

Részvételi költségvetés –

A demokratikus döntéshozatal erősítésének lehetősége önkormányzatok számára¹

Fazekas Mihály

Budapest, 2010. augusztus 29.

Tartalom

Hat érv a Részvételi Költségvetés mellett	2
1. Növeli a kormányzat és a kormányzati intézkedések támogatottságát.....	2
2. Növeli a részt vevő politikai erők támogatottságát.....	4
3. Segíti a helyi szintű tervezést	5
4. Csökkenti a rejtett gazdaságot	6
5. Csökkenti a korrupciót és a közpénzek elpocsékolását.....	6
6. Hozzájárul a demokrácia minőségének javulásához	7
Háttér	8
Mi a Részvételi Költségvetés?	8
A Részvételi Költségvetés elterjedtsége, terjedésének trendje	8
Hogyan tervezzünk Részvételi Költségvetést?	12
Hatókör.....	12
Folyamat.....	13
Információforrás.....	15
Eredmény	16
Költségek	17
Tanulás hosszabb távon	18
Jogi háttér.....	18
Szemléltető példa 1- Berlin: Lichtenberg kerület, Németország	20
Szemléltető példa 2 – Svishtov, Bulgária.....	22
Útmutató	24
Magyar szervezetek.....	24
Külföldi szervezetek.....	24
Nemzetközi szervezetek.....	24
Ajánlott irodalom a részvételi költségvetésről.....	25

¹ Köszönettel tartozom Kollonay Enikőnek, Pataki Györgynek, Mohay Lindának, és Claus Offe-nak e szöveg elkészítésében nyújtott pótolhatatlan segítségükért.

Hat érv a Részvételi Költségvetés mellett

Az elmúlt két évtized során a világon egyre több önkormányzat vezette be a Részvételi Költségvetést mint döntéstámogató eszközt, amelynek lényege a helyi lakosság bevonása az önkormányzati költségvetési folyamatba. A Részvételi Költségvetés napjainkra világszerte használatos Braziliától Németországig; sokféle politikai irányzat támogatja és működteti a liberálisoktól kezdve a szocialistákon át a konzervatívokig. A gyakran emlegetett példák között található Brazília, ahol már több mint 180 településen működik Részvételi Költségvetés, olyan nagyvárosokban is, mint Sao Paulo vagy Porto Alegre. A terjedés mértékét jól mutatja, hogy Spanyolország lakosságának közel 6%-a (hozzávetőleg 2 millió fő) élt már 2005-ben is olyan városban, amelyikben működik a Részvételi Költségvetés intézménye.

A nemzetközi példák sikere és népszerűsége alapján állítható, hogy a Részvételi Költségvetés jelentős előnyöket hozhat a magyarországi helyi önkormányzatok és politikai pártok számára. Az alábbiakban a Részvételi Költségvetés előnyeit foglaljuk össze hat fő érv köré csoportosítva.

1. Növeli a kormányzat és a kormányzati intézkedések támogatottságát

Magyarországon erős bizalmatlanság övezi az önkormányzatok és az állami intézmények munkáját. Főként ebből a bizalmatlanságból kifolyólag az állam működése sok problémától terhes: számottevő az ellenállás a reformokkal szemben, az emberek szabálykövetési hajlandósága alacsony, jelentős az állami intézményekkel szembeni közöny, és jellemzően alacsony a választáson és népszavazáson való részvétel.

A Részvételi Költségvetés növeli a létező kormányzati intézkedésekbe és reformokba vetett bizalmat azáltal, hogy ténylegesen bevonja az érintetteket a döntéshozatalba, valamint hogy erősíti az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot. Ez a megnövekedett bizalom és támogatottság meglepően szilárd marad olyan esetekben is, amikor népszerűtlen intézkedéseket kell bevezetni: pl.: adóemelés (lásd 1. szövegdoboz) vagy állami kiadások csökkentése.

Ugyanakkor a politikai döntéshozóknak figyelemmel kell lenniük arra is, hogy a Részvételi Költségvetés bevezetését sok esetben túlzott vagy irreális várakozások övezhetik, ami könnyen vezethet kiábránduláshoz. Éppen ezért alapvető fontosságú a hosszú távú szemlélet - legalább 2-3 éves időtáv -, ami lehetővé teszi a várakozások és valóság közelítését, és az új intézmény társadalmi elfogadottságának megerősítését. Ezt a tanulási folyamatot jól demonstrálja, többek között Porto Alegre Részvételi Költségvetésének első néhány éve.

1. Szövegdoboz. Porto Alegre a Részvételi Költségvetés szülővárosa

Porto Alegre Brazília legdélebbi tartományának, Rio Grande de Sulnak a székhelye. A több mint 1 millió 300 ezer fős város meglehetősen jómódúnak számít brazilai mércével mérve. 1989-ben, a világon először itt vezettek be Részvételi Költségvetést, ami az 1988-ban frissen hatalomra kerülő Brazil Munkáspárt nevéhez köthető.

