



MMB201800000131

Bc. Tomáš Koláčný, člen RMB
radní pro oblast otevřenosti města a participaci obyvatel

Z7/35. schůze Zastupitelstva města Brna
konané dne 30. ledna 2018

**Informativní zpráva o implementaci procesu participativního rozpočtu
ve statutárním městě Brně**

Zpracovaly:

Mgr. Aneta Fialová
Ing. Petra Marciszyn
koordinátorky participace obyvatel

Předkládá:

Bc. Tomáš Koláčný
radní pro oblast otevřenosti města
a participaci obyvatel

Informativní zpráva o implementaci procesu participativního rozpočtu ve statutárním městě Brně

Úvod

Zadání participativního rozpočtování bylo schváleno Radou města Brna (dále jen "RMB") na jejím jednání č. R7/059, konaném dne 5. 4. 2016. Implementací participativního rozpočtu se zabývala a nadále zabývá tzv. **implementační pracovní skupina** (dále jen "IPS"), která se poprvé sešla v dubnu 2016. Podkladem pro přípravu návrhu procesu participativního rozpočtování města Brna byla rešerše využití participativních rozpočtů v partnerských městech (Bratislava, Utrecht, Stuttgart, Lipsko, Leeds). Dále IPS čerpala z dostupných informací o zaváděných participativních rozpočtech (dále jen "PaRo") v městských částech Prahy a Ostravy, z metodik a doporučení neziskových organizací, které se participativním rozpočtováním a jeho zaváděním celosvětově dlouhodobě zabývají a z řady dalších dostupných zdrojů. Ideový koncept zásad procesu připravil radní pro oblast participace obyvatel Tomáš Koláčný.

Popis průběhu implementace

Participativní rozpočet města Brna je navržen jako **dvouletý, každoročně se periodicky opakující proces**, přičemž v průběhu prvního roku vždy probíhá sběr návrhů, analýza jejich proveditelnosti a hlasování občanů, kterým jsou vybrány ty projekty, které ve druhém roce procesu město zrealizuje.

Průběh celého procesu je popsán v *Zásadách participativního rozpočtu statutárního města Brna* (dále jen „Zásady“). Před zahájením každého ročníku participativního rozpočtování vyhláší RMB *Výzvu participativního rozpočtu statutárního města Brna* (dále jen "Výzva"), která blíže specifikuje rámec procesu pro daný ročník, zejména pak finanční limity, o kterých občané v rámci daného ročníku rozhodují.

Náplň práce IPS:

- příprava a vývoj dokumentace (především Zásady, Metodika, Výzva),
- vývoj obsahové stránky webu,
- vývoj hlasovacího modulu,
- vedení komunikační kampaně,
- evaluace a inovace procesů PaRo.

Pracovní skupina si před nastavením procesu PaRo stanovila tato východiska:

- **minimální bariéry pro občany**,
- srozumitelnost a jednoduchost,
- kooperace s městskými částmi,
- minimální zátěž pro úřad,
- minimalizace provozních nákladů,
- maximalizace užítka pro občany i město,
- minimalizace rizika neúspěchu,
- využití zkušeností z partnerských měst.

V pořadí druhá ustanovená pracovní skupina PaRo, tzv. **stálá pracovní skupina** (dále jen "SPS") byla jmenována RMB na základě předložených materiálů ze strany IPS. SPS sestává ze zástupců jednotlivých odborů MMB. Účelem vzniku SPS je posuzování navržených projektů z hlediska proveditelnosti. Před započítáním posuzování proveditelnosti SPS určila dotčené členy jednotlivých odborů, kteří jsou kompetentní se k posuzování proveditelnosti vyjádřit. V průběhu posuzování proveditelnosti se zjišťovalo, zda realizaci projektu nebrání technické či právní překážky, upravovala se skladba

předpokládaných nákladů a délka doby případné realizace projektu. SPS se scházela v pravidelných intervalech při posuzování proveditelnosti projektů v průběhu 3-9/2017 dle potřeby, zpravidla ale jednou týdně. SPS vede koordinátor participace obyvatel (dále jen "koordinátor").

