ACTA HUMANA • 2026/1. 5–17. • DOI: 10.32566/AH.2026.1.1

A részvételi költségvetés mint kormányzási innováció: elméleti megközelítések és intézményi beágyazottság Magyarországon

HORVÁTH ANETT[1]

A tanulmány a részvételi költségvetést mint kormányzási innovációt vizsgálja, különös tekintettel annak elméleti beágyazottságára és intézményi szerepére a helyi önkormányzati rendszerekben. A dolgozat amellett érvel, hogy a részvételi költségvetés a közép- és kelet-európai, fiskálisan korlátozott környezetben nem elsősorban redisztributív eszközként, hanem a kormányzási kapacitást erősítő mechanizmusként értelmezhető. A deliberatív demokrácia, az intézményi elmélet és a közszektorbeli innováció perspektíváin keresztül a tanulmány bemutatja, hogy a részvételi költségvetés miként járul hozzá az átláthatóság, a legitimáció és az adminisztratív tanulás erősítéséhez.

Kulcsszavak: részvételi költségvetés, deliberatív demokrácia, kormányzási innováció, helyi önkormányzatok, intézményesülés

Participatory Budget as a Governance Innovation: Theoretical Approaches and Institutional Embeddedness in Hungary

The paper examines participatory budget as a form of governance innovation with particular attention to its theoretical foundations and institutional role within local government systems. The paper argues that, in the fiscally constrained environments of Central and Eastern Europe, participatory budget should be understood primarily not as a redistributive tool but as a mechanism for strengthening governance capacity. Through the perspective of deliberative democracy, institutional theory, and public sector innovation, the paper demonstrates how participatory budget contributes to strengthening transparency, legitimacy, and administrative learning.

Keywords: participatory budget, deliberative democracy, governance innovation, local governments, institutionalisation

[1] Egyetemi adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, e-mail: horvath.anett@uni-nke.hu

Bevezetés

A részvételi költségvetés az elmúlt évtizedekben a helyi kormányzás egyik legjelentősebb demokratikus innovációjává vált. Eredetileg Latin-Amerikában, mindenekelőtt a brazíliai Porto Alegre gyakorlatában jelent meg, ahol kifejezetten redisztributív célokat szolgált: a közpénzek elosztásába történő közvetlen lakossági bevonás révén a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentését és a marginalizált csoportok politikai megerősítését célozta. Az ezt követő nemzetközi diffúzió során azonban a részvételi költségvetés intézményi formái és funkciói jelentősen diverzifikálódtak.

Az európai, és különösen a közép- és kelet-európai, kontextusban a részvételi költségvetés fokozatosan eltávolodott redisztributív gyökereitől, és egyre inkább deliberatív, valamint konzultatív jellegű kormányzási eszközzé vált. E folyamat mögött több strukturális tényező húzódik meg: a helyi önkormányzatok korlátozott fiskális mozgástere, a közpénzügyi rendszerek centralizációja, valamint a részvételi politikai kultúra eltérő fejlettségi szintje. Ennek következtében a részvételi költségvetés nem elsősorban a források újraelosztásának eszközeként működik, hanem olyan intézményesített részvételi mechanizmusként, amely a döntéshozatali folyamatok átláthatóságát, kommunikációját és legitimációját erősíti.

A szakirodalomban egyre hangsúlyosabb az a megközelítés, amely a részvételi költségvetést nem normatív demokratikus ideálként, hanem konkrét intézményi és szervezeti feltételek között működő kormányzási technológiaként értelmezi. Ebben az értelmezési keretben a hangsúly a részvételi folyamatok beágyazottságára, ismétlődésére és adminisztratív integrációjára kerül, nem pedig azok redisztributív kimeneteire. A részvételi költségvetés így olyan „alacsony költségű" reformként jelenik meg, amely képes hozzájárulni a kormányzási kapacitás erősítéséhez anélkül, hogy jelentős fiskális erőforrásokat igényelne.

Jelen tanulmány célja annak bemutatása, hogy a részvételi költségvetés miként értelmezhető kormányzási kapacitást erősítő intézményi mechanizmusként, nem pedig pusztán költségvetési allokációs eszközként. Az elemzés három elméleti megközelítésre épül. Egyrészt a deliberatív demokrácia elméletére, amely a részvétel kommunikációs és legitimációs dimenzióit hangsúlyozza; másrészt az intézményi elméletre, amely az új gyakorlatok szervezeti beágyazottságát és fenntarthatóságát vizsgálja; harmadrészt pedig a közszektorbeli innováció irodalmára, amely a részvételi mechanizmusokat az adminisztratív tanulás és adaptáció eszközeként értelmezi.

