

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

HORVÁTH ANETT¹

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 legitimitáció és az adminisztratív tanulás erősítéséhez.

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

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

¹ A Kormányzás és Közpolitika Tanszék egyetemi adjunktusa a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen. Kutatási területei közé tartozik a közpolitika, a közigazgatás, a többszintű kormányzás, a helyi mikrotérségi szakpolitikai folyamatok, valamint a deliberatív részvételi megvalósítása szubregionális szinten. E-mail: horvath.anett@uni-nke.hu

korlátozott fiskális mozgásteret, 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 legitimitását 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 legitimitációs 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 legitimitáció 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 legitimitáció

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 legitimitáció 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 legitimitáció nem egyetlen döntési pillanatban keletkezik, hanem a döntés-előkészítés, a viták és a visszacsatolási mechanizmusok során formálódik. Másodsor, a döntéshozatal kommunikatív interakció eredménye, amelyben az állampolgárok és az intézmények közötti párbeszéd strukturált keretek között zajlik. Harmadsor, 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, prioritizálásában 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 dimenzió van: a részvételi költségvetés hozzájárul a döntéshozatal átláthatóságához, az állampolgári bevonás intézményesítéséhez, valamint a közpolitikai döntések társadalmi elfogadottságának növeléséhez.⁵

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 legitimitáció kommunikációs és részvételi dimenzióit.

² HABERMAS 1996.

³ DRYZEK 2000.

⁴ SMITH 2009.

⁵ FUNG 2006.

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 braziliai 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 legitimitáció és a közpolitikai döntéshozatal minőségének javítására szolgált.

A különböző modellek rendszerezésére 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 legitimitációjának megerősítése.

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

⁶ BAIOCCHI 2001.

⁷ SINTOMER–HERZBERG–RÖCKE 2008.

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 redistributív 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 redistributív eszközként, hanem olyan kormányzási mechanizmusként értelmezhető, amely a deliberáció és a konzultáció eszközein keresztül erősíti a helyi kormányzás legitimitációját 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 hatékonnak, 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 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

⁸ GANUZA–BAIOCCHI 2012.

⁹ YIN 2014.

¹⁰ PETERS–PIERRE 2016.

részlegesen – képesek befolyásolni az erőforrások elosztását is.¹¹ Ez a megközelítés túlmutat a hagyományos képviseleti logikán, és a költségvetési döntéshozatalt a demokratikus részvétel egyik kulcsterületként 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 mozgásterere, 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 redistributív 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.

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*, folyamat-alapú innovációnak, amely

¹¹ WAMPLER 2012.

¹² GRINDLE 2004.

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

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

¹³ POLLITT–BOUCKAERT 2017.

¹⁴ GRINDLE 2004.

¹⁵ ARGYRIS–SCHÖN 1978.

¹⁶ PETERS–PIERRE 2016.

¹⁷ STOKER 2006.

¹⁸ FUNG 2006.

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 „mikro-laboratóriumként” 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 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

¹⁹ VARGA ZS. – PATYI – SCHANDA 2015.

²⁰ Magyarország Alaptörvénye; 2011. évi CLXXXIX. törvény a helyi önkormányzatokról.

²¹ PETERS 2015.

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 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.

²² GRINDLE 2004.

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 indokoltóság 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 maradván – képes erősíteni a demokratikus legitimitációt, elősegíteni a szervezeti tanulást, valamint javítani az állam 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.

²³ HABERMAS 1996.

²⁴ ARGYRIS–SCHÖN 1978.

²⁵ STOKER 2006.

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 legitimitáció 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 legitimitáció, 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 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

²⁶ STOKER 2006.

²⁷ SINTOMER–HERZBERG–RÖCKE 2008.

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*. [H. n.]: 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 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, Massachusetts: 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*. [H. n.]: Edward Elgar Publishing.

PETERS, B. Guy – PIERRE, Jon (2016): Governance, Institutions and Administrative Reform. In ANSELL, Christopher – TORFING, Jacob (szerk.): *Handbook on Theories of Governance*. [H. n.]: 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 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*. SAGE Publications.