Důležitou součástí obou pracovních skupin je **koordinátor participace obyvatel**. Náplní práce koordinátora (od 9/2017 je pozice koordinátora obsazena 2 osobami) je především komplexní koordinace a zajišťování agendy PaRo jako celku.

Příprava a vývoj dokumentace – Zásady

V průběhu tvorby Zásad IPS definovala pojmy, například vymezení pojmů "občan" a "obyvatel". Tyto definice souvisely především s právy na podávání projektů, vyjadřování podpory již podaným projektům a samotnému hlasování. Podat projekt bylo v rámci PaRo umožněno obyvatelům. Pojem "**obyvatel**" Zásady finálně definují jako fyzickou osobu, která je občanem České republiky, je starší 15 let a zdržuje se v Brně. Obyvatel může podat projekt, vyjadřovat podporu již navrženým projektům, ale nesmí hlasovat. Hlasování bylo určeno pouze pro **občany** města Brna, kterými se rozumí fyzická osoba, starší 18 let, mající trvalý pobyt v Brně. Původní návrhy například počítaly s omezením podávání projektů, vyjadřováním podpory a hlasováním pouze pro občany města Brna. Debatovalo se také nad věkovou hranicí pro hlasování, která byla původně stanovena na 16 let.

V původních návrzích se také počítalo pro účely PaRo s rozdělením města Brna do šesti oblastí, které by reprezentovaly zhruba stejný počet obyvatel. Od této ideje se upustilo a pro účely výsledků hlasování bylo v Zásadách upraveno vyjádření, že v jedné městské části mohou být realizovány projekty za maximálně 50 % z celkové částky vyčleněné z rozpočtu města pro PaRo. Toto opatření mělo za cíl minimalizovat riziko centralizace všech vítězných projektů do jediné městské části. Riziko se v hlasování v rámci 1. ročníku nepotvrdilo jako důvodné.

Původní návrhy Zásad také zvažovaly stanovení podpory navrženým projektům. Elektronická verze podpory a hlasování byla preferovaná, nicméně s ohledem na stanovený cíl co nejmenší bariérovosti pro občany ve všech fázích procesu PaRo byla stanovena vedle elektronické podpory 150 "líbí se mi" také možnost vyjádření podpory 15 podpisy doloženými koordinátorce na podpisovém archu. Takto vyjádřená podpora taktéž naplňovala představu o tom, že PaRo není ve fázích vyjadřování podpory určeno zájmům jednotlivců, ale skupin lidí, které se na daném návrhu shodnou.

Zásady dále definují především průběh procesu, limity pro podávání návrhů, průběh ověřování proveditelnosti projektu, podmínky výběru projektů k realizaci, podmínky realizace, veřejná setkání, a pozici koordinátora PaRo.

Vývoj webu

Jelikož celý proces PaRo vychází z teze bezbariérovosti, minimální zátěže pro úřad atd. viz východiska výše, byla snaha celý proces co nejvíce elektronizovat. Všechny procesy – vkládání návrhů projektů, jejich podpora až po finálové hlasování – jsou dostupné online v rámci webu damenavas.brno.cz. Zároveň je ale myšleno na "offline" občany, kterým byla ve všech fázích nabídnuta alternativa – podávání návrhů projektů prostřednictvím tištěných formulářů, podpora projektů prostřednictvím podpisů na podpisových arších a možnost fyzického hlasování ve finále.

Jako dodavatele webu vybrala výběrová komise dne 2. 11. 2016 firmu InQool, a.s. (mezi hlavní důvody patřila nejnižší nabídková cena, nejlépe hodnocené technické řešení a koncept webu z hlediska UX designu).