A tanulmány központi állítása, hogy a részvételi költségvetés a közép- és kelet-európai, különösen a magyarországi kontextusban elsősorban nem redisztributív funkciót tölt be, hanem a helyi kormányzás minőségének javításához járul hozzá. E hozzájárulás három dimenzióban ragadható meg: az átláthatóság növelésében, a demokratikus legitimáció erősítésében, valamint az adminisztratív és szervezeti tanulási folyamatok előmozdításában. Ennek megfelelően a részvételi költségvetés olyan intézményesített részvételi formaként értelmezhető, amely a formális döntéshozatali struktúrák érintetlenül hagyása mellett képes befolyásolni azok működését és társadalmi beágyazottságát.

Deliberatív kormányzás és demokratikus legitimáció

A részvételi költségvetés elméleti megalapozottsága a deliberatív demokrácia normatív és analitikus keretrendszerében ragadható meg. E megközelítés a demokratikus döntéshozatalt nem pusztán preferenciák aggregációjaként, hanem kommunikációs folyamatként értelmezi, amelyben a legitimáció az érvek nyilvános ütköztetéséből és a racionális diskurzusból származik. Jürgen Habermas klasszikus elmélete szerint a demokratikus rend stabilitása és elfogadottsága azon múlik, hogy a politikai döntések mennyiben képesek megfelelni a nyilvánosság előtt zajló, érveken alapuló igazolás követelményeinek.[2]

Ebben az értelmezési keretben a részvétel nem egyszeri, procedurális aktus – például szavazás vagy véleménynyilvánítás –, hanem iteratív és strukturált kommunikációs folyamat. A deliberatív demokrácia hangsúlyozza, hogy a döntéshozatal során az állampolgárok nem pusztán preferenciáikat fejezik ki, hanem képesek azok felülvizsgálatára, módosítására is a közösségi diskurzus során.[3] A részvétel tehát reflexív jellegű: a kollektív döntések minőségét nemcsak az inputok sokfélesége, hanem az érvelés minősége és a deliberáció intézményi feltételei határozzák meg.

A deliberatív megközelítés három kulcsdimenziója különösen releváns a részvételi költségvetés értelmezése szempontjából. Először is, a részvétel folyamatként való értelmezése azt jelenti, hogy a demokratikus legitimáció nem egyetlen döntési pillanatban keletkezik, hanem a döntés-előkészítés, a viták és a visszacsatolási mechanizmusok során formálódik. Másodszor, a döntéshozatal kommunikatív interakció eredménye, amelyben az állampolgárok és az intézmények közötti párbeszéd strukturált keretek között zajlik. Harmadszor, a legitimitás forrása nem kizárólag a formális felhatalmazás (választások), hanem az átláthatóság, az indokoltság és az elszámoltathatóság is.[4]

A részvételi költségvetés e deliberatív logika intézményesített megnyilvánulásának tekinthető. Olyan eljárásrendet hoz létre, amelyben az állampolgárok nemcsak javaslatokat tesznek, hanem részt vesznek azok megvitatásában, priorizálásában és – bizonyos mértékig – kiválasztásában is. Ezáltal a költségvetési döntéshozatal egy része kilép a zárt, technokrata térből, és a nyilvánosság számára hozzáférhető, érvelésen alapuló folyamattá válik.

A deliberatív kormányzás perspektívájából a részvételi költségvetés jelentősége nem elsősorban abban rejlik, hogy milyen mértékben befolyásolja a források tényleges elosztását, hanem abban, hogy milyen minőségű kommunikációs és döntéshozatali folyamatokat hoz létre. A hangsúly így a procedurális dimenzión van: a részvételi költségvetés hozzájárul a döntéshozatal átláthatóságához, az állampolgári bevonás intézményesítéséhez, valamint a közpolitikai döntések társadalmi elfogadottságának növeléséhez.[5]

---

[2] Habermas 1996.
[3] Dryzek 2000.
[4] Smith 2009.
[5] Fung 2006.

Mindebből következően a részvételi költségvetés nem pusztán egy technikai eszköz a költségvetési allokáció alakítására, hanem a deliberatív demokrácia egyik konkrét intézményi megvalósulása. Olyan hibrid mechanizmus, amely a képviseleti demokrácia keretein belül, azok megváltoztatása nélkül képes megerősíteni a demokratikus legitimáció kommunikációs és részvételi dimenzióit.

