

DOI: <https://doi.org/10.25116/kozelitesek.2025.1-4>

Oross Dániel, PhD – Herta Eduárd:

DEMOKRATIKUS INNOVÁCIÓK A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATOKBAN

Absztrakt

A tanulmány a demokratikus innováció fogalmából kiindulva olyan hazai intézményeket vizsgál, amelyeket kifejezetten azzal a céllal hoztak létre, hogy az állampolgári részvételt elmélyítsék a politikai döntéshozatali folyamatban (Smith, 2009: 1) Miután a demokratikus innovációk megvalósulása egyes politikai rendszerekben nem egyenes vonalú egyenletes fejlődés, vagyis a technológiai innovációknál kevésbé gyorsan és célratörően vezetnek változásokhoz, a tanulmány azok hazai meghonosodására mint megjósolhatatlan kimenetelű és rendszertelen folyamatra tekint, figyelembe véve sikeres és sikertelen kezdeményezéseket egyaránt. Mivel a demokratikus innovációk hazánkban főként helyi szinten jelennek meg, a tanulmány néhány hazai, helyi gyakorlat ismertetésével von le következtetéseket, válaszokat kínálva az alábbi kérdésekre: Miért döntöttek úgy hazai politikusok, hogy meghonosítsák a közösségi költségvetést, és mik a legfontosabb tapasztalatok? Kik játszottak kulcsszerepet a közösségi költségvetés meghonosításában, és miért hívták életre az intézményt? Mi az önkormányzat mellett működő állampolgári tanács célja, és miért nem sikerült meghonosítani idehaza?

Kulcsszavak: helyi demokrácia, állampolgári részvétel, demokratikus innováció

Abstract

This study uses the concept of democratic innovation as a starting point to examine Hungarian institutions that have been created with the explicit aim of deepening citizen participation in the policy-making process (Smith, 2009: 1) Since the implementation of democratic innovations into political systems is not a steady development, i.e. they lead to changes less rapidly and purposefully

than technological innovations, the study considers their domestic entrenchment as an unpredictable and irregular process, taking into account both successful and unsuccessful initiatives. Given that democratic innovations in Hungary mainly occur at local level, the paper draws conclusions by describing some local practices in Hungary, offering answers to the following questions. Who played a key role in the introduction of Participatory Budgeting and why did they launch it? What is the purpose of a Citizens' Jury why has it failed to take root in Hungary?

Keywords: local democracy, citizen participation, democratic innovation

Bevezetés

Miután Magyarországon is tanúi lehetünk az állampolgárok döntéshozatalba való bevonásának új eszközeit jelentő intézményi megoldások (részvételi költségvetés, állampolgári tanács), azaz a demokratikus innovációk megjelenésének, ebben a tanulmányban azok hazai alkalmazásának tapasztalatait foglaljuk össze. A demokratikus innovációk „olyan folyamatok vagy intézmények, amelyek egy politikai kérdésben, szakpolitikai szerepkörben vagy adott kormányzati szinten újak, és amelyeket úgy fejlesztettek ki, hogy *újrarendeljék* és elmélyítsék a polgárok szerepét a kormányzási folyamatokban a részvételi, tanácskozási és befolyásolási lehetőségek növelésével. (Elstub – Escobar, 2019: 14).

Magyarországon a képviseleti demokrácia intézményeit kiegészíteni igyekvő demokratikus innovációk terjedése korlátozott, és azok legtöbbször helyi szinten jelennek meg, ezért helyi példákat vizsgálunk. Általánosságban elmondható, hogy az állampolgárok, a civil szervezetek bevonása a helyi döntéshozatalba, , valamint a helyi gazdaság képviselőivel, elsősorban a helyi vállalkozókkal kiépített partnerségek terén létrejövő lehetőségek kihasználása kevésbé jellemző, és jelentőségük csekély (Tamás, 2020). Az önkormányzat számára a fejlesztési programok kidolgozása, projektek tervezése és megvalósítása során a bevonás előnyt jelenthet, amennyiben a helyi politikai elit számára fontos a helyi társadalomtól szerezhető támogatottság elérése, a legitimitás növelése, azaz a bizalmi tőke gyarapítása (Kákai, 2019:13). Pataki György *Bölcs „laikusok”* című tanulmánya (2007) a részvételi és deliberatív demokrácia eszköztárából összegyűjtött példák bemutatásán keresztül amellet érvel, hogy „laikus” és szakértő szembeállítás elavult gondolkodásmódot tükröz, ezért egy demokratikusabb, fenntarthatóbb és igazságosabb társadalomban a megválasztott képviselőknél és a munkájukat segítő szakértőknél szélesebb körű társadalmi részvétel intézményesítése szükséges.