Důležitá data: 1.1.2017 - spuštění webu se základními informacemi o procesu (statická část)

1.2.2017 - kompletně funkční web pro vkládání návrhů projektů ze stran veřejnosti (dynamická část)

Web je průběžně aktualizován dle stávající fáze PaRo a případně doplňován o nové záložky a funkce pro větší srozumitelnost občanům. Hlavní barvou webu je „brněnská“ červená, aby bylo posíleno vnímání participativního rozpočtování jako městského projektu.

Ideový koncept hlasovacího modulu

V průběhu přípravy technického řešení hlasování se uvažovalo mj. o těchto řešeních, která nakonec byla zamítnuta:

- využití volebního systému Demokracie 21 - na základě zkušeností z jiných měst. Od tohoto bylo ustoupeno z důvodu faktického "zbavení se dat" a jejich poskytnutí třetí osobě,
- ověření identity přes Brno ID. Ustoupeno mj. z toho důvodu, že web Brno ID se stal plně funkčním až koncem roku 2017.

Pro rok 20017/2018 bylo hlasování občanů ověřováno oproti registru obyvatel (dále jen "ROB"), což umožňuje § 16, odst. 2, písm. d Zákona o obcích č. 128/2000 Sb.

Proces:

1. hlasující zadá číslo svého občanského průkazu a datum narození + zaškrtně kontrolní políčko "nejsem robot"
2. odesláno na ROB => dojde k ověření, že hlasující je/není občanem Brna 18+,
3. tato informace je odeslána zpět na web,
4. v případě platných údajů automaticky vzniká jedinečný token, na jehož základě je hlasující je vpuštěn do finálové hlasování.

Jakmile je v zadání údajů ověřených vůči ROB jakákoliv chyba (v čísle OP či datu narození) vrátí se chybové hlášení a k ověření tak nedojde. Citlivé údaje hlasujícího nejsou nikde ukládány a není je možno zpětně dešifrovat. Proto bylo hlasování pro účel zjišťování sociodemografických charakteristik hlasujících doplněno o vyplnění dobrovolné ankety.

Neočekávaný problém při ověřování v registru obyvatel nastal u občanů Brna, kteří ale nejsou občany České republiky, ač mají trvalé bydliště v Brně a odpovídají tak z logiky věci definici "občan". Tito se po předchozí telefonické/emailové domluvě nejprve museli fyzicky ověřit = prokázat platným dokladem (obvykle povolení k trvalému pobytu) v kanceláři koordinátorek na adrese Malinovského nám. 3, kancelář č. 140. Dotyčným občanům byl prostřednictvím koordinátorky (z rozhraní "admin") vytvořen jedinečný token. Po vytvoření tohoto tokenu na základě předložených údajů dotyčné web již automaticky pustil do uživatelského rozhraní a dále do hlasování.

Ze zkušeností z jiných měst byl využit model hlasování za pomoci kladných a záporných hlasů. Celkem mohli občané rozdělit 7 hlasů (5 kladných a 2 záporné). Jednomu projektu mohly být přiděleny až 2 kladné a 1 jeden záporný hlas. K hlasování bylo možné se vracet - bylo možné tedy rozdělit jen část hlasů, potvrdit svou volbu a k hlasování se vrátit později a hlasy dorozdělit. Rovněž bylo možné vyčerpat pouze část hlasů (např. pouze kladné a záporné neudělovat) a hlasování bylo stále považováno za platné. Již přidělené a potvrzené hlasy nebylo možné měnit ani odebrat.

Pokud měl hlasující pocit, že za něj bylo neprávem hlasováno, bylo možno hlasovat opětovně prostřednictvím tištěného formuláře v kanceláři koordinátorek. Tato forma dostala přednost před již provedeným elektronickým hlasování. Mimo elektronické hlasování bylo možno hlasovat fyzicky v Knihovně Jiřího Mahena na Koblížné 4 dne 14. 11. 2017 od 10 do 20 hodin. Byl vytvořen 4 stránkový

hlasovací arch, který mimo výčet všech 83 proveditelných projektů obsahoval rovněž krátkou dobrovolnou anketu, stejně jako tomu bylo u hlasování online.