A részvételi költségvetés modelljeinek evolúciója

A részvételi költségvetés intézményi fejlődése jól szemlélteti, miként alakulnak át a demokratikus innovációk különböző politikai, társadalmi és fiskális kontextusokban. A klasszikus modell – amely a brazíliai Porto Alegre városában az 1980-as évek végén jelent meg – kifejezetten redisztributív logikára épült. Célja az volt, hogy a költségvetési döntésekbe történő közvetlen lakossági bevonás révén csökkentse a társadalmi egyenlőtlenségeket, és növelje a hátrányos helyzetű csoportok politikai befolyását. A modell sajátossága volt a jelentős fiskális súly, a deliberatív fórumok intézményes rendszere, valamint az a tény, hogy a résztvevők tényleges befolyást gyakoroltak a költségvetési források elosztására.[6]

A részvételi költségvetés globális terjedésével azonban ez a redisztributív modell fokozatosan átalakult. Az európai és észak-amerikai adaptációk során a hangsúly egyre inkább eltolódott a deliberáció, az átláthatóság és a kormányzási innováció irányába. Ebben a folyamatban kulcsszerepet játszottak az eltérő intézményi és fiskális feltételek: míg Latin-Amerikában a részvételi költségvetés gyakran a társadalmi igazságosság eszközeként működött, addig Európában inkább a demokratikus legitimáció és a közpolitikai döntéshozatal minőségének javítására szolgált.

A különböző modellek rendszerezésére az Yves Sintomer és szerzőtársai által kidolgozott tipológia kínál széles körben elfogadott keretet, amely három ideáltípust különböztet meg.[7]

Az első a redisztributív modell, amelyben a részvételi költségvetés jelentős költségvetési források felett biztosít döntési jogot az állampolgároknak, és explicit módon törekszik az erőforrások igazságosabb elosztására. E modellben a deliberáció és a döntéshozatal szorosan összekapcsolódik, és a részvétel közvetlen politikai hatással bír.

A második a deliberatív modell, amely elsősorban a nyilvános vita, az érvelés és a közösségi prioritásképzés erősítésére koncentrál. Ebben az esetben a részvételi költségvetés fiskális súlya általában mérsékelt, ugyanakkor a folyamat minősége – az információk hozzáférhetősége, a viták strukturáltsága, valamint a visszacsatolási mechanizmusok – kiemelt jelentőségű. A deliberatív modell célja nem feltétlenül az erőforrások radikális újraelosztása, hanem a döntéshozatal legitimációjának megerősítése.

A harmadik a konzultatív modell, amelyben a részvételi költségvetés elsősorban véleménynyilvánítási és javaslattételi lehetőséget biztosít az állampolgárok számára

[6] Baiocchi 2001.

[7] Sintomer–Herzberg–Röcke 2008.

anélkül, hogy közvetlen döntési jogot ruházna rájuk. Ebben az esetben a részvétel inkább a döntéshozatali folyamat előkészítő szakaszához kapcsolódik, és a végső döntések továbbra is az intézményi szereplők kezében maradnak.

A három modell nem tekinthető egymást kizáró kategóriának; a gyakorlatban a legtöbb részvételi költségvetési rendszer hibrid jellegű, és különböző mértékben ötvözi e típusok elemeit. A modellválasztást alapvetően az adott politikai rendszer intézményi struktúrája, a helyi önkormányzatok fiskális kapacitása, valamint a részvételi kultúra fejlettsége határozza meg.[8]

A magyarországi gyakorlat egyértelműen a deliberatív és a konzultatív modellek közé sorolható. A részvételi költségvetéshez kapcsolódó források általában a teljes önkormányzati költségvetés marginális részét teszik ki, ami korlátozza a redisztributív hatást. Ugyanakkor a részvételi folyamatok – különösen a fejlettebb önkormányzati példák esetében – hozzájárulnak a döntéshozatal átláthatóságához, a lakossági bevonás intézményesítéséhez és a közpolitikai prioritások kommunikációjához.

Ebből következően a részvételi költségvetés Magyarországon elsősorban nem redisztributív eszközként, hanem olyan kormányzási mechanizmusként értelmezhető, amely a deliberáció és a konzultáció eszközein keresztül erősíti a helyi kormányzás legitimációját és működési minőségét. Ez az értelmezés összhangban áll a nemzetközi szakirodalom azon irányával, amely a részvételi költségvetést egyre inkább kontextusfüggő, adaptív intézményi innovációként kezeli.

Intézményesülés és fiskális demokrácia

A részvételi költségvetés működésének és hatásainak megértésében kulcsszerepet játszik az intézményi megközelítés, amely a kormányzási innovációk fenntarthatóságát és teljesítményét elsősorban azok szervezeti beágyazottságával magyarázza. E perspektíva szerint a részvételi költségvetés akkor tekinthető hatékonynak, ha nem egyszeri politikai kezdeményezésként jelenik meg, hanem stabil, ismétlődő és formalizált eljárásként integrálódik az önkormányzati működésbe. Az intézményesülés folyamata magában foglalja a szabályozási keretek kialakítását, a szervezeti felelősségi körök meghatározását, valamint a részvételi mechanizmusok beépülését az adminisztratív rutinokba.[9]