Tanulmányunkban arra a kérdésre keresünk válaszokat, miért döntöttek úgy hazai politikusok, hogy meghonosítják a közösségi költségvetést, és mik a legfontosabb tapasztalatok. Emellett

körbejárjuk, kik játszottak kulcsszerepet a közösségi gyűlés meghonosításában, és miért hívták életre az intézményt. Végül bemutatjuk, mi az önkormányzat mellett működő állampolgári tanács célja, és miért nem sikerült meghonosítani az intézményt idehaza.

Tanulmányunkban a helyi önkormányzatokban kipróbált jó gyakorlatok elemzésére vállalkozunk, amihez kvalitatív kutatást végeztünk, vagyis dokumentumelemzés, résztvevő megfigyelések és félig strukturált interjúk segítségével gyűjtöttünk adatokat. E módszerek kombinációja biztosítja a kutatási eredmények megbízhatóságát (Miles – Huberman – Saldana, 2018). A dokumentumelemzés során összegyűjtöttük a budapesti kerületek és a főváros különböző folyamatairól elérhető információkat. A résztvevő megfigyelést online és offline eseményeken (fórumok, tanácsulések) alkalmaztuk. Emellett 2020 áprilisa és 2021 novembere között 23 interjút készítettünk, melyek alanyai önkormányzati képviselők, civil szervezetek részvételi költségvetési szakértői, valamint a főváros által működtetett részvételi költségvetési állampolgári tanács tagjai voltak. Kiválasztásuk hólabda módszerrel és célzott mintavétellel történt. Az interjúkat leírásuk után az NVivo szoftverrel dolgoztuk fel és adatvezérelt tematikus elemzés útján elemeztük (Braun & Clark, 2006).

A közösségi költségvetés elterjedése Magyarországon

Először is arra a kérdésre kívánunk választ adni, hogy kik játszottak kulcsszerepet a közösségi költségvetés meghonosításában, és miért hívták életre az intézményt.

Magyarországon a részvételi költségvetés gondolatának első megjelenése a társadalmi mozgalmakhoz, a „Lehet más a világ” üzenete által megihletett magyar zöld aktivisták rendezvénysorozatához köthető. A pártpolitikai szcénában a mozgalmóból kinövő, 2009-ben megalapított Lehet Más a Politika tűzte ki célul a részvételi költségvetés meghonosítását.

A részvételi költségvetés intézményének első, helyi szintű megjelenése „közösségi költségvetés” néven a XIX. kerület (Kispest) önkormányzatához kötődik. A szocialista polgármester 2016-ban teljesítette a koalíciós partnerének, a Párbeszéd helyi önkormányzati képviselőjének a közös választási programban megfogalmazott választási ígéretét. Az önkormányzat lehetővé tette az állampolgárok számára, hogy 16, az önkormányzat által kidolgozott fejlesztési projekt közül választhassanak. A következő lépés az volt, hogy 2018-ban a szavazásra bocsátandó elemeket a helyiek által városrészenként megszavazott javaslatokból választották ki. Érdekesség, hogy másodikként a XXII. kerületben, egy jobboldali, Fidesz–KDNP által irányított önkormányzatnál jelent meg 2019-ben a részvételi költségvetés intézménye, a portugál Cascais város modelljét követve.

Szemponatok	Budapest
Baloldali pártok	Csekély érdeklődés (az MSZP kistérségi helyi szervezete)
Társadalmi mozgalmak	A zöldmozgalom tagjai részt vettek a Szociális Világforumokon és a témát a magyar politikai agenda részévé tették.
Civil szervezetek	A 2019-es önkormányzati választásokon civil szervezetek képviselői függetlenként indultak több kerületben. Megválasztásukat követően előmozdították a részvételi költségvetés bevezetésének ügyét.
Nemzetközi szervezetek	A nemzetközi szervezetek kevés szerepet vállaltak a folyamat meghonosításában.
Szakértők	A társadalmi részvétellel foglalkozó szakértők számos, az Európai Unió által kidolgozott programban részt vettek. E szakértők szerepe növekszik, mert az önkormányzati szférában építenek a tudásukra, szakértelmükre.