Jóllehet mára Porto Alegre életének elengedhetetlen részévé vált a Részvételi Költségvetés, a bevezetését követő néhány év számos olyan problémát vetett fel, amelyek az intézmény fennmaradását is veszélybe sodorták. Ezek közül a legmeghatározóbb az volt, hogy az első évben a Részvételi Költségvetésben részt vevő

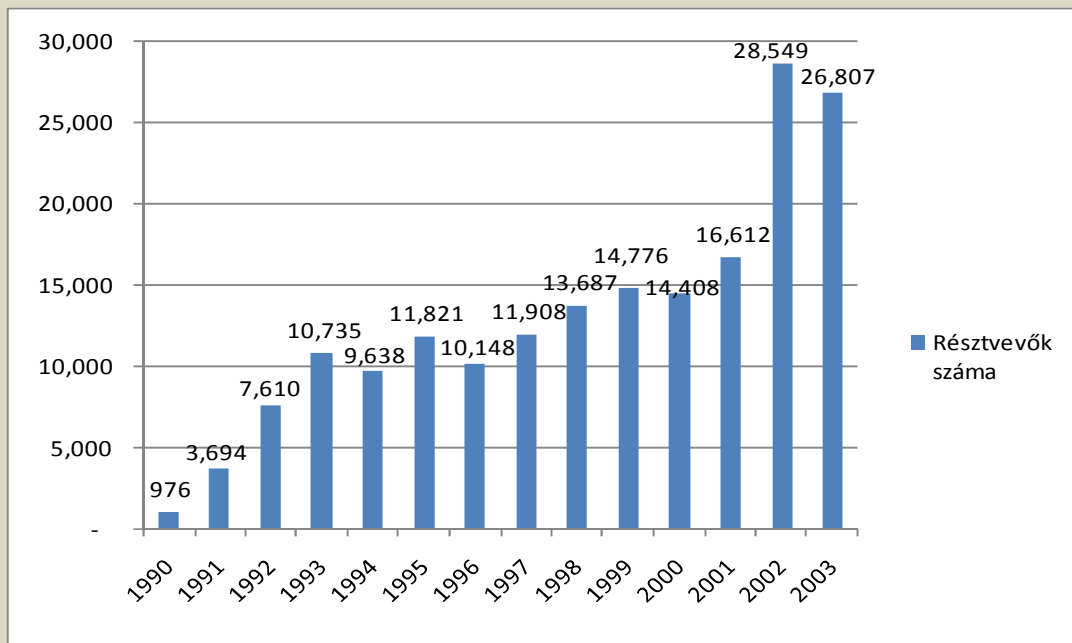
több ezer állampolgár rendkívül magas elvárásokat támasztott az új intézménnyel szemben, ami teljes csalódásba fordult az év végére a rossz szervezettség és tapasztalatlanság, valamint az önkormányzat siralmas pénzügyi helyzete miatt. Például a tervezett 42 km-nyi járdaépítésből egyetlen kilométer sem valósult meg. Ebből kifolyólag a következő évben a résztvevők száma drasztikusan esett: kevesebb mint 1000 fő vett részt a Részvételi Költségvetésben, ami elenyésző az 1,3 milliós lakosságszámhoz képest. Ugyanakkor az önkormányzat elkezdte kiépíteni azokat az intézményi kereteket, amelyek garantálják a megbízható működést és lehetőséget adnak az állampolgároknak nem csupán javaslatételre, hanem a döntések megvalósulásának ellenőrzésére is. Ennek a hosszú tanulási folyamatnak az eredményeként a 90-es évek közepére stabilizálódott a Porto Alegre-i Részvételi Költségvetés, és folyamatosan magas a résztvevők száma (6. ábra).

A megszilárdult és széles támogatottságnak örvendő Részvételi Költségvetésnek köszönhetően Porto Alegre meg tudott birkózni több olyan kihívással is, amelyek sok magyar önkormányzatnak nehezen megoldható problémát jelentenek. A Részvételi Költségvetés révén sikerült jelentősen megemelni a helyi adókat a 90-es évek elején, aminek a lakossági támogatását az alapozta meg, hogy az állampolgárok által javasolt, szükségesnek ítélt fejlesztéseket csak ilyen módon lehetett finanszírozni. Ugyanakkor a lakosság biztosítottan látta, hogy az általuk fizetett adók megfelelően lesznek elkölve a Részvételi Költségvetés erős monitoring bizottságain és a pénzköltés átláthatóságán keresztül.

Ehhez hasonló logika alapján sikerült Porto Alegreben a közalkalmazottak reálbérét csökkenteni. Ebben az esetben a lakossági fórumok álltak elő a javaslattal, hogy szükséges lenne a folyó kiadásokat csökkenteni a beruházásokra fordítható összegek további növeléséhez, ami egybeesett az önkormányzat törekvéseivel. Ennek megfelelően a Részvételi Költségvetés a közalkalmazottak szakszervezetének teljes bevonásával összeállított egy több éves tervet, amely tartalmazta a közalkalmazotti bérek csökkentésének részletes tervezetét.

forrás: Gret, Marion és Yves Sintomer (2005) The Porto Alegre Experiment: Learning Lessons for Better Democracy: Learning Lessons for a Better Democracy. Zed Books, London

6. ábra. Porto Alegre Részvételi Költségvetésében résztvevők száma, 1990-2003(fő)



forrás: Shah, Anwar (szerk.) (2007) Participatory Budgeting. World Bank, Washington

2. Növeli a részt vevő politikai erők támogatottságát

Magyarországon, akárcsak a demokratikus országok legtöbbszörében, éles versenyt folytatnak a politikai pártok, mind helyi, mind pedig országos szinten. Ez a verseny azonban a választásra jogosult lakosság csupán egy viszonylag kis csoportjának a szavazatáért folyik, mivel a választásokon való részvétel egyre csökken, és a közügyekben való közvetlen szerepvállalásból továbbra is jelentős társadalmi csoportok maradnak ki.

A nemzetközi tapasztalatok alapján a Részvételi Költségvetés egyik legmeghatározóbb jellemvonása, hogy a korábban kirekesztett társadalmi csoportokat hatékonyan be tudja vonni a közpolitikai folyamatba.

2. Szövegdoboz. A kirekesztett csoportok bevonása a helyi közpolitikai folyamatba Brazíliában

Két hosszú ideje fennálló és stabil intézményi háttérrel rendelkező Részvételi Költségvetés - Porto Alegre és Belo Horizonte - részvételi adatai azt mutatják, hogy számottevő az alacsony iskolázottságú és alacsony jövedelmű résztvevők aránya. A nemek közötti megoszlás is kiegyensúlyozott. Ugyanakkor sokkal nagyobb valószínűséggel vesznek részt a Részvételi Költségvetésben azok, akik valamilyen civil szervezetnek tagjai, aktívan érdeklődnek a közügyek iránt.