Az intézményesülés nem csupán formális szabályok meglétét jelenti, hanem azt is, hogy a részvételi költségvetés a döntéshozatal mindennapi gyakorlatának részévé válik. Ez magában foglalja az éves ciklusok kialakulását, a standardizált eljárásrendeket, valamint azokat a visszacsatolási mechanizmusokat, amelyek biztosítják a folyamat átláthatóságát és elszámoltathatóságát. Azokban az esetekben, ahol a részvételi költségvetés ilyen módon beépül a szervezeti működésbe, kimutathatóan erősebb hatást

[8] Ganuza–Baiocchi 2012.
[9] Yin 2014.

gyakorol az adminisztratív tanulásra, a szervezeti koordinációra és a közpolitikai döntéshozatal minőségére.[10]

A részvételi költségvetés intézményi értelmezéséhez szorosan kapcsolódik a „fiskális demokrácia" fogalma, amely a közpénzek feletti társadalmi kontroll és részvétel normatív ideálját fejezi ki. A fiskális demokrácia lényege, hogy az állampolgárok nem csupán véleményezőként jelennek meg a költségvetési folyamatokban, hanem – legalább részlegesen – képesek befolyásolni az erőforrások elosztását is.[11] Ez a megközelítés túlmutat a hagyományos képviseleti logikán, és a költségvetési döntéshozatalt a demokratikus részvétel egyik kulcsterületeként értelmezi.

Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a fiskális demokrácia megvalósulása mindig intézményi és kontextuális feltételekhez kötött. A részvételi költségvetés nem minden esetben jelent közvetlen döntési jogot az állampolgárok számára; sokkal inkább olyan strukturált részvételi csatornákat hoz létre, amelyek lehetővé teszik a preferenciák artikulációját, a prioritások kialakítását és a döntések társadalmi visszacsatolását. Ennek megfelelően a fiskális demokrácia gyakorlati megvalósulása gyakran részleges és korlátozott, ugyanakkor jelentős hatással lehet a döntéshozatal legitimációjára.

A magyar önkormányzati kontextusban a részvételi költségvetéshez kapcsolódó fiskális befolyás kifejezetten korlátozott mértékű. Ennek egyik oka a helyi költségvetések viszonylag szűk diszkrecionális mozgástere, amelyet a közpénzügyi rendszer centralizációja tovább erősít. A részvételi költségvetés keretében elosztott források általában a teljes önkormányzati költségvetés marginális részét képezik, ami strukturálisan korlátozza a redisztributív hatásokat.[12]

Mindazonáltal a fiskális hatás korlátozottsága nem jelenti a részvételi költségvetés jelentőségének csökkenését. Ellenkezőleg: a magyar gyakorlat azt mutatja, hogy a részvételi mechanizmusok elsősorban legitimációs és kormányzási funkciókat töltenek be. A részvételi költségvetés hozzájárul a költségvetési döntések átláthatóságához, erősíti az állampolgárok és az önkormányzat közötti kommunikációt, valamint növeli a döntések társadalmi elfogadottságát.

Ebből következően a fiskális demokrácia magyarországi megvalósulása sajátos kettősséget mutat: a részvétel tényleges pénzügyi hatása korlátozott, ugyanakkor a részvételi folyamatok magas legitimációs értékkel bírnak. A részvételi költségvetés így olyan intézményesített mechanizmusként értelmezhető, amely a költségvetési döntéshozatal tartalmi kereteit csak mérsékelten befolyásolja, ugyanakkor jelentős mértékben hozzájárul annak átláthatóságához, kommunikációjához és demokratikus beágyazottságához.

[10] Peters–Pierre 2016.
[11] Wampler 2012.
[12] Grindle 2004.

Részvételi költségvetés mint közszektorbeli innováció

A részvételi költségvetés a közszektorbeli innovációk sajátos típusaként értelmezhető, amely nem elsősorban strukturális vagy jogi változásokat idéz elő, hanem a kormányzási folyamatok működését alakítja át. Ebből következően nem tekinthető klasszikus értelemben vett *hard* reformnak – amely például intézményi struktúrák vagy hatáskörök átalakítására irányul –, hanem inkább *soft,* folyamatalapú innovációnak, amely a döntéshozatal módját, a szervezeti interakciókat és a kommunikációs gyakorlatokat formálja.[13]

A közszektorbeli innováció irodalma hangsúlyozza, hogy az ilyen típusú reformok különösen fontosak azokban a kormányzási rendszerekben, ahol a strukturális változtatások politikai vagy jogi korlátokba ütköznek. A részvételi költségvetés ebben az értelemben alacsony költségű, de magas hozzáadott értékkel rendelkező innovációként jelenik meg, amely képes fokozatosan átalakítani az adminisztratív működést anélkül, hogy alapvetően megváltoztatná az intézményi hatalmi viszonyokat.[14]