1. táblázat: A részvételi költségvetést támogatók köre Budapesten

Forrás: Oross–Kiss, 2023: 558

A részvételi költségvetés „első fecskéi” inspirálták a budapesti főpolgármesteri posztra pályázó ellenzék jelöltjeit a 2019-es önkormányzati választásokon. A két előválasztáson győztes ellenzéki főpolgármester-jelöltnek, Karácsony Gergelynek sikerült egységbe kovácsolnia az ellenzéki pártokat és megnyerte őket programja számára, amelyben egyebek mellett azt ígérte, hogy nagyobb beruházások és fejlesztések esetében alkalmazza a közösségi tervezés eszközeit, valamint kísérletezik a részvételi költségvetés más európai nagyvárosokban (például Párizs, Lisszabon) sikeres gyakorlatával. A Momentum jelöltje, Kerpel-Fronius Gábor (aki később Budapest okosváros projektekért felelős alpolgármestere lett) programjában megígérte, hogy a társadalom minél szélesebb körét bevonja a városi döntéshozatalba, és a közösségi költségvetés intézményét nevezte meg annak egyik eszközeként. Miután 2019-ben az ellenzéki pártoknak sikerült az önkormányzati választásokat „kormányellenes népszavazássá” változtatni, többséget szereztek mind a budapesti közgyűlésben, mind a magyar főváros huszonhárom kerületének többségében, így az önkormányzati választásokat követően a Fővárosi Önkormányzat mellett több budapesti (I., III., VIII., IX. kerületi) önkormányzat különített el helyi költségvetésében forrásokat a helyi részvételi költségvetés megvalósítására.

A részvételi költségvetés hazai bevezetésében fontos szerepet játszottak a civil szervezetek: egyfelől a részvételi költségvetésről szóló szakmai, tudományos diskurzus megteremtésében – ilyenek például a K-Monitor kiadványai (Merényi, 2020) –, másfelől olyan önkormányzatokban (például a VIII. kerületben), ahol az ellenzéki pártok nem tudtak közös jelöltekben megállapodni, civil jelöltek független képviselőkként kerültek be a testületekbe, s megválasztásukat követően a részvételi költségvetés előmozdítóivá váltak.

Hazánkban a különböző nemzetközi szervezetek és szakértők csekély hatást gyakoroltak a folyamatra, ugyanakkor a magyar részvételi szakemberek jelentős része aktívan közreműködött

az Európai Unió különböző programjaiban, és egyre fontosabb szerepet töltenek be azon önkormányzatok alkalmazottainak képzésében, ahol a folyamat a közelmúltban meghonosodott.

A részvételi költségvetés meghonosítói úgy találták, hogy a részvételi kifejezés idegenül cseng magyarul, ezért az új intézmény hazánkban közösségi költségvetés néven terjedt el és intézményesült. Ebből fakadóan a továbbiakban közösségi költségvetés néven említjük az intézményt.

Érvek a közösségi költségvetés meghonosítása mögött

Hazánkban a legtöbb közösségi költségvetés Budapest kerületeiben jött létre, ahol kétszintű önkormányzati rendszer működik, ezért a kerületekben és a Fővárosi Önkormányzatban nem egyetlen egységes modell van érvényben, hanem különbözőek léteznek egymással párhuzamosan. Összességében azonban valamennyiről elmondható, hogy kísérleti fázisban vannak: a leghosszabb ideje működő közösségi költségvetés hét éves múltra tekinthet vissza.

A hazai tapasztalatokat összefoglalva az látszik, hogy a közösségi költségvetésnek nincs széles körben kidolgozott jogi háttere. A hazánkban megvalósult eddigi példáiból megfigyelhető a projektalapú tervezés, ahol az állampolgárokra bízott összeg kifejezetten alacsony hányadát (1-2%) teszi ki a település teljes költségvetésének. Továbbá, a magyar önkormányzati rendszer bürokratikus volta miatt az állampolgároknak kifejezetten korlátozott szerepük van a nyertes ötletek végrehajtásában, ami a közösségi költségvetés egyik végső szakasza. Az éves költségvetés részeként elfogadott határozatokban rögzített eljárás végrehajtását a polgármester vagy az általa kijelölt alpolgármester ellenőrzi. Az európai trendekkel összehasonlítva a budapesti közösségi költségvetések leginkább a „konzultáció a helyi költségvetésről” modellhez hasonlítanak (Sintomer et al., 2016: 47), amelynek elsődleges célja, hogy az állampolgárok előtt átláthatóvá tegyék a település anyagi helyzetét, annak tervezésébe bevonják a lakosságot, hozzájárulva ezzel a helyi közigazgatás modernizálásához és átláthatóvá tételéhez.

A továbbiakban arra keresünk választ, miért döntöttek úgy hazai politikusok, hogy meghonosítják a közösségi költségvetést (KK), mik a legfontosabb tapasztalatok.

A magyar politikusokkal folytatott interjúk alapján az alábbi táblázatban foglaltuk össze azokat az érveket, amelyek a döntéshozókat a részvételen alapuló költségvetés-tervezés bevezetésére készítették. A megkérdezettek által hangsúlyozott három fő érv: (1) a nyilvánosság részvételének előmozdítása, (2) a KK mint hatékony kommunikációs eszköz, amely összeköti a politikusokat az állampolgárokkal, (3) a KK mint társadalmi kísérlet.