Po fyzickém ověření koordinátorky (kontrola platnosti OP, trvalé bydliště, dosažení věku 18 let), byly potřebné údaje – číslo OP a datum narození - zadány přes rozhraní admin do systému. Následně byl vytištěn hlasovací lístek, který byl označen originálním EAN kódem vždy pro konkrétního občana. Údaje z fyzického hlasování byly následně do systému zadávány koordinátorkami opět přes rozhraní admin. Aby byl projekt posouzen jako vítězný, musel splnit podmínku získání minimálního počtu 50 kladných hlasů. Dále se žebříček měnil dle aktuálního stavu hlasů (kladné – záporné), dokud nebyl vyčerpán stanovený rozpočet.

Průběh hlasování bylo po celou dobu jeho trvání (1. - 22.11. 2017) možno sledovat online v reálném čase. Hlavním důvodem pro průběžné sledování výsledků: zvýšení atraktivnosti procesu hlasování a potažmo navýšení počtu hlasujících; možnost sledovat vývoj hlasů svých favoritů online a efektivněji (i např. prostřednictvím záporných hlasů) tak zasáhnout do výsledků hlasování. Úderem půlnoci z 22. na 23.11. tak již bylo zřejmé, které projekty se přehoupaly nad pomyslnou čáru a postoupily k realizaci.

Kreativní koncept PaRo a mix komunikační kampaně

Kreativní stránka Dáme na vás byla od listopadu 2016 svěřena strategicko-kreativní agentuře Aetna spol. s.r.o, se kterou má město uzavřenou rámcovou smlouvu na zajištění kreativních prací v rámci všech projektů „Chytrého Brna“. Ve spolupráci s IPS byly vytvořeny propagační materiály, například:

- skládací informační leták A5 (umístěno v budovách MMB, kontaktních místech jednotlivých MČ a dalších organizacích),
- informační letáky A4 (umístěno v MHD),
- velkoplošné foliové potisky na MHD,
- informační letáky A3/A2 (umístěno v budovách MMB, kontaktních místech jednotlivých MČ a dalších organizacích),
- tisky do CLV vitrín,
- LCD videa do MHD, nemocnic atp.,
- rozhlasové spoty (spolupráce s rádiem Petrov a Krokodýl),
- tiskové zprávy a články (Metropolitan, Šalina, zpravodaje MČ aj.),
- reklama prostřednictvím facebooku,
- propagační předměty (plátěná taška, blok, propiska, reflexní páska, čokoládové mince)
- letáky A6 nabízené hosteskami.

Důležitou součástí komunikační kampaně byly rovněž:

1. Informace o projektu a návod jak hlasovat (LCD spot x Explainer)
 - **LCD spot:** přinesl informace o hlasovacích prvcích, ale rovněž informoval o celém dosavadním vývoji projektu a budoucích krocích (přelom září/října 2017 vysílání v prostředcích MHD)
 - **Explainer** „Jak hlasovat?": návod o délce 1:06 min. měl za cíl hlasujícím vysvětlit všechny důležité prvky a pravidla hlasování (přelom října/listopadu 2017 umístěno na webu, facebooku, youtube kanále projektu)

2) Výstava proveditelných projektů

Výstava všech proveditelných projektů byla od 15.10. k vidění na náměstí Svobody. Od 9.11. až do posledního dne hlasování 22.11. ji bylo možné zhlédnout na Malinovského náměstí.

Evaluace implementace a návrh dalšího postupu v implementaci

Zásadní navrhované změny

Zhruba třetina z neproveditelných projektů byla zamítnuta z důvodu překročení limitu maximální částky na navržený projekt, která pro pilotní ročník PaRo činila 2 miliony korun a také z důvodu nesplnění maximální délky případné realizace projektu, která byla stanovena na 1 rok, včetně přípravných prací. Z těchto důvodů se IPS shodla na návrhu zvýšit maximální možnou částku na jeden navržený projekt na 3 miliony korun a prodloužit dobu případné realizace projektu na 18 měsíců pro fyzickou realizaci, přičemž celková doba realizace projektu včetně přípravy pak nesmí překročit 36 měsíců.