A részvételi költségvetés innovációs hatásai több dimenzióban ragadhatók meg. Az egyik legfontosabb ezek közül az adminisztratív tanulás. A részvételi folyamatok működtetése új feladatokat és kihívásokat teremt az önkormányzati szervezetek számára, amelyekhez alkalmazkodniuk kell. Ez magában foglalja az új kommunikációs csatornák kialakítását, a lakossági javaslatok kezelését, a projektértékelési mechanizmusok fejlesztését, valamint a visszacsatolási rendszerek működtetését. Az ilyen jellegű tapasztalatok hozzájárulnak a szervezeti tanuláshoz, és hosszabb távon javítják az adminisztratív kapacitást.[15]

A részvételi költségvetés emellett jelentős hatással van a szervezeti koordinációra is. A folyamatok lebonyolítása rendszerint több önkormányzati egység együttműködését igényli – például a pénzügyi, kommunikációs és városfejlesztési területek közötti koordinációt. Ez elősegíti az alkalmazkodóbb együttműködés erősödését, valamint a szervezeti silók lebontását, ami a közszektor működésének egyik gyakran azonosított problémája.[16]

Fontos innovációs hatásként jelenik meg továbbá a kommunikációs rutinok fejlődése. A részvételi költségvetés megköveteli az önkormányzatoktól, hogy a költségvetési információkat közérthető formában tegyék hozzáférhetővé, és aktív párbeszédet folytassanak az állampolgárokkal. Ez nemcsak az átláthatóságot növeli, hanem hozzájárul egy nyitottabb, reszponzívabb kormányzási kultúra kialakulásához is.

A részvételi költségvetés hatásai közül kiemelendő az állampolgári bizalom erősödése. A részvételi folyamatok révén az állampolgárok közvetlenebb kapcsolatba kerülnek a helyi döntéshozatallal, ami növeli a döntések elfogadottságát és a közigazgatási intézmények iránti bizalmat. Ez különösen fontos olyan kontextusokban, ahol a politikai és intézményi bizalom alacsony szintű, és a legitimáció erősítése kiemelt kormányzási cél.[17]

---

13 Pollitt–Bouckaert 2017.
14 Grindle 2004.
15 Argyris–Schön 1978.
16 Peters–Pierre 2016.
17 Stoker 2006.

A részvételi költségvetés innovációs szerepének értelmezésében meghatározó Archon Fung megközelítése, amely szerint az ilyen típusú részvételi mechanizmusok „kísérleti terepként" *(experimental spaces)* működnek a demokratikus kormányzás számára.[18] Ezek az intézmények lehetőséget teremtenek arra, hogy az önkormányzatok új részvételi formákat, döntéshozatali eljárásokat és kommunikációs megoldásokat próbáljanak ki, miközben a tapasztalatok alapján folyamatosan finomítják működésüket.

Ebből következően a részvételi költségvetés nem csupán egy konkrét eszköz, hanem egy tanulási és adaptációs folyamat része. Innovációs értéke nem elsősorban az azonnali kimenetekben, hanem a hosszabb távú szervezeti és kormányzási hatásokban ragadható meg. A részvételi költségvetés így olyan „mikrolaboratóriumként" értelmezhető, amelyben a demokratikus részvétel és az adminisztratív működés új formái kísérleti jelleggel jelennek meg, és amely hozzájárul a kormányzási kapacitás fokozatos fejlődéséhez.

Magyar sajátosságok: centralizáció és autonómia

A magyar önkormányzati rendszer az elmúlt évtizedben olyan sajátos intézményi kettősséget mutat, amely alapvetően meghatározza a részvételi költségvetés működési kereteit. E kettősség egyrészt a funkcionális centralizáció erősödésében, másrészt a helyi önkormányzati autonómia formális fennmaradásában ragadható meg.

A funkcionális centralizáció elsősorban a 2010 utáni közigazgatási reformok következménye, amelyek során számos, korábban önkormányzati feladat – különösen az oktatás, az egészségügyi intézményfenntartás és egyes szociális szolgáltatások – állami hatáskörbe került.[19] E folyamat együtt járt a feladatokhoz kapcsolódó pénzügyi források átcsoportosításával, ami jelentősen szűkítette az önkormányzatok diszkrecionális költségvetési mozgásterét. Ennek következtében a helyi költségvetésekben rendelkezésre álló, szabadon felhasználható források aránya csökkent, ami közvetlenül befolyásolja a részvételi költségvetés fiskális súlyát is.

Ugyanakkor e centralizációs folyamat nem érintette a helyi önkormányzatok alkotmányos státuszát. A helyi közügyek intézésének joga továbbra is az önkormányzatokat illeti meg, és a képviselő-testületek döntéshozatali autonómiája formálisan változatlan maradt.[20] Az önkormányzatok saját költségvetésük elfogadásában, rendeletalkotási tevékenységükben, valamint a helyi fejlesztési prioritások meghatározásában továbbra is önálló döntéshozók. Ez a kettősség – azaz a feladatok centralizációja és az autonóm döntéshozatali keretek fennmaradása – sajátos intézményi környezetet teremt a részvételi mechanizmusok számára.