Porto Alegreben a résztvevők 42%-a általános iskolát sem végzett, ugyanez az érték 30%-ot tett ki Belo Horizonté-ben. Mindkét településre igaz, hogy a résztvevők több mint fele átlag alatti jövedelemmel rendelkezik, jóllehet számottevő a magas jövedelműek aránya is. A nemek közötti részvételi arányok adatai azt mutatják, hogy közel azonos arányban vesznek részt a nők és a férfiak, például Belo Horizonté-ben 45%-os a nők részvételi aránya. Ugyanakkor a Részvételi Költségvetés magasabb szintű döntéshozó szerveiben lényegesen több a férfi, mint a nő. Belo Horizonté-ben a résztvevők több mint fele valamilyen civil vagy egyházi szervezethez tartozik, ugyanakkor közel 80%-os a politikai pártban nem tagok aránya. Ez egyértelműen mutatja, hogy a Részvételi Költségvetés által mozgósítottak sok esetben azok, akik aktívan érdeklődnek, tesznek a közügyek iránt, de ezt nem politikai pártok keretei között teszik.

forrás: Souza, Celina (2001) Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions. Environment & Urbanization, 13(1), p 159-184

E csoportok tényleges bevonása és bizalmuk megszerzése révén a Részvételi Költségvetést létrehozó párt választói bázisa növekszik. Ezt a jelenséget számos esetben egyértelműen dokumentálták; mint például a helyi szinten kormányzó párt folyamatos választási győzelme Porto Alegre-ben vagy Belo Horizonté-ben.

3. Szövegdoboz. A Brazil Munkáspárt választási sikereit köszönheti a Részvételi Költségvetésnek

A Brazil Munkáspárt 1989-ben először került hatalomra Porto Alegreben, ugyanakkor csak kevés jelentősebb városban sikerült ebben az évben megszerezniük a hatalmat. Ezt követően azonban egyre nagyobb választási sikereket könyvelhetett el a párt. 15 éven át egyre több önkormányzat vezetését szerezte meg (pl. Sao Paulo), ugyanakkor ennél is nagyobb sikert jelentett, hogy a Brazil Munkáspárt megnyerte az országos elnökválasztást 2000-ben. Porto Alegreben is megszakítás nélkül irányították a várost 1989 és 2004 között, és ezután is a második legerősebb politikai erő tudott maradni. Mindez jelentős részben annak köszönhető, hogy a választások megnyerését követően Porto Alegreben és más brazil városokban is bevezették a Részvételi Költségvetést, és így ténylegesen bevonták a döntéshozatalba a helyi lakosokat. A Porto Alegrei Részvételi Költségvetés lényegében a párt védjegyévé vált, a Brazil Munkáspárt neve összeforrt a Részvételi Költségvetéssel.

forrás: Shah, Anwar (szerk.) (2007) Participatory Budgeting. World Bank, Washington, 1. rész

Ezen túl a kirekesztett, kisebbségi csoportok bevonása révén a társadalmi igazságosság is növelhető, ami különös fontossággal bír egy olyan, mély társadalmi különbségekkel szabdalts országban, mint Magyarország.

Ha azonban az állampolgárok szemében nem váltja be a Részvételi Költségvetés a hozzá fűzött reményeket, ha úgy érzik, hogy manipulálásra használják, akkor könnyen elfordulhatnak a Részvételi Költségvetést kezdeményező párttól. A társadalmi igazságosság sem mozdítható elő, ha a kirekesztett csoportokat nem sikerül ténylegesen bevonni, és csupán a már korábban is aktív lakosok vesznek részt a Részvételi Költségvetésben.

4. Szövegdoboz. A részvételi Költségvetés manipulálása és annak veszélyei

A brazíliai Recife városában a polgármester arra használta a Részvételi Költségvetést, hogy az évenként megrendezett farsangi ünnepélyt és felvonulást támogassa a helyi költségvetésből. A polgármester ahelyett, hogy nyilvános és átlátható döntésekre vezető gyűléseket tartott volna, a közösségi kiadásokat manipulálta olyan módon, hogy a hozzá „közelebb álló” résztvevőknek juttasson közösségi pénzeket. A Részvételi Költségvetés azon résztvevőinek, akiket ő nem ítélt kellően „támogató hozzáállásúnak”, nem adott megfelelő hozzászólási lehetőséget, és a közösségi támogatásokból is kizárta a szervezeteiket. A Részvételi Költségvetés résztvevői több esetben kifejezték nemtetszésüket, hogy vagy megfelelően kell viselkedniük, vagy pedig ki vannak zárva a döntéshozatali folyamatból. A városvezetés ilyen hozzáállása a részvételi hajlandóságot és a résztvevők motivációit lényegesen csökkentette amellet, hogy a Részvételi Költségvetés alapvető célját, a résztvevők közösségi döntéshozatalba való bevonását is megghiúsította.

forrás: Wampler, Brian (2000) A Guide to Participatory Budgeting. Tanulmány előadva a Third Conference of the International Budget Project, Mumbai, November 4–9. letölthető: <http://www.internationalbudget.org/cdrom/papers/systems/ParticipatoryBudgets/Wampler.pdf>

3. Segíti a helyi szintű tervezést

Magyarországon gyakori jelenség, hogy a nem megfelelő előkészítés és a lakossági ellenállás miatt a tervezett fejlesztési projektek jelentősen késnek, egyes esetekben a beruházásokat teljesen meg kell változtatni. Ezek a problémák adott esetben veszélyeztethetik a projekt megvalósulását vagy akár a megszerzett Európai Unió támogatás lehívását. A közösségi erőforrások elosztásának egy további gyakori problémája, hogy sok esetben megszakad a helyi tervezés és beruházások folytonossága: a helyi szinten kormányzó párt lecserélődésével szükségképpen együtt jár az előd politikájának alapvető megváltoztatása, a megkezdett fejlesztések törlése vagy jelentős átalakítása.

