

## Čo by znamenala legislatívna úprava pre participatívny rozpočet?

*Kristína Babiaková*

Participatívny rozpočet (ďalej aj ako „PR“) je jedným z významných spôsobov realizácie priamej demokracie zo strany obyvateľov. Jeho prínos je v demokratickej spoločnosti nepopierateľný. Medzi ciele participatívneho rozpočtu patrí najmä boj s korupciou. Už samotná realizácia participatívneho rozpočtu umožňuje verejnú kontrolu.

Participatívny rozpočet je teda bezpochyby prínosom pre spoločnosť, otázne však je, či je nevyhnutné tento inštitút zakotviť v právnom poriadku jednotlivých štátov, alebo postačuje jeho podzákonná právna úprava napr. úprava v nariadeniach alebo usmerneniach vlády, prípadne v nariadeniach alebo uzneseniach orgánov územnej samosprávy.

### **Právna úprava PR v SR**

Právna úprava na Slovensku explicitne neupravuje právo občanov, občianskych združení či neziskových organizácií podieľať sa na tvorbe participatívneho rozpočtu, na druhej strane však túto spoluprácu nevyklučuje.

Rozpočet obce je upravený v zákone č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (ďalej ako zákon o obecnom zriadení) a v zákone č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej ako „zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy).

Podľa § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení obec pri výkone samosprávy okrem iného zostavuje a schvaľuje rozpočet obce a záverečný účet obce.

Obec financuje svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov, dotácií zo štátneho rozpočtu a z ďalších zdrojov. Obec môže na plnenie svojich úloh použiť návratné zdroje financovania a prostriedky mimorozpočtových peňažných fondov. Na plnenie rozvojového programu obce alebo na plnenie inej úlohy, na ktorej má štát záujem, možno obci poskytnúť štátnu dotáciu. Použitie štátnej dotácie je preskúmateľné štátnym orgánom podľa osobitných predpisov. Obci, ktorej vlastné príjmy nepostačujú na plnenie úloh samosprávy, možno poskytnúť štátnu dotáciu. Obec môže svoje úlohy financovať aj z prostriedkov združených s inými obcami, so samosprávnymi krajinami a s inými právnickými osobami alebo fyzickými osobami. Obec si môže na plnenie svojich úloh zriadiť mimorozpočtové peňažné fondy. Na plnenie úloh spoločných pre viac obcí alebo z iného dôvodu môžu obce zriadiť spoločný fond.

Podľa § 11 ods. 4 zákona o obecnom zriadení obecné zastupiteľstvo rozhoduje o základných otázkach života obce, najmä je mu vyhradené určovať zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce a s majetkom štátu, ktorý užíva, schvaľovať najdôležitejšie úkony týkajúce sa tohto majetku a kontrolovať hospodárenie s ním, a tiež aj schvaľovať rozpočet obce a jeho zmeny, kontrolovať jeho čerpanie a schvaľovať záverečný účet obce. V rozsahu určenom zastupiteľstvom môže zmeny rozpočtu vykonávať starosta.

Podľa § 9 zákona o obecnom zriadení základom finančného hospodárenia obce je rozpočet obce, ktorý sa zostavuje na obdobie jedného kalendárneho roka. Obec zverejní návrh rozpočtu obce a návrh záverečného účtu obce najmenej 15 dní pred rokovaním obecného zastupiteľstva

na úradnej tabuli obce a na webovom sídle obce. Prebytky rozpočtu obce možno previesť do mimorozpočtového peňažného fondu obce alebo do rozpočtu obce na ďalší kalendárny rok.

Postavenie rozpočtu obce, jeho tvorbu a obsah, pravidiel rozpočtového hospodárenia, tvorbu a použitie mimorozpočtových zdrojov, spôsob finančného vyrovnávania medzi obcami, vzťahy k štátnemu rozpočtu a k rozpočtu samosprávneho kraja ustanovuje osobitný zákon, ktorým je zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej ako zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy) a zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Podľa § 7 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy z rozpočtu obce sa môžu poskytovať dotácie právnickým osobám, ktorých zakladateľom je obec, a to na konkrétne úlohy a akcie vo verejnom záujme alebo v prospech rozvoja územia obce. Obec môže poskytovať dotácie inej obci alebo vyššiemu územnému celku, ak zabezpečuje niektoré úlohy pre obec alebo ak ide o poskytnutie pomoci pri likvidácii následkov živelnej pohromy, havárie alebo inej podobnej udalosti na ich území. (§ 7 ods. 2)