Z důvodu očekávaného vyššího počtu proveditelných projektů ve druhém ročníku PaRo a také z důvodu, aby podané návrhy byly skutečně v zájmu větší skupiny lidí, IPS navrhuje pro fázi deklarace podpory navrženým projektům ze strany veřejnosti navýšení vyjadřované podpory těmto projektům. Z původních 15 podpisů doložených na podpisovém archu nebo 150 "líbí se mi" na webových stránkách damenavas@brno.cz navrhuje navýšení na 30 podpisů nebo 300 "líbí se mi". Pouze podpořené projekty postupují do fáze posuzování proveditelnosti.

Komunikační kampaň

Komunikační kampaň měla za cíl oslovit alespoň 10 tisíc hlasujících občanů města Brna. Tento cíl byl splněn; celkem se do finálového hlasování od 1. do 22. listopadu 2017 zapojilo 11 660 občanů. Z hlediska procentuálního zapojení oprávněných voličů byl pokořen rekord oprávněných hlasujících občanů ve srovnání s pilotními PaRo v evropských metropolích nad 200 tisíc obyvatel.

Evaluace procesu

V průběhu celého roku se veřejnost vyjadřovala k fungování PaRo v Brně a dávala podněty ke zvážení především prostřednictvím uveřejněného e-mailu damenavas@brno.cz. Zpětnou vazbu mohli hlasující občané také dobrovolně vyplnit v rámci finálového hlasování nebo ji sdělit na veřejném evaluačním setkání. V drtivé většině ze zpětné vazby plynou pozitivní ohlasy. Veřejnost velmi pozitivně vnímá samotné zavedení PaRo; vítána je možnost spolupodílet na rozhodování ve veřejné správě a zapojení se jednoduchou a srozumitelnou formou. Kladné ohlasy získala také komunikační kampaň jako celek a vizuální prezentace PaRo.

Početnější požadavky ze strany veřejnosti na zlepšení (zhruba 100x uvedené):

- možnost hlasovat i pro ty, kteří nejsou občany města Brna,
- zrušení záporných hlasů,
- vylepšení elektronického hlasování – lidé mají problémy s odhlasováním,
- posílení propagace,
- vylepšení popisu navrhovaných projektů, jasnější posouzení,
- přehlednější web a hlasovací galerie.

Všemi těmito požadavky se zabývala IPS. První dva podněty IPS neakceptovala a rozhodla se nastavení ponechat z toho důvodu, že občané města Brna přispívají do rozpočtu města prostřednictvím daní, proto mají "výsadní" právo se spolupodílet na rozhodování o části veřejných financí. Zrušení záporných hlasů bylo zamítnuto z důvodu, že snižují vliv nátlakových skupin a dávají občanům možnost vyjadřovat svůj názor v celé míře, nejen v pozitivních případech. Zároveň slouží záporný hlas jako brzda pro silně kontroverzní návrhy a zvyšuje konsenzuálnost výběru vítězných projektů. Zapojení záporných hlasů je běžnou součástí hlasování v PaRo u nás i v zahraničí.

Mezi podněty na zlepšení a zároveň mezi vytyčené cíle do dalšího ročníku PaRo patří:

- vyšší počet zapojených občanů do hlasování,
- posílení asistence starším občanům při finálovém hlasování,

- větší přehlednost webu a hlasovací galerie,
- efektivnější komunikační kampaň,
- sjednocení popisu navrhovaných projektů s důrazem na kvalitu obsahu a jednoduchá vysvětlení veřejné přínosnosti pro lepší orientaci v předpokládaném vyšším počtu proveditelných projektů,
- lepší komunikace problémů při hlasování — posílit metodické návody hlasování.