Téma	Érvek	Ellenérvek
A részvétel ösztönzése	az állampolgárok demokráciába vetett bizalmának növelése növeli a politikai döntések legitimitását növeli az állampolgárok tudásszintjét közösségépítésre szolgál	az állampolgárokat nevelni kell az állampolgároknak nincs tudásuk arról, hogyan működik a helyi önkormányzat
Személyes kapcsolat a választókkal	a helyi társadalmi beágyazottság növelése	
Újonnan megválasztott képviselők (társadalmi kísérlet)	lehetőség újonnan megválasztott helyi képviselők számára	Az újonnan megválasztott képviselőknek nincs helyi politikai tapasztalatuk

2. táblázat: A megkérdezett politikusok érvei

Forrás: Oross–Kiss, 2023: 561

A részvétel ösztönzése

Az elhangzott érvek alapján a megkérdezett politikusok hitelt adnak a szakirodalom azon érveinek, miszerint a demokráciába, a demokratikus intézmények működésébe vetett bizalom növelésének fontos eszköze a részvételi költségvetés, aminek támogatása mögött az a szakirodalomban szintén gyakran említett érv is megjelent, miszerint a részvételi folyamatoknak edukatív funkciója van: a tanácskozás és a szavazás révén az emberek tanulhatják a demokráciát, tanulhatnak egymástól, a politikusoktól és a döntéshozatali folyamatokról. Vagyis a részvételi költségvetés bővíti a politikai ismereteket és növeli a helyi ügyek iránti elkötelezettséget.

Az interjúkban azonban megjelent a kifejezett értékek és a követett értékek közötti különbség is. Előfordult, hogy miközben a politikus elméleti szinten a közösségi költségvetés támogatásáról beszélt, nem kötelezte el magát az állampolgárok tényleges felhatalmazása mellett, mert megkérdőjelezte döntéshozatali képességüket és tudásukat. Ilyen érvelés esetén, bár tanúi lehetünk annak, hogy a szakirodalom által hangsúlyozott érvek elméletben visszhangra találnak a politikusok körében, de az állampolgárokról kialakult képük és a velük kialakított kapcsolataik nem támasztják alá az elméleti érveket.

Személyes kapcsolat kialakítása az állampolgárokkal

Az interjúalanyok érvelésében megjelenő másik csomópont az a meglátás, miszerint az olyan új fórumok, mint a közösségi költségvetés, egyfajta hidat képezhetnek az állampolgárok és a döntéshozók között, összekapcsolva a közszféra igényeit a politikai szféra preferenciáival. A választókkal kialakítandó újfajta kapcsolatok szükségességét elsősorban az új pártok képviselői hangsúlyozták, s a közösségi költségvetésben ezt látták visszaköszönni.

Ugyanakkor az interjúkból kiderült, hogy nem minden politikus támogatja ezt a fajta

kapcsolatot. Az egyik, helyi szinten már meghonosodott részvételi költségvetés tapasztalatairól, a helyi önkormányzati képviselők hozzáállásáról beszélve interjúalanyunk kifejtette, hogy a politikusok többsége nem jelent meg a folyamat során, és nem éltek az alkalommal, hogy elmélyítsék kapcsolataikat választóikkal. Bár a részvételen alapuló költségvetés eredeti ötlete tanácskozó fórumok szervezésére épült, ahol az állampolgárok lehetőséget kapnak ötleteik bemutatására, majd azok helyi képviselőkkel történő megvitatására, a gyakorlatban a képviselők többsége nem jelent meg a közösségi költségvetés részeként szervezett fórumokon.

Kísérleti terep

Egyes megszólalók szerint a közösségi költségvetés csak az első lépést jelenti, a részvételi folyamatok bővülésének kezdetét. E megközelítés szerint amennyiben az állampolgárok megszokják a döntésekben való részvételt, idővel még nagyobb mértékű beleszólást kívánnak majd, vagyis ha ezek a folyamatok sikeresek lesznek, szükség lesz szélesebb körű alkalmazásukra.