Právnickej osobe neuvedenej v § 7 ods. 2 a tiež fyzickej osobe - podnikateľovi, ktorí majú sídlo alebo trvalý pobyt na území obce alebo ktoré pôsobia, vykonávajú činnosť na území obce, alebo poskytujú služby obyvateľom obce, môže obec poskytovať dotácie za podmienok ustanovených všeobecne záväzným nariadením obce len na podporu všeobecne prospešných služieb, všeobecne prospešných alebo verejnoprospešných účelov, na podporu podnikania a zamestnanosti. Mestské časti Bratislavy a Košíc môžu poskytnúť dotácie na celom území mesta. (§ 7 ods. 4)

V rozpočte obce na príslušný rozpočtový rok sa tieto prostriedky rozpočtujú na konkrétnu akciu, úlohu alebo účel použitia prostriedkov. Podliehajú ročnému zúčtovaniu s rozpočtom obce a ich poskytnutím nemožno zvýšiť celkový dlh obce.

Právnickej osobe možno poskytnúť dotáciu z rozpočtu obce len vtedy, ak táto právnická osoba nemá právoplatne uložený trest zákazu prijímať dotácie alebo subvencie alebo trest zákazu prijímať pomoc a podporu poskytovaných z fondov Európskej únie.

Podľa § 18d ods. 2 zákona o obecnom zriadení kontrolnej činnosti podľa podliehajú okrem obecného úradu a rozpočtových a príspevkových organizáciách zriadených obcou a právnických osôb, v ktorých má obec majetkovú účasť, a iných osôb, ktoré nakladajú s majetkom obce alebo ktorým bol majetok obce prenechaný na užívanie, a to v rozsahu dotýkajúcom sa tohto majetku, aj osoby, ktorým boli poskytnuté z rozpočtu obce účelové dotácie alebo návratné finančné výpomoci, či nenávratné finančné výpomoci podľa osobitného predpisu (zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy) v rozsahu nakladania s týmito prostriedkami.

### **Právne ukotvenie PR vo svete**

Zakotvenie participatívneho rozpočtu v právnom poriadku vo svete je skôr raritou ako pravidlom. Právny základ PR majú zakotvený napr. v Peru, Poľsku či Taliansku, čo ale neznamená, že v iných štátoch sa participatívne rozpočtovanie neuskutočňuje. Práve naopak, v mnohých krajinách ide o bežne zaužívaný proces, ktorý je najčastejšie upravený ako proces schvaľovania PR na lokálnej úrovni.

Zo skúseností vo svete možno zhrnúť:

- Prijatie osobitného právneho rámca automaticky nezabezpečuje účinnosť PR, čo napríklad dokazujú počiatočné skúsenosti v Peru (v Peru krátko po vytvorení vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré ukladali povinnosť na nižšej než národnej úrovni rozvíjať túto prax, úspech participatívneho rozpočtovania ustúpil samotnému formálnemu postupu, stal sa iba formalitou, chýbal mu obsah a schopnosť prispôbiť sa konkrétnej situácii v obci);
- právny rámec síce formálne nemení spôsob participatívneho rozpočtovania, ale mení jeho charakter – sklzáva do rutinných postupov, nie je tvorivý a inovatívny;
- PR je predmetom politického boja;
- ak je právna úprava PR príliš rigidná, obce strácajú možnosť variácie postupov a možností;
- pre malé obce sa stáva rozhodovanie o PR problematické a nevyužiteľné;
- do hlasovania o PR sa zapája málo ľudí, následne vyvstáva otázka jeho legitimacy. Na tomto mieste je preto potrebné uvažovať o stanovení minimálneho počtu hlasov;
- projekty nemajú politickú podporu;
- problémom je aj skutočnosť, že priama demokracia prichádza do konfliktu so zodpovednosťou volených zástupcov – zastupiteľskou demokraciou, pričom je potrebné citlivo hľadať dobré vyváženie týchto práv