Ebben a kontextusban a részvételi költségvetés működése alapvetően eltér a klasszikus, redisztributív modellektől. A részvételi költségvetés nem változtatja meg a döntéshozók

[18] Fung 2006.
[19] Varga Zs. – Patyi – Schanda 2015.
[20] Magyarország Alaptörvénye; 2011. évi CLXXXIX. törvény a helyi önkormányzatokról.

jogilag meghatározott körét: a költségvetési döntések meghozatala továbbra is a választott képviselő-testület hatáskörébe tartozik. A részvételi folyamatok nem jelentenek hatáskör-átruházást az állampolgárok irányába, és nem hoznak létre olyan intézményi struktúrákat, amelyek a formális döntéshozatali jogosítványokat módosítanák.[21]

A részvételi költségvetés ebben az értelemben nem tekinthető a szuverenitás megosztása eszközének, hanem inkább a döntéshozatal tartalmi és procedurális dimenzióit érinti. A lakosság bevonása elsősorban a döntés-előkészítés, a prioritásképzés és a visszacsatolás szintjén valósul meg. A részvételi folyamatok így a képviseleti demokrácia keretein belül működnek, és azt kiegészítve járulnak hozzá a helyi kormányzás működéséhez.

A részvételi költségvetés jelentősége ebben a sajátos intézményi környezetben elsősorban a legitimációs hatásában ragadható meg. A lakossági részvétel strukturált formái növelik a döntéshozatal átláthatóságát, erősítik az önkormányzatok és az állampolgárok közötti kommunikációt, valamint hozzájárulnak a közpolitikai döntések társadalmi elfogadottságának növekedéséhez. Ez különösen fontos olyan rendszerekben, ahol a fiskális mozgástér korlátozott, és a döntések tartalmi befolyásolásának lehetőségei szűkek.

A magyar gyakorlat azt mutatja, hogy a részvételi költségvetés ebben a kettős – centralizált, ugyanakkor formálisan autonóm – rendszerben egyfajta közvetítő mechanizmusként működik. Egyrészt lehetővé teszi a helyi közösségek számára, hogy kifejezzék preferenciáikat és részt vegyenek a döntéshozatali folyamatok bizonyos szakaszaiban, másrészt biztosítja, hogy a döntéshozatal jogi és intézményi keretei változatlanok maradjanak.

Ebből következően a részvételi költségvetés Magyarországon nem a hatalom újraelosztásának, hanem a kormányzási folyamatok legitimációjának és minőségének javítására szolgáló eszközként értelmezhető. A részvételi mechanizmusok hozzájárulnak a döntéshozatal társadalmi beágyazottságának erősítéséhez, miközben illeszkednek a közjogi keretekhez és a helyi önkormányzati rendszer sajátosságaihoz.

Értelmezési keret: kormányzási kapacitás

A tanulmány központi állítása szerint a részvételi költségvetés a közép- és kelet-európai, különösen a magyarországi kontextusban nem elsősorban redisztributív eszközként értelmezhető, hanem olyan intézményesített innovációként, amely a kormányzási kapacitás erősítéséhez járul hozzá. Ez az értelmezési keret elmozdulást jelent a részvételi költségvetés hagyományos, normatív-demokratikus megközelítésétől egy inkább funkcionális és intézményi perspektíva felé, amely a kormányzás minőségi dimenzióira helyezi a hangsúlyt.

A kormányzási kapacitás fogalma alatt azon intézményi, szervezeti és kommunikációs képességek összessége érthető, amelyek lehetővé teszik a közpolitikai döntések hatékony, legitim és adaptív meghozatalát.[22] Ebben az értelemben a részvételi költségvetés nem

[21] Peters 2015.
[22] Grindle 2004.

önmagában, hanem a helyi kormányzás működésére gyakorolt hatásain keresztül válik értelmezhetővé. A tanulmány érvelése szerint e hatások három egymással összefüggő dimenzióban ragadhatók meg: a legitimáció, a szervezeti tanulás és a kapcsolatépítés területén.

Az első dimenzió a legitimáció, amely a döntéshozatal átláthatóságának és elfogadottságának növekedéséhez kapcsolódik. A részvételi költségvetés intézményesített formában biztosítja az állampolgárok számára, hogy betekintést nyerjenek a költségvetési döntések előkészítésébe, és részt vegyenek azok alakításában. Ezáltal a döntések nem csupán formális felhatalmazáson – például választásokon – alapulnak, hanem kiegészülnek a deliberatív részvétel legitimációs dimenziójával.[23] A nyilvánosság, az indokoltság és a visszacsatolás mechanizmusai hozzájárulnak ahhoz, hogy a közpolitikai döntések társadalmi elfogadottsága növekedjen, még akkor is, ha azok tartalmi hatása korlátozott marad.