A megfelelően működő Részvételi Költségvetés felszínre hozza az érintettek véleményét és elképzeléseit a döntések meghozatala előtt; továbbá, elősegíti az ellentétes nézetek összeegyeztetését azáltal, hogy eltérő társadalmi háttérű embereket tanít meg egymás számára elfogadható érvek felsorakoztatására, a kölcsönös meghallgatásra és megértésre. Emellet a Részvételi Költségvetés hatékony eszközt jelenthet a választási ciklusokon átívelő közösségi beruházások tervezéséhez és ellenőrzéséhez.

Ugyanakkor problémát jelenthet a résztvevők szűklátókörű, rövid távú szemlélete, ami a szűkebb közösség (pl.: utca, háztömb) közvetlen érdekeit helyezi a középpontba és figyelmen kívül hagyja a város érdekeit. Ezért rendkívül fontos a Részvételi Költségvetés megbeszéléseinek megfelelő levezetése (moderálása), a felmerülő konfliktusok és érdekellentétek kezelése.

4. Csökkenti a rejtett gazdaságot

Magyarországon jelentős méretű a rejtett gazdaság: A jövedelmek, vállalati nyereség és vásárlások eltitkolása miatt alacsonyabbak a központi és helyi adóbevételek. A magyar rejtett gazdaság több hazai kutató szerint a hivatalos GDP 15-25%-ára tehető, ami a tényleges adóbevételek hozzávetőleg 30%-ának megfelelő összegű adókiesést eredményez. Ugyanakkor az adófizetés kikerülésére csak bizonyos tevékenységeket végzőknek van lehetősége, ami jelentős társadalmi különbséget von maga után.

A hatékonyan működő Részvételi Költségvetés növeli a helyi kormányzat működésének támogatottságát és elfogadottságát, mint azt számos példa illusztrálja Dél-Amerikában és Európában. Ugyanakkor a kormányzat működésének nagyobb támogatása már önmagában is növeli az adófizetési hajlandóságot. Így közvetett módon a Részvételi Költségvetés az adóelkerülés csökkentésével jár. Ennek a hatásmechanizmusnak jó példáját szolgáltatja többek között a brazil Porto Alegre.

Ugyanakkor ha a Részvételi Költségvetés nem alapul a lakosság széles rétegeinek a részvételén, és nem tudja bevonni azokat, akik legnagyobb mértékben kerülnek az adófizetést, akkor nem valószínű, hogy a fenti kedvező hatások előállnak.

5. Csökkenti a korrupciót és a közpénzek elpocsékolását

Magyarországon jelentős mértékű a korrupció az állami közigazgatás minden szintjén, amit nem csupán a médiában megjelenő riportok, de számos szakmai elemzés is igazolt. Emellett széles körben elterjedt vélekedés, hogy mind a helyi önkormányzatok, mind pedig a központi kormányzat alacsony hatékonysággal költi el a közpénzeket. Az állami kiadások alacsony hatékonysága és a korrupció magas szintje miatt a lakosság elégedetlen és bizalmatlan a kormányzattal szemben.

A Részvételi Költségvetés nem csupán a kormányzati intézkedések támogatottságát növeli és a konfliktusok konszenzusos megoldását segíti elő, hanem az állami költségek átláthatóságának és elszámoltathatóságának is hatékony eszköze. A Részvételi Költségvetés csak akkor tud megfelelően működni, ha az önkormányzati szervek elegendő információt szolgáltatnak a helyi költségvetésről és a költségvetési folyamatról. Ez a transzparencia lehetővé teszi az átlagemberek számára, hogy behatóan ellenőrizzék és folyamatosan kövessék a közösségi beruházásokat és kiadásokat. Számos brazil város teljes mértékben korrupciómentessé vált a Részvételi Költségvetésnek köszönhetően. A Részvételi Költségvetés növeli az önkormányzati kiadások hatékonyságát azáltal, hogy új és érdemi információt juttat el közvetlenül a lakosoktól a döntéshozóknak a követendő prioritásokról és legfontosabb igényekről.

Ha azonban a helyi kormányzó elit megakadályozza, hogy valós információ és tényleges részvétel alapuljon a Részvételi Költségvetési folyamat, akkor nem várható lényeges változás a helyi korrupció szintjében. Továbbá ha a Részvételi Költségvetés nincs megfelelően moderálva és szabályozva, könnyen eredményezhet véget nem érő vitákat a közösséget megosztó törésvonalak mentén, ami nyilvánvalóan nem járul hozzá a közösségi erőforrások hatékonyabb elosztásához.

5. Szövegdoboz. Helyi korrupció drasztikus csökkentése Indiában

A Részvételi Költségvetés a közpénzek elköltésének átláthatóvá és érthetővé tétele révén, valamint a helyi adminisztráción belüli felelősségi viszonyok világos felderítése segítségével mozdítja elő a korrupció csökkenését. Ezt a mechanizmust kiválóan szemlélteti az indiai Rajasthan régióban működő Részvételi Költségvetési folyamat. Ebben a régióban az összes településen nyilvános meghallgatásokat tartanak a helyi lakosoknak, melyeken a költségvetési pénzek elköltéséért felelős helyi hivatalnokoknak és politikusoknak is meg kell jelenniük. Ezeket a gyűléseket megelőzi a helyi lakosság tájékoztatása, a technikai információkkal terhelt költségvetési dokumentumok „lefordítása” érthető köznyelvre. A meghallgatásokon, gyűléseken az állampolgárok rámutathatnak a közösségi kiadások alacsony hatékonyságú pontjaira és a vélhetően korrupciós esetekre. E felvetésekre és vádakra az érintett tisztségviselőknél lehetőségük van személyesen válaszolni. A gyűléseken a helyi lakosság nagy számban vesz részt és nem ritka, hogy a korrupciós cselekedetet nyilvánosan beismeri az elkövető hivatalnok. A meghallgatások lezárásaként részletes jelentés készül az elhangzottakról és történekről, amit eljuttatnak az önkormányzatnak, a civil szervezeteknek és a médiának. A Részvételi Költségvetés segítségével lényegesen csökkent a helyi szintű korrupció amellet, hogy az állampolgárok nagyobb megértést tanúsítanak a közösségi beruházások komplikációi iránt is.

