov, počet tých, ktorí budú mať z realizácie projektu osôb, cena, ako dlho sa už návrh opakovane predkladá, množstvo schválených projektov danej komunity a pod. Z takéhoto hodnotenia vzniká zoznam projektov, ktorý sa následne prezentuje na zhromaždení vo všetkých sociálnych teritóriách. Zhromaždenie môže zmeniť svoje priority a žiadať prehodnotenie napríklad v prípade, ak sa ukáže, že favorizovaný projekt je príliš drahý. Po schválení zoznamu víťazných projektov sa prerozdedia finančné zdroje príslušným komunitným administratívnym orgánom, ktoré nakúpia materiál a najmú pracovnú silu alebo dodávateľa, pričom sa uprednostňujú miestne družstvá. Komunitná prepojenosť a know-how napomáha znižovať náklady a ušetrené prostriedky ostávajú v komunite na iné projekty. Takýmto spôsobom sa vo všetkých 35 teritóriách zapojených do projektu participatívnej demokracie vybuďovalo 74 nových zdravotných stredísk, 48 základných škôl a tiež veľké množstvo kultúrnych centier. V niektorých prípadoch dali obyvatelia združení v komunitných radoch prednosť kultúrnym centrom pred opravami ciest alebo pouličného osvetlenia. Prvé prieskumy z rokov 2004/2005 ukázali, že medzi najurgentnejšie potreby obyvateľov patrili zdravotné vzdelávacie

zariadenia. V prieskume z roku 2007 už nikto nepovažoval zdravotnú starostlivosť za problém a takmer nikto sa v tomto zmysle nevyjadroval ani o školstve. Čo viac, dnes už na uliciach Libertadore sotva natrafíte na deti žijúce na ulici a problém s bezdomovcami je tiež takmer vyriešený. V súčasnosti v celej krajine existuje viac ako 10 tisíc komunitných rád.

Participatívna demokracia v Európe a na Slovensku

Participatívna demokracia je obľúbená hlavne v krajinách Latinskej Ameriky, no rozširuje sa postupne aj do Európy. Medzi európske mestá, ktoré používajú participatívny rozpočet patrí Lisabon. Prostredníctvom mechanizmu participatívneho rozpočtu môžu obyvatelia mesta v prvej etape predstaviť konkrétne návrhy do rozpočtu pre nasledovný rok. Po analýze mestskou radou a zvážením reálnosti realizácie návrhu sa uskutočňuje druhá fáza participatívneho procesu, pozostávajúca z hlasovania v prospech jednotlivých projektov. Tie projekty, ktoré získajú najviac hlasov, sa zakomponujú do návrhu rozpočtu a mestských aktivít do finančnej výšky 5 miliónov eur. Po vyhodnotení uplynulých výsledkov sa pristupuje vždy k novým návrhom a alternatívnym riešeniam, vždy za priamej účasti obyvateľov, členov zastupiteľstva a služieb mestskej rady.

Participatívny rozpočet sa ukazuje ako efektívne riešenie najmä pre veľké mestá, ktoré bývajú veľmi často najväčšími postihnuté hospodárskou krízou. Mechanizmus participatívneho rozpočtu je dnes súčasťou chodu osemdesiatich troch miest z celého sveta a OSN ho považuje za kľúčový nástroj pri skvalitňovaní správy mesta. Okrem Lisabonu je to aj Londýn a iné európske mestá (Francúzsko, Nemecko, Španielsko, Anglicko, Holandsko). Forma participatívneho rozpočtu sa v rôznych častiach sveta dosť líši. Napríklad participatívny rozpočet používaný v nemeckých mestách je úplne iný. Jeho hlavnou motiváciou nie je riešenie chudoby, skôr sa používa ako nástroj k vyjadrovaniu sa ľudí k prerozdeľovaniu peňazí v jednotlivých rozpočtoch miest. V Nemecku je kľúčové používanie Internetu, nie je zvykom sa osobne stretávať a vytvárať živé fóra diskutujúcich. Nemecký participatívny rozpočet nezahŕňa priame rozhodovanie zo strany občanov ide skôr o zasielanie pripomienok členom mestskej rady a na základe nich členovia mestskej rady rozhodujú. Hranica medzi tým, čo je a čo nie je participatívny rozpočet a participatívna demokracia je veľmi tenká.