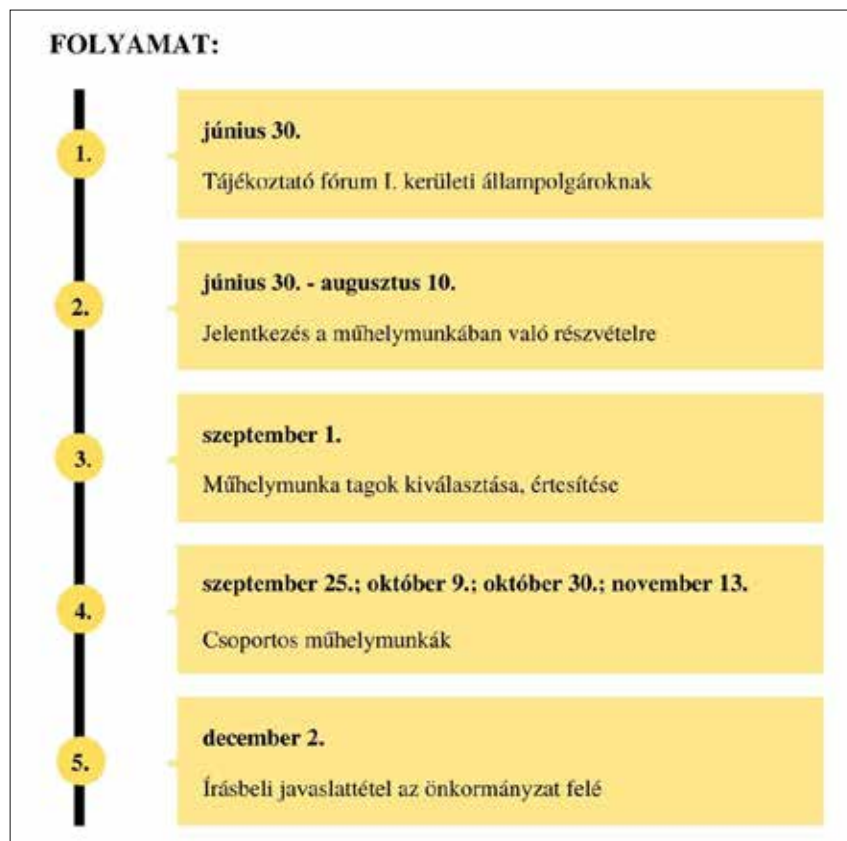
Más politikusok szkeptikusabban viszonyulnak ezekhez a kísérletekhez. Az egyik hagyományos párt képviselője úgy fogalmazott, hogy a részvételi döntéshozatali folyamatok csak helyi kezdeményezések, egy adott polgármester vagy más döntéshozók személyes kezdeményezései, és az interjúalany megkérdőjelezte azok nemzeti szinten történő alkalmazhatóságát.

Az állampolgári tanács hazai meghonosításának tapasztalatai

Az észak-lengyelországi Gdansk városában 2016-ban hozták létre az állampolgári tanács intézményét. Miután halálos áldozatok is követelő árvíz sújtotta a várost, az állampolgárok elégedetlenek voltak a városvezetés intézkedéseivel. Civil nyomás hatására a városvezetés beleegyezett az állampolgári tanács létrehozásába. A helyiek számára egyértelművé vált, hogy a klímaváltozás hatására megnő az esélye hasonló katasztrófák bekövetkezésének a jövőben is. Az állampolgári tanács a klímaváltozás által okozott károk megelőzésére és kezelésére jó megoldásnak tűnt: a tapasztalatok szerint ezeken a deliberatív fórumokon az állampolgárok konstruktívan tudnak hozzájárulni az éghajlatváltozás mérsékléséhez helyi szinten. A gdanski állampolgári tanács közel 60, a város lakosságát képviselő ember részvételével jött létre. Az első alkalommal 19 javaslatot fogalmaztak meg a résztvevő állampolgárok, és ezek közül 16-ot szavaztak meg több mint 80%-os támogatottsággal, amelyeket a városvezetés elfogadott a korábbi megállapodás révén. Amikor 2017-ben ismét árvíz sújtotta a várost, az állampolgári tanácsnak köszönhetően már gyorsabban és hatékonyabban tudták kezelni a problémákat. A gdanski kezdeményezés nyomán több lengyelországi város is bevezette az állampolgári tanácsot, mint például Lubin vagy a főváros, Varsó (Resilience, 2017).

Hazánkban 2021-ben Budapest I. kerületében jött létre az első állampolgári tanács az

önkormányzat civil szervezetekkel való együttműködése folyamán, részben szintén az újonnan megválasztott polgármester választási ígérete alapján, amely a részvételiség növelését ígérte. Az I. kerületi városvezetés számára a gdanksi állampolgári tanács szolgált többek között követendő példának. Az állampolgári tanács létrehozását megelőzően egy tájékoztató lakossági fórumot tartott az önkormányzat. Ezután úgynevezett műhelymunka-sorozatra került sor, amelyen maguk a lakosok választhatták ki egy tanácskozási folyamat során a később alkalmazott részvételi módszert. A műhelymunkára a jelentkező kerületi lakosok közül 20 főt választottak ki, akik demográfiai szempontból leképezték a kerület lakosságát. A szeptember és november között megrendezett négy műhelysorozatot, melynek végén egy javaslatcsomagot állítottak össze a résztvevők az állampolgári tanács működéséről, képzett facilitátorok vezették. A műhely tagjai amellet, hogy megismerhették a részvételi demokrácia elveit és gyakorlatait külföldi példákon keresztül, azt is kiválaszthatták, hogy milyen ügyekkel és milyen értékek mentén működjön a jövőben a kerületi állampolgári tanács, amelynek létszámát szintén a résztvevők határozták meg.