forrás: Shah, Anwar (szerk.) (2007) Participatory Budgeting. World Bank, Washington, 5. fejezet

6. Hozzájárul a demokrácia minőségének javulásához

A magyar demokrácia számos hiányosságtól szenved: egyrészt a választópolgárok széles rétege érzi úgy, hogy a politikai elit nem elszámoltatható és a fejük felett hoz döntéseket; másrészt, a lakosság nagy része csekély érdeklődést mutat a közügyek és politikai témák iránt. Ez utóbbit a választásokon tapasztalható alacsony részvételi arány és a helyi közösségi kezdeményezésekben való részvétel hiánya mutatja a legjobban.

A Részvételi Költségvetés a „demokrácia iskolájaként” is működik az állampolgárok, a politikusok és a hivatalnokok számára. Ennek lényege, hogy a résztvevők megtanulják, hogyan indokolják meg álláspontjukat sokszínű és ellentmondó vélemények közepette, hogyan értékelik megfelelően az eltérő véleményeket, és hogyan értsék meg, figyeljenek oda polgártársaikra. Ezek olyan alapvető készségek, amelyekre kimondottan szükség van egy olyan társadalomban, ahol alacsony az általános bizalom szintje, és a társadalmi szakadékok és sztereotípiák ellehetetlenítik a kommunikációt számos társadalmi csoport között.

A Részvételi Költségvetés csak akkor tudja betölteni ezt a funkcióját, ha megfelelően moderálják, kellően sokszínű a résztvevők társadalmi háttere, és tényleges döntéseket eredményez.

Háttér

Mi a Részvételi Költségvetés?

A Részvételi Költségvetést a braziliai Porto Alegre-ben találták ki és alkalmazták először 1989-ben. Azóta lényegesen kibővült és sokkal szabályozottabbá vált az eredeti formájához képest. A Részvételi Költségvetés gondolatát átültették a gyakorlatba több száz helyi önkormányzatban Latin Amerikától Európáig; sőt néhány esetben a regionális szintű költségvetés tervezéséhez is felhasználják (pl.: Brazília Rio Grande de Sul szövetségi állama).

Az évek alatt kialakult formai sokszínűség ellenére a Részvételi Költségvetés lényege változatlan: bevonja az állampolgárok szélesebb rétegeit a költségvetési folyamatba, a szűkös közösségi erőforrások elosztásába. A nemzetközi példák alapján az öt legalapvetőbb jellemvonása a következő:

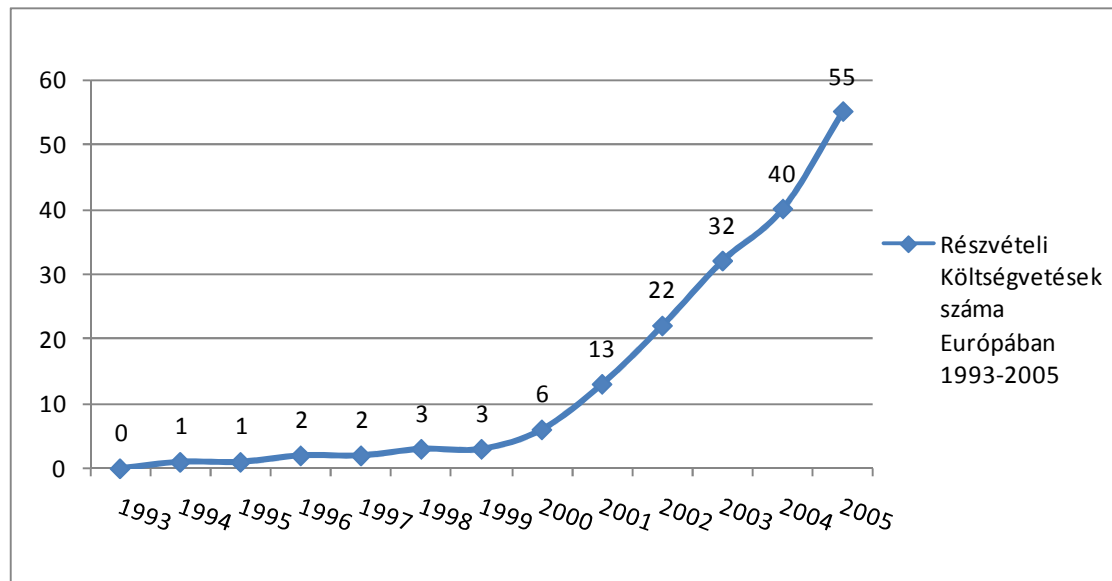
1. **Téma:** pénzügyi és/vagy költségvetési kérdésekről kell tárgyalniuk a résztvevőknek;
2. **Kiterjedés:** olyan városi vagy kerületi szinten kell megszerveződnie, ahol van választott képviselőtestület, és a helyi adminisztráció önálló hatalommal rendelkezik a költségvetési kérdések legalább egy része fölött;
3. **Ismétlődés:** rendszeresen ismétlődő folyamatnak kell lennie, legalább évente egy alkalommal;
4. **Folyamat:** magában kell foglalnia nyilvános eszmecserét (deliberációt), amely gyűléseken vagy online fórumokon zajlik;
5. **Eredmény:** számonkérhetővé kell tennie a helyi állami intézményeket a nyilvános eszmecserék javaslatai alapján.