Uvažovanie o legislatívnom zakotvení PR sa môže týkať rôznych úrovní štátnej správy a môže mať rôznu mieru konkrétnosti, ale jedno je isté – o týchto otázkach musí ešte v budúcnosti prebehnúť riadna diskusia. Nasledujúce roky budú rozhodujúce pre hľadanie spôsobov vytvorenia právneho rámca PR, či už záväzného alebo motivačného, a pre hľadanie spôsobov konsolidácie týchto procesov. Hlavnou výzvou je vytvárať právne rámce, ktoré nemenia participatívny charakter rozpočtovania do rutinných postupov, ale namiesto toho si vyžadujú nepretržité monitorovanie a odvolávanie sa na tvorivosť a inovačnú schopnosť týchto iniciatív. Preto by sa mala venovať osobitná pozornosť nastaveniu a implementačným procesom PR.

Akokoľvek by sme dnes radi dali odpoveď na to, či je PR potrebné alebo vhodné zakotviť do nášho právneho poriadku, uvedomujeme si, že pri zakotvení procesov týkajúcich sa PR musí byť zohľadnených niekoľko otázok, a to najmä

- určenie úrovne na ktorej bude legislatíva prijatá,
- určenie mechanizmov financovania projektov,
- politicko – ekonomické otázky,
- politickú a stranícku súťaž,
- otázky vzťahov medzi výkonnými a zákonodarnými orgánmi,
- oblasť občianskej spoločnosti a
- vzťahy medzi štátom a verejnosťou.

### **Možnosti úpravy PR na Slovensku**

- 1) Jednou z možností je ustanovenie PR v zákone č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, ako jedného z foriem výdavkov obce resp. VÚC. Pri tomto modeli by bolo nevyhnutné zaviesť v zákone aj samotnú definíciu PR a explicitne ustanoviť splnomocnenie pre obce, ktoré by mali možnosť určiť bližšie podmienky participatívneho rozpočtovania.

- 2) Ďalšou možnosťou je ustanovenie princípov participatívneho rozpočtovania v zákone č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, pričom však nie všetky obce by boli povinné tieto princípy aplikovať, iba tie, ktoré sa pre participatívne rozpočtovanie rozhodnú.
- 3) Možné je aj ustanovenie PR v zákone č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy s vymedzením povinnosti pre všetky obce PR v konkrétnej minimálnej výške a s konkrétnym procesom prijať a realizovať PR.

Tvorba PR vo väčšine krajín na svete vo veľkej miere závisí od politickej vôle reprezentantov moci v konkrétnej krajine implementovať a rozvíjať tento nástroj priamej demokracie. Budovanie právnych rámcov vo všeobecnosti posilňuje udržateľnosť participatívneho rozpočtovania.

Na základe vyššie uvedených skutočností sme toho názoru, že legislatívne ukotvenie participatívneho rozpočtu by bolo prínosné aj pre Slovenskú republiku, keďže o ňom v žiadnom predpise nie je ani zmienka. Z citovaných skúseností by sme sa prikláňali k vyššie uvedenej možnosti č. 1., kedy by PR bola v zákone o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy uvedený ako možnosť pre obce, ktoré by sa následne sami podľa svojich konkrétnych potrieb upravovali pravidlá PR.

## **Jednotlivé krajiny:**

### **Peru**

Peruánsky národný zákon o PR z roku 2002 sa objavil ako súčasť rozsiahlej decentralizačnej reformy. Peruánska participatívna reforma decentralizácie sa objavila po desiatich rokoch autoritárskej vlády Alberta Fujimoriho, ktorý zaviedol režim charakterizovaný postupnou koncentráciou výkonnej moci, extrémnou korupciou a nedostatkom transparentnosti. Po odhalení národných korupčných škandálov na vysokej úrovni utiekol Fujimori z krajiny. Reformátori zápasili s otázkou ako riešiť hlboko zakorenené problémy s korupciou a transparentnosťou.