1. ábra: A műhelymunka folyamata (Torma, 2022)

Annak ellenére, hogy az állampolgári tanácsot előkészítő műhelymunkák már önmagukban állampolgárokat bevonó részvételi folyamatok voltak, maga a 2022-ben elindítani tervezett állampolgári tanács létrejötte meghiúsult. Annak érdekében, hogy magyarázattal szolgáljunk a kudarc okaira, a továbbiakban bemutatunk három különböző nehézséget, amelyekkel az I. kerületi vezetés szembesült, és amelyek hozzájárulhattak ahhoz, hogy az állampolgári tanács végül nem valósult meg. Az azonosított problémák a következők: helyi politikai válság, a Covid-19 járvány okozta nehézségek, korlátozott jogi keretek.

Nagyban hozzájárulhatott az állampolgári tanács kudarcához a pandémia okozta helyzet és az emiatt meghozott korlátozó intézkedések. Több budapesti kerületben és vidéki városban halasztották el a részvételi költségvetés bevezetését, hiszen az inkluzív részvételi folyamatoknak fontos része a javaslatok, ötletek személyes megvitatása. 2021-2022-ben voltak példák budapesti vagy kerületi szinten arra, hogy áthelyezték a közösségi gyűlést vagy a részvételi költségvetést az online térbe. Annak ellenére, hogy az innovatív folyamatok így „megmenekültek”, a részvételi elemek erősen csorbultak. Az I. kerületi önkormányzat egyik munkatársával készített interjú elemzése során felmerültek olyan érvek, amelyek azt sugallják, hogy az állampolgári tanács megalakulását is akadályozták a pandémia okozta korlátozások, illetve az otthoni munkavégzésre való átállással csökkent a hivatal hatékonysága.

Az állampolgári tanács kudarcba fulladásának egyik fő oka minden bizonnyal az lehetett, hogy 2022-ben egy időközi önkormányzati képviselő-választáson a polgármester asszony és az őt támogató pártok képviselői elvesztették a közgyűlési többséget. Ugyanakkor már ennél korábban is patthelyzet alakult ki a képviselő-testületben, hiszen 2020 februárjában, nem sokkal a 2019-es önkormányzati választásokat követően, két képviselő kivált a többségi frakcióból, és nem támogatták tovább a polgármester asszony csapatát. Vagyis a polgármester asszony képviselőtestülettel való viszonya, a többségi támogatás hiánya nagyban hozzájárult a kezdeményezés kudarcához.

A harmadik és egyben utolsó általunk azonosított, kudarcra utaló jel az állampolgári tanács szervezése mögött lelhető bizonytalanságok lehettek. Az önkormányzati munkatárssal készült interjúban elhangzottak arra utalnak, hogy sem a képviselőtestület, sem a hivatal számára nem volt egyértelmű, milyen jogi háttérrel vagy döntéshozói szerepet lehet kidolgozni az állampolgári tanács számára. Ezt a bizonytalanságot jól mutatja a következő rövid idézet az interjúból: *„A tanács döntést nem hozhat, mert azt a mai jogszabályi környezet nem engedi meg. De azon kívül bármiféle javaslatot tehet. Szerintem az is elképzelhető, hogy kidolgoznak valamilyen fejlesztési tervet, amiről majd esetleg később a testület dönt”*. Az igaz, hogy a magyar önkormányzati rendszer nem teszi lehetővé, hogy az efféle állampolgári részvételi intézményeket döntéshozói szereppel ruházzák fel (a képviselőtestület megkerülésével). Azonban az állampolgári tanács által megvitatott és

megszavazott döntésekről, javaslatokról a képviselőtestület később szavazhat (ahogyan ezt fővárosi szinten teszik), így biztosítva jogi keretet a folyamatnak. Mindezek mellett, ha egy önkormányzat elkötelezett a hasonló részvételi és deliberatív folyamatok intézményesítése mellett, van némi mozgásteret. Az egyik ilyen lehetőség – amelyre már itthon is van példa – határozatban rögzítése annak, hogy minden évben meg kell szervezni egy állampolgári tanácsot. Továbbá egy állandó részvételi iroda felállítására is van lehetőség, ahogyan a VIII. kerületben tették. A térségünkben létrejött sikeres és sikertelen gyakorlatok azt mutatják, hogy a lehetséges jogi keretek kihasználása és a részvételi folyamat kereteinek kidolgozása jelentős mértékben meghatározza a folyamat későbbi sikerességét. Az interjúból az is kiderült, hogy eleve korlátozott hatásköre lett volna az állampolgári tanácsnak az I. kerületben. Az önkormányzat inkább egy újabb véleményező fórumnak képzelte el a közmeghallgatások mellett, ahol a lakosok esetleg jelezhetik a számukra fontos vagy problémás ügyeket. Ez az elképzelés viszont távol áll az állampolgári tanácsnak attól a radikális demokrácia elméletében gyökerezett intézményétől, amely az állampolgárokat felelőséggel ruházza fel