A Részvételi Költségvetés elterjedtsége, terjedésének trendje

A Részvételi Költségvetés intézménye egyike az elfogadott és széles körben kedvelt költségvetés-készítési eljárásoknak, melyek hatékonyabb költségvetési folyamatot eredményeznek. Ezt mi sem szemlélteti jobban, mint hogy a Világbank külön kötetet jelentetett meg a Részvételi Költségvetésről kifejezetten ajánlva ezt az intézményt a fejlett és fejlődő országoknak. A Részvételi Költségvetés nemzetközi terjedése egyértelműen alátámasztja a fent megfogalmazott hat érvet.

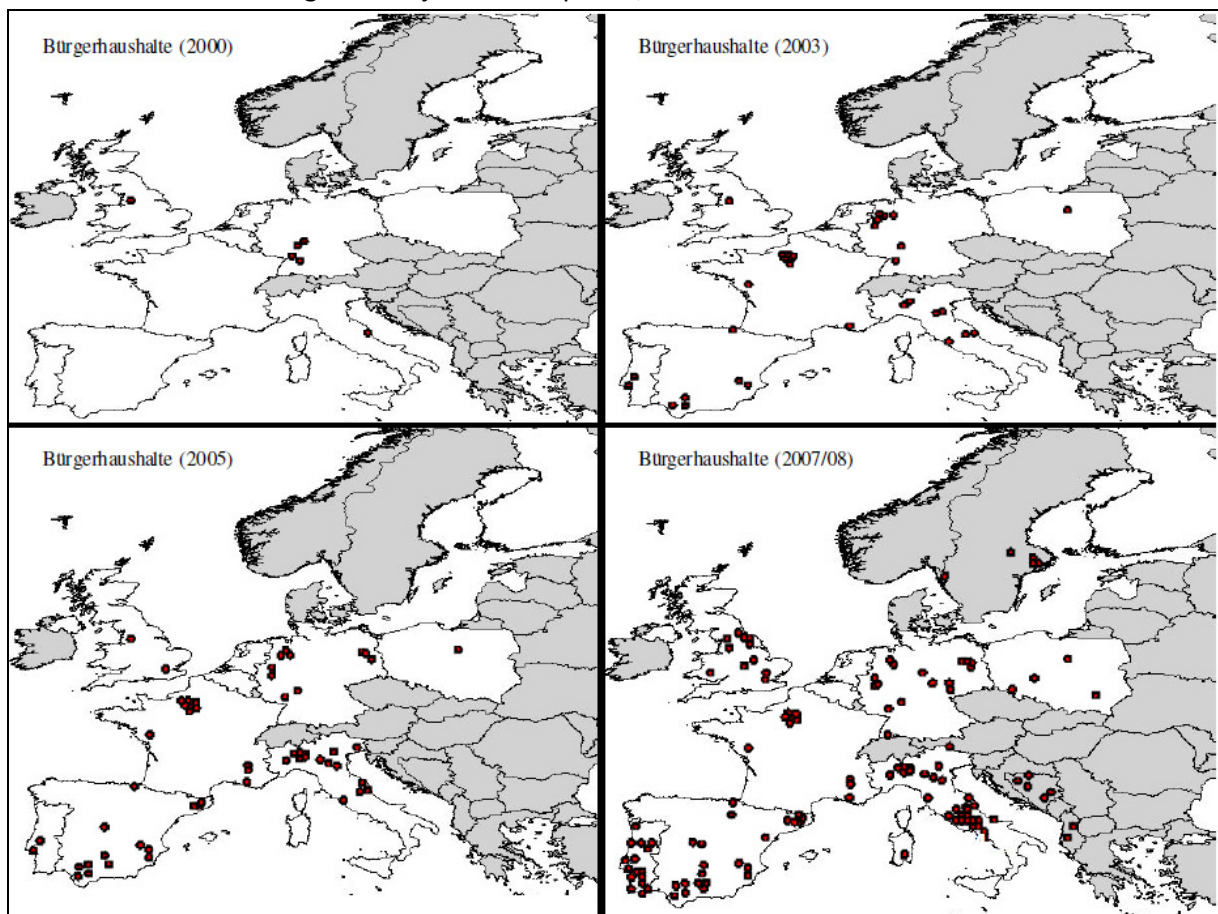
Európában egyre gyorsuló ütemben növekszik azoknak az önkormányzatoknak a száma, ahol Részvételi Költségvetés működik (1. ábra), ami egybeesik a Részvételi Költségvetésben részt vevő vagy ennek lehetőségével rendelkező lakosok számának még nagyobb mértékű növekedésével (3. ábra). Ez azt is jól szemlélteti, hogy a Részvételi Költségvetést bevezető városok egyre nagyobb méretűek Európában. A Részvételi Költségvetéssel rendelkező európai városok földrajzi elhelyezkedését a 2. ábra mutatja.