Mnoho ľavicových a stredolavicových politikov a aktivistov z celej krajiny bolo zvolených a vymenovaných do pozícií v Kongrese a v exekutive. Zároveň v tom istom čase nepravdepodobný obhajca participatívneho rozpočtovania – Úrad pre verejné financie na Ministerstve hospodárstva a financií (MEF) – začal propagovať myšlienku participatívneho rozpočtovania na celoštátnej úrovni. Vedúci tohto úradu Nelson Shak sa dozvedel o pozitívnych skúsenostiach s participatívnym rozpočtovaním, ktoré pochádzali z Brazílie, Peru a ďalších latinskoamerických mestách z 90-tych rokov 20. storočia. Po 1-ročnom pilotnom programe z roku 2002 Congress' Budget and General Accounts Committee v Peru úzko spolupracovali s MEF na príprave právnych predpisov, ktoré by inštitucionalizovali proces participatívneho rozpočtovania na všetkých regionálnych úrovniach verejnej správy.

To viedlo v roku 2003 k prijatiu zákona o PR Participatory Budgeting Law (Law 28,056), ktorý poveril všetky regióny na nižšej ako národnej úrovni - tj regióny (niečo ako sú štáty v USA), provinčné hlavné mestá (ako napríklad okresy v Spojených štátoch) a mestské časti - každoročne uskutočniť participatívne rozpočtovanie. Ministerstvo hospodárstva a financií malo dohliadať na tento proces a pravidelne poskytovať usmernenia (alebo pokyny) všetkým vládam na nižšej ako národnej úrovni, ktoré sa týkali špecifických otázok vo vzťahu k PR.

Pôvodný zákon o PR načrtol osem fáz, ktoré sa v rámci procesu participatívneho rozpočtovania v priebehu roka vyskytli, vrátane výzvy na účasť na participácii, registráciu účastníkov, školiaceho obdobia pre účastníkov - nazývaného „participatívni agenti“ alebo Pas, ďalej vytvorenie technickej podpory a uskutočnenie stretnutí počas ktorých agenti vyberajú projekty a hlasujú za nich. Záverečnou fázou bolo zriadenie dozorného výboru zloženého z organizácií občianskych spoločností, ktoré monitorujú financovanie a vývoj vybraných projektov.

Peruánska vláda v roku 2009 zreformovala pôvodný zákon o PR s cieľom znížiť týchto osem krokov na štyri. Nový zákon (Law 29,298), načrtáva fázy participatívneho rozpočtovania na regionálnej, provinčnej a okresnej úrovni a MEF tento proces ďalej rozvíja vo svojich usmerneniach pre rok 2010, ktoré boli zaslané všetkým vládam na nižšej ako národnej úrovni. Táto reforma tiež mierne pozmenila proces schvaľovania projektu, a to tak, že fáza technickej podpory, ktorú tvoria takmer výlučne štátni úradníci pre rozpočet a plánovanie, získala väčší vplyv. Pokiaľ sa dodržiava zákonný proces, každá vláda na nižšej ako národnej úrovni môže svoj proces participatívneho rozpočtovania organizovať autonómne. Väčšina procesov sa riadi týmito pravidlami:

- Po výzve na účasť na participácii a po registrácii účastníkov sa tieto fázy ďalej rozvinú do zapojenia zúčastnených agentov tzv. PAs. To pozostáva väčšinou z workshopov, počas ktorých sú zúčastnení agenti vyškolení, prechádzajú si plány regionálneho alebo miestneho rozvoja, študujú, ktoré projekty boli v predchádzajúcom období schválené a financované.
- Po seminároch zameraných na odbornú prípravu, orgány na nižšej ako národnej úrovni požiadajú účastníkov o predloženie návrhov projektov. Pred tým ako boli uverejnené nové usmernenia, tieto projekty boli prvýkrát predložené a prediskutované na plenárnom zasadnutí PAs. Po novom sú návrhy prijímané a technický tím ich najskôr hodnotí a potom predloží ich zoznam zúčastneným agentom na finálnom stretnutí.
- Na záverečnom workshope účastníci preskúmajú a prediskutujú navrhované investičné projekty a prístupujú k ich schváleniu. Orgány zvyčajne predkladajú projekty s najvyšším skóre, za ktoré potom účastníci hlasujú. Nakoniec na tomto finálnom zasadnutí PAs by sa mali vybrať investičné projekty na nasledujúci fiškálny rok a mal by sa zvoliť dozorný výbor.<sup>1</sup>

## **Taliansko**

V Taliansku sa v roku 2005 uskutočnili prvé kroky k posilneniu práva občanov na účasť v rozhodovacích procesoch. Konkrétne to bolo v Toskánsku, kde sa v roku 2005 začala rozsiahla diskusia o prvom zákone, ktorý mal upravovať princípy účasti občanov v rozhodovacích procesoch. Toskánsky región v roku 2007 schválil zákon č. 69 o účasti občanov, ktorý bol v roku 2013 zmenený zákonom č. 46 o participatívnych procesoch.