Összefoglalás, következtetések

Annak ellenére, hogy terjedésük korlátozott, az utóbbi években hazánkban is egyre több olyan innovációval találkozhatunk, amelyek az állampolgárokat igyekeznek bevonni a politikai döntéshozás folyamatába. A képviselői rendszer elmúlt évtizedekben bekövetkezett fejlődésének következtében Magyarországon innovatív folyamatok elsősorban helyi önkormányzati szinten indultak el. Magyarországon a legelterjedtebb demokratikus innováció a helyi önkormányzati szintű részvételi költségvetés, amelynek kialakításában gyakran civil szervezetek, társadalmi mozgalmak és szakértők is közreműködnek. Az első helyi szintű részvételi költségvetés 2016-ban indult el Budapest XIX. kerületében, de az első „hullám” 2019-ben kezdődött, amikor az ellenzéki pártok győzni tudtak Budapest több kerületében és a főpolgármesteri pozíciót is elnyerték az önkormányzati választásokon. Bár a részvételi költségvetés nem tartozik a magyarországi baloldali pártok prioritásai közé, a gyakorlat elterjedése azután kezdődött el hazánkban, hogy ezek a pártok jelentős pozíciókhoz jutottak. Ez a jelenség illeszkedik a szakirodalomban jól dokumentált trendbe, amely szerint az ideológiai centrumtól balra helyezkedő pártok nagyobb mértékben támogatják az állampolgárok bevonását a döntéshozatali folyamatokba (Geissel - Hess, 2017).

A tanulmány alapján megállapítható, hogy az eddig Magyarországon megvalósított részvételi költségvetési gyakorlatoknak több olyan közös jellemzőjük van, amelyek korlátozzák a kiterjedésüket. A legtöbb esetben ezek még kezdeti, előkészítő szakaszban vannak, ezért nem rendelkeznek kidolgozott jogi háttérrel, amely biztosítaná a stabilitást és a kontinuitást. A jogi háttér hiányának oka, hogy a magyar önkormányzati rendszerben nehéz olyan módosításokat

végrehajtani, amelyek lehetővé tennék az állampolgárok nagyobb mértékű részvételét a döntések végrehajtásában. Ezenkívül a meglévő részvételi költségvetési gyakorlatokra jellemző a projektalapú tervezés, valamint az, hogy a teljes költségvetésnek csak kis hányadát fordítják erre a célra, és az egyes nyertes ötletek támogatására szánt keret is korlátozott.

A politikusokkal készített interjúkban a részvételen alapuló költségvetés-tervezés bevezetése melletti három fő érvcsoporthoz figyelhető meg. Az első gyakran felmerülő elem a részvétel ösztönzése, ami megnövelheti a demokratikus intézményekbe vetett állampolgári bizalmat, és a demokrácia szempontjából is edukatív funkciója van. Annak ellenére, hogy az említett érvcsoporthoz egybecseng a szakirodalomban taglalt elméleti állításokkal, a megkérdezett politikusok nincsenek teljes mértékben meggyőzve az állampolgárok teljes körű meghatalmazásának szükségességéről a döntéshozatali folyamatokban. A következő gyakran felmerülő indok a részvételi költségvetés bevezetésére (ami leginkább az újonnan mandátumot szerző képviselők részéről hangzott el) a személyes kapcsolatok kialakítása és elmélyítése az állampolgárok és a politikusok között. Végül a harmadik és egyben utolsó érvcsoporthoz a részvételi költségvetést egy kísérleti eszközként azonosította. Ebben az esetben a politikusok reményei szerint a részvételi költségvetéssel az állampolgárok hozzászoknak a részvételiséghez és ennek köszönhetően a későbbiekben nagyobb szerepet fognak játszani a döntéshozatali folyamatokban.