1. ábra. A működő Részvételi Költségvetéssel rendelkező önkormányzatok száma Európában, 1993-2005



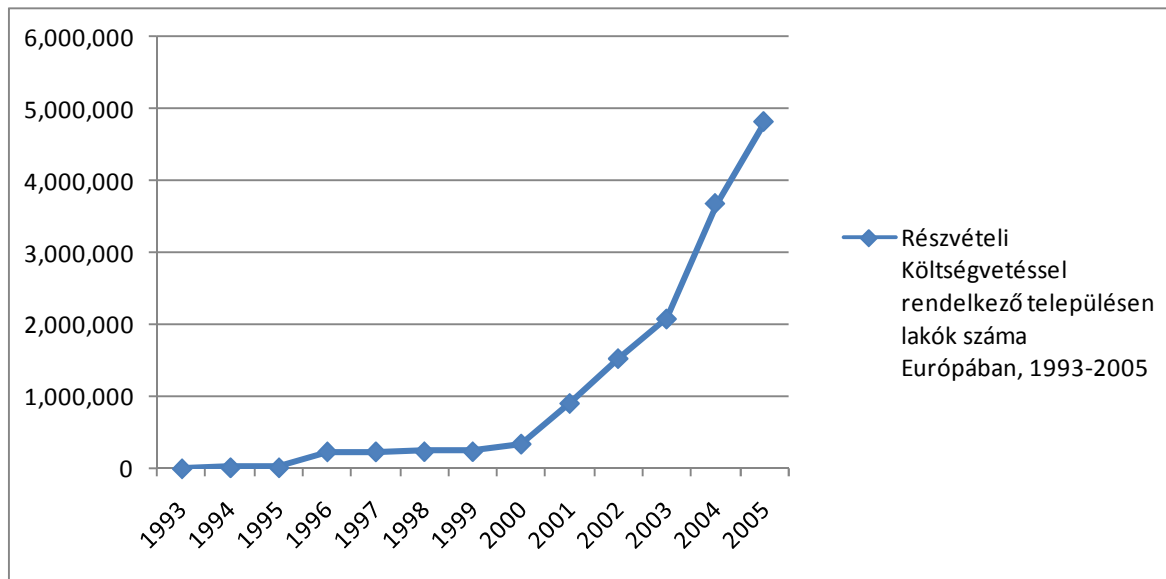
forrás: Sintomer, Y., C. Herzberg és A. Röcke (2006) *Participatory budgets in Europe: Between Civic Participation and Modernisation of Public Administration. Some Comparative Elements.* Centre Marc Bloch / Hans-Böckler-Stiftung /Humboldt-Universität, Berlin

2. ábra. Részvételi Költségvetés terjedése Európában, 2000-2007



forrás: Sintomer, Y., C. Herzberg és A. Röcke (2009), *Der Bürgerhaushalt in Europa – eine realistische Utopie? Zwischen partizipativer Demokratie, Verwaltungsmodernisierung und sozialer Gerechtigkeit,* VS Verlag, Frankfurt

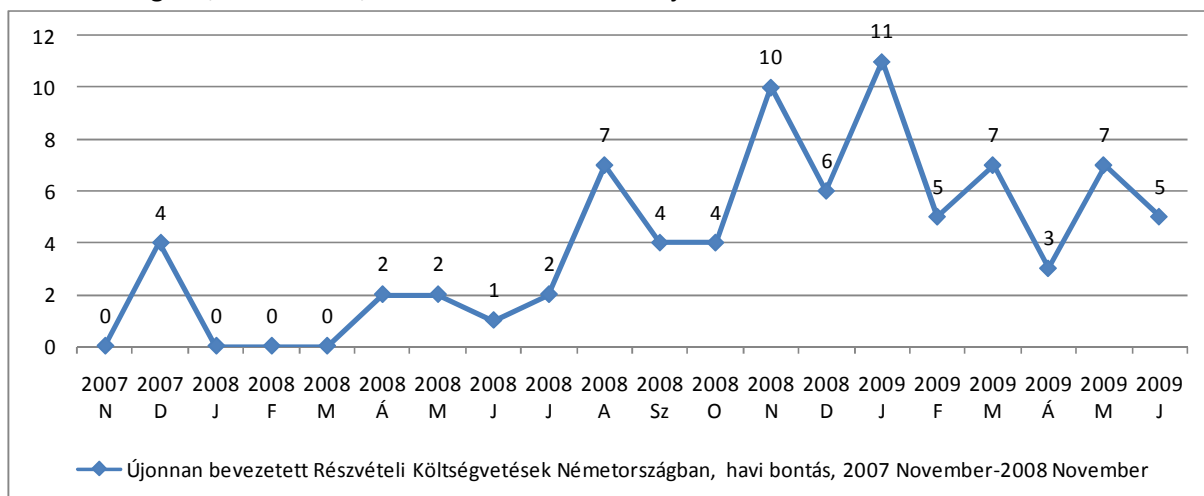
3. ábra. A működő Részvételi Költségvetéssel rendelkező településen lakók száma Európában, 1993-2005



forrás: Sintomer, Y., C. Herzberg és A. Röcke (2006) *Participatory budgets in Europe: Between Civic Participation and Modernisation of Public Administration. Some Comparative Elements.* Centre Marc Bloch / Hans-Böckler-Stiftung /Humboldt-Universität, Berlin

Az európai terjedés egyik legmeghatározóbb eleme a Részvételi Költségvetés népszerűvé válása Spanyolországban és különösen Németországban. A legfrissebb kimutatás szerint közel 50 német önkormányzat működtetett Részvételi Költségvetést 2009 júniusában, többek között olyan nagyvárosok, mint Köln, Drezda és Hamburg. A Németországban újonnan bevezetett vagy bevezetni tervezett Részvételi Költségvetések havi száma kiválóan demonstrálja ezt a dinamikus terjedési folyamatot (4. ábra).