Zákomom z roku 2007 sa vytvoril nezávislý regionálny Úrad pre participáciu (Autorità per la Garanzia e la Promozione della Partecipazione, APP), ktorého cieľom je výber, podpora a monitorovanie participatívnych procesov na území daného regiónu. Zákon tiež stanovil tzv. debat public, participačný nástroj odvodený z francúzskeho vnútroštátneho práva z roku 2002,

---

<sup>1</sup> [https://www.oficina.org.pt/uploads/7/0/6/1/70619115/hope\\_for\\_democracy\\_-\\_digital.pdf](https://www.oficina.org.pt/uploads/7/0/6/1/70619115/hope_for_democracy_-_digital.pdf)

ktorý bol navrhnutý tak, aby zapojil občanov do plánovania a realizácie významných verejných prác.

Zákon zavádza účasť občanov na rozhodovacích procesoch ako nástroja výmeny názorov a uprednostňovania dialógu medzi stranami s rôznymi pohľadmi a názormi s cieľom zvýšiť kvalitu a účinnosť rozhodnutí, ktoré majú prijímať verejné orgány. Zákon predpokladá osobitné financovanie stimulačných participatívnych procesov a vytvorenie orgánu zodpovedného za dohľad a hodnotenie kvality participatívnych procesov v celom regióne. Zákon ďalej inštitucionalizuje využitie regionálnej verejnej diskusie na všetky práce/projekty/zásahy v týchto oblastiach: životné prostredie, územný rozvoj, sociálna oblasť, kultúra a hospodárstvo.

Podobný zákon bol prijatý v roku 2010 (zákon č. 3/2010) v regióne EmiliaRomagna.

Vďaka toskánskemu zákonu bolo v období rokov 2008 až 2012 zo 40 prihlášok schválených celkovo 24 PR.

V roku 2017 došlo k rozšíreniu právneho rámca o účasti na regionálnej úrovni na celoštátnu úroveň, pričom sa prijal dekrét o povinnom využití verejnej diskusie pri navrhovaní verejných infraštruktúr vo výške 200 000 až 500 000 000 EUR.

## Poľsko

Zákon o PR v Poľsku z roku 2009 bol prijatý po intenzívnom dialógu medzi poľskou vládou a organizáciami občianskej spoločnosti. Zákon priniesol balík finančných stimulov pre vidiecke a mestské oblasti, ktorý bol doplnkový k miestnemu rozpočtu. Miestne orgány mohli tieto prostriedky použiť na zvýšenie účasti občanov na rozhodovacích procesoch o rozvoji danej komunity.

Poľská legislatíva až do roku 2018 neobsahovala právne predpisy, ktoré by sa priamo týkali formalizovaného aspektu participatívneho rozpočtovania. Základným podkladom umožňujúcim zapojenie miestnych obyvateľov do procesu rozhodovania o rozpočtových výdavkoch miestnej samosprávy bolo ustanovenie, podľa ktorého „**miestne zákonodarné orgány majú právomoc konzultovať s miestnymi obyvateľmi oblasti hlavných problémov obce**“. Konzultácie s obyvateľmi sa tak považovali za formu participatívneho rozpočtovania.