Aj na Slovensku vznikli prvé snahy o vytvorenie mestských participatívnych rozpočtov. Sú to projekty participatívneho rozpočtu pre mesto Bratislava, pre mestskú časť Bratislavy - Nové mesto, pre Ružomberok a Banskú Bystricu. Neziskové organizácie či občianske združenia budú môcť v budúcnosti aktívne vstupovať do prípravy mestského rozpočtu, do prerozdeľovania verejných financií na úrovni slovenskej samosprávy. V Bratislave mesto v spolupráci s občianskym združením Utopia pripravilo projekt s názvom „*Participatívny rozpočet v podmienkach bratislavskej samosprávy*“ a jeho súčasťou bola aj séria odborných workshopov. Workshopy sú prístupné pre každého záujemcu. Na základe stretnutí občanov vzniklo už niekoľko tematických participatívnych komunít. Sú to komunity: Zelené mesto, kde sa rieši vytvorenie náučných chodníkov a premena vinogradov na parky; Kultúra, osadzovanie tabúľ významným osobnostiam mesta; Doprava, vybudovanie

cyklistických tras; Mládež, budovanie plavární; Seniori, vytvorenie centra pre seniorov. Za najväčší prínos projektu vidím jeho osvetový charakter, ktorý dáva možnosť ľuďom naučiť sa komunikovať a hľadať riešenia pri rozhodovaní v oblasti priamej demokracie, v ktorej sme všetci začiatočníkmi.

Často býva položená otázka, nakoľko je participatívny rozpočet skutočnou priamou demokraciou, keďže tak, ako v prípade Bratislavy, je pridelovanie objemu peňazí na projekty vybrané v participatívnom procese stále v rukách milosti alebo nemilosti volených poslancov. Počul som aj taký názor, že participatívna demokracia je len marketing zastupiteľskej formy demokracie, aby vyzerala viac demokraticky, ale pritom si miestni politici udržali všetko pod kontrolou. Participovať v tomto kontexte znamená toľko, že občan je iba láskavo pripustený k diskusii. Opäť to asi závisí prípad od prípadu. V Latinskej Amerike má participatívna demokracia skutočne charakter priamej demokracie, kým v Európe, vrátane Bratislavy, to skôr vyzera ako doplnok k existujúcemu systému, ktorý je stále viac alebo menej závislý od vôle komunálnych politikov. Samozrejme, je to asi len vizitka občanov, aký priestor demokracie si dokážu sami vydobýť. Otázkou je, ako by sa dal model participatívnej demokracie skombinovať s konceptom samosprávneho modelu tak, ako je to preferované v rôznych iniciatívach vychádzajúcich z konceptu sociálnej trojčlennosti. Napr. systém, v ktorom by fungovalo právo veta (viď iniciatívu www.tso.cz), právo odvolať kedykoľvek poslanca, osobná trestná zodpovednosť za rozhodovanie a pod. Bola by potrebná participatívna demokracia v takto nastavenom systéme? Je participatívna demokracia v takejto forme vhodná pre každý kultúrny okruh, každý národ? Možno je participatívna demokracia konceptom vhodná do časov korupcie, do prostredia ako je Latinská Amerika (Afrika?), kde sa rieši veľká chudoba a sociálna nespravodlivosť. V Európe akoby sa stávala len viac alebo menej efektívnym nástrojom občanov k rozhodovaniu o skvalitňovaní verejného života. Možno je medzičlánkom medzi dnešným stavom a budúcim stavom samosprávnych komunít fungujúcich s právom veta. To sú všetko otázky na ďalšie premýšľanie a skúmanie.

David Sulík

Články o Participatívnej demokracii I a II vyšli v júnovom čísle Zem a Vek