Bár a hazai részvételi költségvetési gyakorlatokban számos tényező korlátozza azok kiterjedését, az utóbbi évek folyamatai alapján megállapítható, hogy a részvételi költségvetés meghonosodásának reális esélyei vannak Magyarországon, szemben az állampolgári tanáccsal. A tanulmányban bemutatottak alapján kirajzolódnak olyan különbségek, amelyek magyarázatot adhatnak a részvételi költségvetés részleges sikerére Magyarországon, illetve az állampolgári tanács kudarcaira. A részvételi költségvetés gyakorlatát 2019 után a Fővárosi Önkormányzat mellett több kerületben és vidéki városban is bevezették. Az ezt támogató társadalmi mozgalmakkal kapcsolatba kerültek magyarországi zöld aktivisták, akik zászlójukra tűzték meghonosítását. Emellett egyes civil szervezetek (pl. K-Monitor) rendszeresen monitorozzák az egyes közösségi költségvetési folyamatok működését. A részvételi költségvetés nemzetközi szinten is az egyik legismertebb és leginkább ösztönzött demokratikus innováció. Elterjedésében jelentős szerepet játszik a Világbank, amely különböző eszközökkel támogatja például fejlődő államok esetében a bevezetését, ami az önkormányzatokat inkluzívabb és átláthatóbb működésre ösztönözheti (Anwar, 2007).

A részvételi költségvetéssel ellentétben az állampolgári tanács nem rendelkezik széles körű támogatottsággal a politikai pártok és civil szervezetek részéről hazánkban. A Hand Szövetség kivételével nincsenek olyan mértékű társadalmi mozgalmi támogatói, mint a részvételi költségvetésnek. Magyarországon az egyetlen kísérlet évekkal a részvételi költségvetés megjelenése

után történt, egy olyan politikai és társadalmi környezetben, amely kevésbé volt kedvező. Az állampolgári tanács nemzetközi szinten is kevésbé ismert, és nem állnak mögötte olyan jelentős szervezetek, mint a Világbank a részvételi költségvetés esetében. Az OECD ugyan felsorolja az állampolgári tanácsot mint innovatív eszközt az állampolgárok bevonására, de csupán ajánlásokat fogalmaz meg a gyakorlattal kapcsolatban (OECD, 2020). Ez abban is megmutatkozik, hogy jelentősen kevesebb helyen honosodott meg világszerte, és nincsen jól ismert, rugalmas módszertana, mint a részvételi költségvetésnek.

Felhasznált irodalom:

- Anwar, Shah (2007): *Participatory Budgeting*, Public Sector Governance and Accountability Series, Washington, D.C.: World Bank
<https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/635011468330986995/Participatory-budgeting>
- Braun, Virginia & Clarke, Victoria (2006): Using thematic analysis in psychology, *Qualitative Research in Psychology*, 3:2, 77–101, DOI: 10.1191/1478088706qp063oa
- Elstub, Stephen, & Oliver Escobar (2019): *Defining and Typologising Democratic Innovations*, in: S. Elstub – O. Escobar: *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, Edward Elgar Publishing, <https://doi.org/10.4337/9781786433862.00009>
- Elstub, Stephen & Oliver Escobar (2019): *Defining and Typologising Democratic Innovations*, in: *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, by Stephen Elstub and Oliver Escobar, 11–31. Edward Elgar Publishing <https://doi.org/10.4337/9781786433862.00009>.
- Geissel, Brigitte & Hess, Pamela (2017): ‘Explaining Political Efficacy in Deliberative Procedures – A Novel Methodological Approach.’ *Journal of Deliberative Democracy* 13 (2). <https://doi.org/10.16997/jdd.280>.
- Kákai László (2019): Az önkormányzatok és lehetséges partnerei közti együttműködés szintjei és gyakorlata, Comitatus, 2019 Tél pp. 13–22.

- Oross Dániel – Kiss Gabriella (2021): More than just an experiment? Politicians arguments behind introducing participatory budgeting in Budapest, *Acta Politica*, <https://doi.org/10.1057/s41269-021-00223-6>
- OECD (2020): *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions_339306da-en.
- Pataki György (2007): Bölcs „laikusok” - Társadalmi részvételi technikák a demokrácia szolgálatában, *Civil szemle* 4. évf. 3-4. szám, pp. 144-156.
- Sintomer, Yves - Röcke, Anja - Herzberg Carsten (2016): *Participatory Budgeting in Europe - Democracy and public governance*, London, Routledge
- Tamás Veronika (2020): Az önkormányzatok és a helyi társadalom integrációja, in: Kovách Imre (szerk.): *Integrációs mechanizmusok a magyar társadalomban*, Társadalomtudományi Kutatóközpont – Argumentum Kiadó, Budapest
- Torma, Vivien (2022): 'Rólunk? Velünk! – Társadalmi Marketing Az I. Kerületi Állampolgári Tanács Népszerűsítéséhez', Other, BCE, http://publikaciok.lib.uni-corvinus.hu/publikus/tdk/torma_v_2022.pdf.