Uvedená nejasnosť v legislatíve spôsobovala využívanie finančných prostriedkov zo strany jednotlivých miestnych samospráv v rôznej miere a rôznym spôsobom. Základné problémy tejto úpravy boli nasledovné:

1. Z predmetnej právnej úpravy vyplývala úplná sloboda miestnych orgánov pri rozhodovaní o vedení konzultácií. Mestské zastupiteľstvo mohlo prostredníctvom uznesenia zaviesť do rozhodovania o miestnom rozpočte konzultácie s obyvateľmi. Toto uznesenie obsahovalo podrobný postup, ktorý sa uplatňoval pri týchto konzultáciách. Ďalším možným riešením bolo schválenie uznesenia, ktoré upravovalo spôsob tvorenia návrhu uznesenia o rozpočte. V rámci tohto uznesenia (nie prostredníctvom samostatného uznesenia) bol zhrnutý opis postupu predkladania návrhov do rozpočtu samosprávy, a to buď hromadným alebo individuálnym spôsobom, čím sa zaviedli možnosti participatívneho predkladania projektov obyvateľmi a ich združeniami. Navyše starosta alebo prezident mohli v rámci svojich právomocí

prostredníctvom nariadenia zaviesť participatívne rozpočtovanie, ktoré umožňovalo obyvateľom predkladať projekty v nasledujúcom rozpočtovom roku.

2. V praxi bola zavedená voľnosť, pokiaľ išlo o výber formy konzultácií. Forma konzultačných formulárov závisela výlučne od rozhodnutia miestneho orgánu. Nebol určený spôsob hlasovania ani stanovený počet projektov, ktoré sa mali hodnotiť. Nebol upravený ani spôsob zapojenia obyvateľov do konkrétnych fáz prípravy rozpočtu.

3. Samosprávy neboli nútené realizovať vybrané projekty. Tieto konzultácie mali podľa znenia zákona výlučne názorový charakter. Miestne orgány sa mohli verejne zaviazat' (čo častokrát aj robili), že vybrané projekty budú realizovať a budú tak plne akceptovať vôľu obyvateľov. Samosprávy si takýmto spôsobom zaručovali elimináciu politických sankcií v nasledujúcich voľbách.

4. Participatívne rozpočtovanie mohlo byť tiež prvkom politickej hry zameranej na ovplyvňovanie voličov.

5. Problémom bolo aj značné obmedzenie slobody miestnych samospráv vo vzťahu k financovaniu svojich záležitostí. Tento problém je výrazným spôsobom prepojený so štruktúrou rozpočtových výdavkov vo vzťahu k územným samosprávam, najmä so značným obmedzením slobody výdavkov z dôvodu zákonne určených prioritných (trvalých/ pevných) výdavkov. V niektorých obciach viac ako 3/4 výdavkov vyplývajú zo zákonných predpisov, ktoré je nutné vyplácať na tento účel.

6. Ďalším problémom je chýbajúce formálne oddelenie rozpočtu občanov od celkového rozpočtu - čo spôsobuje, že miestne orgány často považujú jednotlivé projekty vybrané v rámci konzultačných procesov za súčasť väčších komplexných projektov. To má za následok zníženie transparentnosti realizácie projektov, najmä vo vzťahu k financovaniu.

7. Problémom je aj vymedzenie účastníkov konzultačných postupov - cieľom participatívneho rozpočtovania je zapojenie všetkých obyvateľov do konzultačných procesov. Vymedzenie osôb, ktoré sa môžu zúčastniť na konzultáciách, je do istej miery problematické. Časť samospráv obmedzuje takúto možnosť iba na osoby s formálnym pobytom v danej oblasti, prípadne obmedzuje vek osôb, ktoré sa môžu zapojiť, čo je v rozpore s vyššie uvedeným princípom.<sup>2</sup>

### **Rozpočtovanie v Poľsku od roku 2019**

Zmeny zavedené zákonom z 31. januára 2018 sa týkali uznania PR ako „osobitnej formy sociálnych konzultácií“ [čl. 5a. bod 3 MLGA]. V súlade s týmto zákonom obyvatelia každoročne v rámci PR prostredníctvom priameho hlasovania rozhodujú o časti výdavkov z rozpočtu obce, ktoré sú potom súčasťou uznesenia obce o rozpočte obce. Zásadný význam, ktorý zabezpečuje spoľahlivosť procesu, je ustanovenie, že miestne orgány nemôžu v rámci rozhodovania o návrhu uznesenia o rozpočte odstrániť alebo do značnej miery zmeniť a doplniť úlohy vybrané v rámci občianskeho (participatívneho) rozpočtu. To znamená, že vybrané projekty by sa mali realizovať. Okrem toho boli zavedené nariadenia týkajúce sa väčších miest, v ktorých je vytvorenie PR povinné. Zaručená minimálna výška finančných prostriedkov, ktoré sa majú minúť v rámci PR, by nemala byť nižšia ako 0,5% výdavkov