A második dimenzió a szervezeti tanulás és adaptáció. A részvételi költségvetés működtetése új típusú adminisztratív feladatokat és kompetenciákat igényel, amelyek hozzájárulnak az önkormányzati szervezetek fejlődéséhez. Ide tartozik például a lakossági javaslatok kezelése, a projektértékelési mechanizmusok kialakítása, valamint a kommunikációs és visszacsatolási folyamatok működtetése. Az ilyen gyakorlatok révén az önkormányzatok képesek új szervezeti rutinokat kialakítani, amelyek hosszabb távon javítják a döntéshozatal hatékonyságát és rugalmasságát.[24] A részvételi költségvetés így nemcsak demokratikus, hanem menedzsment szempontból is innovatív eszköznek tekinthető.

A harmadik dimenzió a kapcsolatépítés, amely az állam és a polgárok közötti interakciók minőségének javulására utal. A részvételi költségvetés strukturált keretet biztosít a kétirányú kommunikáció számára, amelyben az állampolgárok nem csupán passzív címzettjei a közpolitikai döntéseknek, hanem aktív résztvevői azok előkészítésének. Ez a folyamat hozzájárul a bizalom erősödéséhez, valamint a helyi közösségek és az önkormányzatok közötti kapcsolat elmélyüléséhez.[25] A kapcsolatépítés dimenziója különösen fontos olyan társadalmi és politikai környezetben, ahol az intézményi bizalom alacsony szintű, és a kormányzási legitimitás megerősítése kiemelt jelentőséggel bír.

A három dimenzió együttesen alkotja azt az értelmezési keretet, amelyben a részvételi költségvetés kormányzási kapacitást erősítő mechanizmusként jelenik meg. E megközelítés hangsúlyozza, hogy a részvételi költségvetés jelentősége nem elsősorban a források elosztására gyakorolt közvetlen hatásában, hanem a kormányzási folyamatok minőségének javításában ragadható meg.

Ennek megfelelően a részvételi költségvetés olyan intézményesített részvételi forma, amely – a képviseleti döntéshozatal keretein belül maradva – képes erősíteni a demokratikus legitimációt, elősegíteni a szervezeti tanulást, valamint javítani az állam

[23] Habermas 1996.
[24] Argyris–Schön 1978.
[25] Stoker 2006.

és a polgárok közötti kapcsolatot. A tanulmány értelmezése szerint e három dimenzió együttesen teszi a részvételi költségvetést a modern helyi kormányzás egyik kulcsfontosságú, bár intézményileg korlátozott innovációjává.

Következtetések

A tanulmány a részvételi költségvetést mint intézményesített kormányzási innovációt vizsgálta, különös tekintettel annak elméleti megalapozottságára és a magyar önkormányzati rendszerben betöltött szerepére. Az elemzés rámutatott arra, hogy a részvételi költségvetés működése és hatása alapvetően kontextusfüggő, és csak az adott intézményi, fiskális és politikai környezet figyelembevételével értelmezhető megfelelően.

A magyarországi alkalmazás jól példázza, hogy a demokratikus innovációk képesek alkalmazkodni az intézményi korlátokhoz. A funkcionális centralizációval és korlátozott fiskális mozgástérrel jellemezhető környezetben a részvételi költségvetés nem tudja betölteni a klasszikus redisztributív szerepet, ugyanakkor képes új funkciókat felvenni. A vizsgált elméleti keretek alapján megállapítható, hogy a részvételi költségvetés ebben a kontextusban elsősorban a kormányzási folyamatok minőségének javításához járul hozzá, nem pedig az erőforrások újraelosztásához.

A tanulmány egyik fontos következtetése, hogy a részvételi költségvetés nem igényel jelentős pénzügyi erőforrásokat ahhoz, hogy érzékelhető kormányzási hatásokat generáljon. Mivel a részvételi költségvetés keretében felhasznált források jellemzően a teljes önkormányzati költségvetés kis hányadát teszik ki, a közvetlen fiskális hatás korlátozott marad. Ezzel szemben a procedurális és intézményi hatások – különösen az átláthatóság növekedése, a kommunikáció javulása és a legitimáció erősödése – aránytalanul nagy jelentőséggel bírnak.[26]

A részvételi költségvetés tehát olyan alacsony költségű, de magas hozzáadott értékkel rendelkező kormányzási innovációként értelmezhető, amely képes hozzájárulni a helyi önkormányzatok működésének fejlesztéséhez. Az elemzés rámutatott arra is, hogy a részvételi költségvetés hatásai elsősorban nem a döntések tartalmában, hanem azok előkészítésének és kommunikációjának módjában jelennek meg. A legitimáció, a szervezeti tanulás és az állampolgári kapcsolatok erősödése együttesen járulnak hozzá a kormányzási kapacitás növekedéséhez.