<sup>2</sup> [https://www.oficina.org.pt/uploads/7/0/6/1/70619115/hope\\_for\\_democracy\\_-\\_digital.pdf](https://www.oficina.org.pt/uploads/7/0/6/1/70619115/hope_for_democracy_-_digital.pdf)

obce, zahrnutých v poslednej predloženej správe z realizácie rozpočtu. V rámci právomocí miestnych orgánov zostalo právo uznesením vymedziť požiadavku, ktorú by mal daný projekt PR splniť. Znamená to, že miestny orgán špecifikuje formálne požiadavky, ktoré musia predkladané projekty dodržiavať, napr. počet podpisov obyvateľov podporujúcich daný projekt, zásady posudzovania predložených projektov, technickú uskutočniteľnosť, formálne náležitosti, ako aj zásady hlasovania, a ďalšie.

V Poľsku je teda základnou otázkou rozhodnutie danej obce o zavedení postupu konzultácií. Takéto rozhodnutie sa obvykle prijíma raz ročne pre daný finančný rok. Takýto prístup umožňuje každoročné úpravy pravidiel tvorby PR na základe vyhodnotenia predchádzajúcich rozpočtov, konzultácií s obyvateľmi alebo iných významných faktorov.

Druhou fázou je výzva na predkladanie projektov. V závislosti od prijatého riešenia môžu výzve predchádzať školenia organizované pre vedúcich projektov, všeobecné školenia, diskusie a informačné stretnutia pre obyvateľov atď. Okrem toho v niektorých obciach sú okrem obyvateľov oprávnení predkladať svoje projekty aj združenia a iné organizácie.

Ďalším riešením, ktoré sa využilo v menšej miere, bolo predkladanie návrhov úloh mestskými úradníkmi, avšak z hľadiska myšlienky PR má s ním v skutočnosti len málo spoločného. V niektorých obciach sa už vo fáze vytvárania projektov objavila možnosť konzultovať formálne-koncepcné záležitosti týkajúce sa obsahu projektov s úradníkmi, aby sa zabránilo vytváraniu nerealizovateľných alebo formálne nesprávnych projektov.

Ďalšou fázou je posúdenie predložených projektov. Vzhľadom na to, že žiadatelia v tomto štádiu nemajú tendenciu presne odhadnúť investičné náklady, je v tejto fáze možné vykonať zmeny vo výpočtoch finančných nákladov spojených s realizáciou projektov.

V odbornej literatúre venovanej analýze fungovania participatívneho rozpočtovania v Poľsku sa pomerne zriedka zdôrazňuje, že etapa súvisiaca s podporou jednotlivých projektov je pre úspech daného projektu rozhodujúca. Základným problémom je relatívne nízka tendencia Poliakov zúčastňovať sa na miestnych aktivitách. Výsledkom je pomerne malá skupina obyvateľov, ktorí sa zúčastňujú uvedených diskusií alebo konzultácií v počiatočnej fáze predkladania projektov. Zatiaľ čo na to, aby bol projekt skutočne realizovaný, je potrebné získať konkrétny počet hlasov (v závislosti od obce by mohol byť zavedený minimálny limit).

Konečnou fázou celého procesu je hlasovanie. V závislosti od veľkosti obce sa môže konať tradičným spôsobom alebo online spôsobom. O počte hlasov, ktoré sa majú zapojiť do hlasovania, rozhoduje prijatá koncepcia o PR. V závislosti od predpokladaných kritérií sú projekty umiestnené do rebríčka, kde sú umiestňované projekty, ktoré získali najväčší počet hlasov.<sup>3</sup>

## **Portugalsko**

Jedným z európskych lídrov v participatívnom rozpočtovaní je aj Portugalsko s približne štyridsiatimi percentami samospráv, ktoré PR implementovali. V roku 2008 Portugalsko ako prvá európska krajina zaviedlo PR na úrovni hlavného mesta Lisabon a v roku 2016 spustilo PR na národnej úrovni ako vôbec prvá krajina na svete. Dôležitosť PR