A tanulmány eredményei megerősítik azt az értelmezést, amely szerint a részvételi költségvetés a közép- és kelet-európai kontextusban nem tekinthető radikális demokratikus reformnak, hanem inkább fokozatos, adaptív intézményi innovációnak. E megközelítés lehetővé teszi, hogy a részvételi mechanizmusokat ne normatív elvárások alapján, hanem konkrét kormányzási funkcióik szerint értékeljük.

A jövőbeli kutatások számára több irány is kirajzolódik. Egyrészt indokolt a részvételi költségvetés hosszabb távú intézményesülési folyamatainak vizsgálata, különös

[26] Stoker 2006.

tekintettel arra, hogy miként válnak ezek a mechanizmusok a helyi kormányzás stabil és tartós elemeivé. Másrészt szükség van összehasonlító elemzésekre a közép- és kelet-európai régióban, amelyek feltárják a különböző intézményi környezetek hatását a részvételi költségvetés működésére és eredményeire.[27]

Ezen túlmenően további kutatási irányt jelenthet a részvételi költségvetés és más részvételi eszközök – például állampolgári fórumok vagy digitális konzultációs platformok – közötti kapcsolatok vizsgálata, valamint annak elemzése, hogy ezek együttesen miként járulnak hozzá a kormányzási rendszerek átalakulásához.

Összességében megállapítható, hogy a részvételi költségvetés a magyarországi önkormányzati gyakorlatban olyan intézményesített részvételi formaként jelenik meg, amely – korlátozott fiskális hatása ellenére – jelentős mértékben hozzájárul a kormányzás minőségének javításához. Ez a felismerés hozzájárulhat a demokratikus innovációk realista és kontextusérzékeny értelmezéséhez a jövőbeni kutatásokban és szakpolitikai gyakorlatban egyaránt.

Felhasznált irodalom

2011. évi CLXXXIX. törvény a helyi önkormányzatokról

Argyris, Chris – Schön, Donald A. (1978): *Organizational Learning. A Theory of Action Perspective*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Baiocchi, Gianpaolo (2001): Participation, Activism, and Politics. The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory. *Politics & Society,* 29(1), 43–72. Online: https://doi.org/10.1177/0032329201029001003

Dryzek, John S. (2000): *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press. Online: https://archive.org/details/deliberativedemo0000dryz

Fung, Archon (2006): Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review,* 66(S1), 66–75. Online: https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x

Ganuza, Ernesto – Baiocchi, Gianpaolo (2012): The Power of Ambiguity. How Participatory Budgeting Travels the Globe. *Journal of Public Deliberation,* 8(2). Online: https://doi.org/10.16997/jdd.142

Grindle, Merilee S. (2004): Good Enough Governance. Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. *Governance,* 17(4), 525–548. Online: https://doi.org/10.1111/j.0952-1895.2004.00256.x

Habermas, Jürgen (1996): *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press. Online: https://teddykw2.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/07/jc3bcrgen-habermas-between-facts-and-norms.pdf

Peters, B. Guy (2015): *Advanced Introduction to Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

[27] Sintomer–Herzberg–Röcke 2008.

Peters, B. Guy – Pierre, Jon (2016): Governance, Institutions and Administrative Reform. In Ansell, Christopher – Torfing, Jacob (szerk.): *Handbook on Theories of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar, 209–223.

Pollitt, Christopher – Bouckaert, Geert (2017): *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press. Online: https://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/40090/1/102.Christopher%20Pollitt.pdf

Sintomer, Yves – Herzberg, Carsten – Röcke, Anja (2008): Participatory Budgeting in Europe. Potentials and Challenges. *International Journal of Urban and Regional Research,* 32(1), 164–178. Online: https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x

Smith, Graham (2009): *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stoker, Gerry (2006): Public Value Management. A New Narrative for Networked Governance? *The American Review of Public Administration,* 36(1), 41–57. Online: https://doi.org/10.1177/0275074005282583

Varga, Zs. András – Patyi, András – Schanda, Balázs szerk. (2015): *The Basic (Fundamental) Law of Hungary. A Commentary of the New Hungarian Constitution*. Dublin: Clarus Press. Online: https://publikacio.ppke.hu/id/eprint/3489

Wampler, Brian (2012): Participatory Budgeting. Core Principles and Key Impacts. *Journal of Public Deliberation,* 8(2). Online: https://doi.org/10.16997/jdd.138

Yin, Robert K. (2014): *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.