<sup>3</sup> [https://www.oficina.org.pt/uploads/7/0/6/1/70619115/hope\\_for\\_democracy\\_-\\_digital.pdf](https://www.oficina.org.pt/uploads/7/0/6/1/70619115/hope_for_democracy_-_digital.pdf)



pre miestnych obyvateľov odzrkadľuje portugalské mesto Cascais, kde viac obyvateľov odovzdalo svoj hlas v rámci hlasovania v PR ako v komunálnych voľbách.<sup>4</sup>

V nadväznosti na povzbudivé výsledky prvých plachých pokusov zameraných na vytvorenie priestoru pre dialóg s občanmi prijala mestská rada v Lisabone (CML) 9. júla 2008 „Chartu zásad“ PR, v ktorej uznala potrebu „pokračovať smerom ku komplexnému modelu účasti občanov, (...), ktorý je symbolom nového spôsobu riadenia mesta.“ Následne bol v návrhu 833/P/2008b štruktúrovaný postup spolurozhodovania pre projekty až do výšky 5 miliónov EUR, čo zodpovedá približne 5,4% objemu financií.

Charta zásad PR bola jedným z prvých zverejnených dokumentov, kde boli stanovené pravidlá procesu prijímania PR, bola dohodnutá povaha konzultácií a hlavné ciele, ako napríklad podpora partnerstiev, ďalej bola definovaná účasť a vylúčenie z účasti. Napriek svojej dôležitosti bola táto charta spísaná mestskou radou a nebola vytvorená na princípe participatívneho rozhodovacieho postupu, podľa ktorého by ľudia mohli rozhodnúť o jej obsahu. (Valderrama - Hernandez 2012). PR je založený na ročnom cykle, ktorý sa začína na jar, keď sa návrhy predkladajú online prostredníctvom webovej stránky alebo na decentralizovaných zhromaždeniach. V lete sú predložené návrhy hodnotené obecnými technikmi. Po lehote na podávanie sťažností je uverejnený konečný zoznam projektov. Jeseň je pre projekty hlasovacím obdobím. Ročný proces PR uzatvára verejná prezentácia úspešných projektov. Projekty sa následne začlenia do Plánu činnosti a rozpočtu mestskej rady na nasledujúci rok (CML 2016; Allegretti, Antunes 2014).

V Portugalsko je prvá krajina v Európe, ktorá sa prispôsobila participatívnej politike pôvodne vyvinutej v Latinskej Amerike v období, keď mali ostatné hlavné mestá Európy (Rím, Paríž a Londýn) skúsenosti s pilotnými projektmi iba na mestskej a samosprávnej úrovni. Lisabonský PR (Lx-PB) bol celoštátne známy aj vďaka medializácii, čím podnietil diskusie v rôznych ďalších obciach ale aj v niektorých politických stranách (najmä v Portugalskej socialistickej strane). Lisabon je dnes tiež jedným z miest aktívne zapojených do tzv. „Pyrenejskej siete participatívnych rozpočtov“.

Pri vládnom návrhu zákona č. 42/2016 z 28. decembra, ktorým sa schvaľuje štátny rozpočet na rok 2017, a v článku 3 sa zasadzuje vytvorenie participatívneho rozpočtu Portugalska (PBP). V súlade s článkom 3 a článkom 3 ods. g) a článku 165 ods. 1 písm. a) ab) portugalskej ústavy je vykonávanie PBP upravené uznesením Rady ministrov č. 25/2017, 30. januára uverejnené v Úradnom vestníku Portugalskej republiky, 1. séria - č. 21, z 30. januára 2017. V tomto prípade je v citovanom uznesení vymedzené technické zásady, metodika a procesné právne predpisy, ktoré sa vzťahujú na 1. vydanie PBP.

---

<sup>4</sup>[https://www.minv.sk/swift\\_data/source/rozvoj\\_obcianskej\\_spolocnosti/participacia/vystupy\\_np\\_parti/Methodika%20hodnotenia%20procesov%20participativneho%20rozpocovania\\_Alexandra%20Hrabanova.pdf](https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/vystupy_np_parti/Methodika%20hodnotenia%20procesov%20participativneho%20rozpocovania_Alexandra%20Hrabanova.pdf)