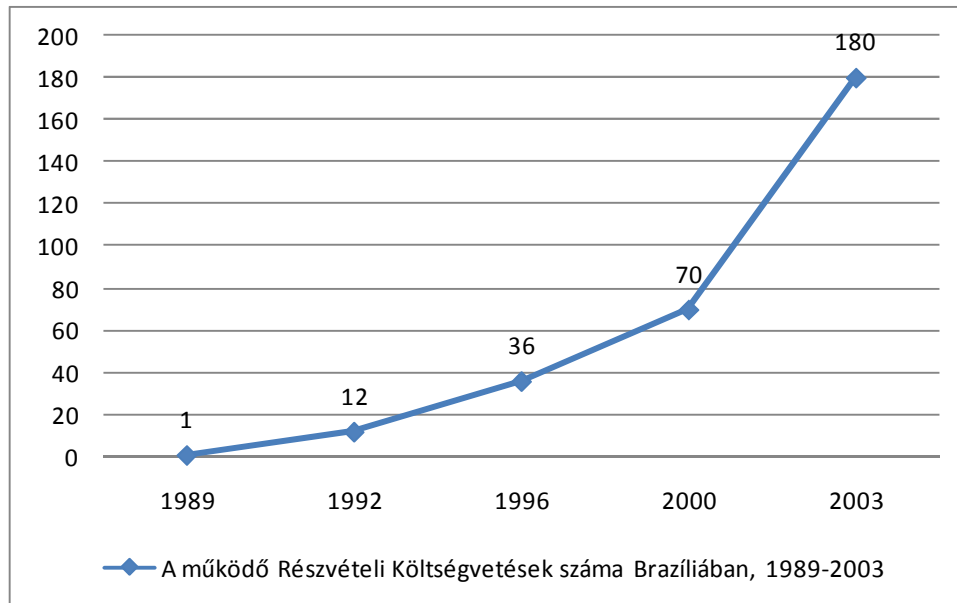
4. ábra. Újonnan bevezetett vagy bevezetni tervezett Részvételi Költségvetések száma Németországban, havi bontás, 2007. november – 2009. június



forrás: <http://www.buergerhaushalt.org/category/grundlagen/>

A Részvételi Költségvetés szülőföldjén, Brazíliában még elterjedtebb ez az intézmény, mint Európában. Már 2003-ban is 180 önkormányzat rendelkezett működő Részvételi Költségvetéssel, többek között olyan metropoliszok, mint Sao Paulo és Porto Alegre (5. ábra).

5. ábra. A működő Részvételi Költségvetések száma Brazíliában, 1989-2003



Forrás: Serageldin, Mona, John Driscoll, and Liz Meléndez San Miguel (2003) Assessment of Participatory Budgeting in Brazil. Harvard University, Graduate School of Design, Center for Urban Development Studies, Boston

Hogyan tervezzünk Részvételi Költségvetést?

A világon működtetett Részvételi Költségvetések meglehetősen sokszínűek, és így a hatásaik is eltérőek. Ezért az alábbi útmutató segítséget kíván nyújtani a döntéshozóknak abban, hogy átláthassák a lehetséges különböző intézményi megoldásokat és ezek valószínű hatásait.

Négy fő kérdéskör mentén csoportosítottuk a felmerülő tervezési döntéseket. Ezek a Részvételi Költségvetés (1) hatóköre, (2) folyamata, (3) információforrása és (4) eredménye. Az első csoport azt foglalja össze, hogy milyen mértékben és módokon alakul át a közösségi döntéshozatal; a második, hogy milyen konkrét intézmények biztosítják a Részvételi Költségvetés működését; a harmadik, hogy milyen információk alapján zajlanak a közösségi viták; és a negyedik csoport azt részletezi, hogy milyen végeredménnyel jár a Részvételi Költségvetés (1. táblázat). Ezekon túl áttekintjük még a Részvételi Költségvetés működtetésének költségeit, a hosszabb távon megnyilvánuló tanulási folyamatokat és a Részvételi Költségvetés bevezetésére vonatkozó hazai jogi hátteret.

Hatókör

- **Földrajzi kiterjedés:** Egy kerület, az egész város vagy a megye képezi-e a Részvételi Költségvetés alapját?

A lehetséges döntések korlátja ebben a tekintetben az, hogy a kiválasztott földrajzi és adminisztratív egységnek önállóan választott testülettel kell rendelkeznie, amely minimális szintű önállósággal rendelkezik a helyi költségvetési ügyeket tekintve. Magyarországon a helyi önkormányzatok: községek, városok és Budapest kerületei felelnek meg ennek a kritériumnak. A Részvételi Költségvetés földrajzi kiterjedése nagyban meghatározza, mennyire könnyű működtetni az új intézményt, ugyanakkor azt is jelentősen befolyásolja, hogy mennyire helyi, kis léptékű a döntések látóköre.

- **Megvitatott témák:** A közösségi kiadások mely területeiről határoznak a Részvételi Költségvetésben?

A Részvételi Költségvetést lehetséges bizonyos témákra, területekre fókuszálni; ezek legjellemzőbben: fizikai infrastruktúra, oktatás, egészségügy vagy környezetvédelem. A magyar önkormányzatok tényleges döntési kompetenciával rendelkeznek a közösségi kiadások összes fontosabb területén, ami lehetővé teszi összetett, minden témát felölelő Részvételi Költségvetés kialakítását. A megtárgyalt témák kiválasztása nagyban befolyásolja, hogy a lakosság mely csoportjai és milyen mértékben érdeklődnek és vesznek részt a gyűléseken (megjelennek-e érdekcsoportok képviselői vagy sem); valamint a felmerülő konfliktusok súlyosságára is jelentős hatással van.

- **Kiadások típusa:** A közösségi kiadások mely típusai (pl.: beruházás, működési kiadás, kiszerezés) képezik részét a Részvételi Költségvetésnek?

Néhány esetben a bevételi oldal, adózási kérdések is részét képezik a Részvételi Költségvetésnek, azonban jellemzően a költségvetés kiadási oldalára korlátozódik a hatóköre. Új Részvételi Költségvetési kezdeményezések esetében gyakori jelenség, hogy a kiadások csak egy részét vitatják meg a lakossági fórumokon: a fizikai infrastruktúrába való beruházásokat – pl.: útépités, felújítás, parkosítás. Magyarországon sok önkormányzati kiadást az országgyűlés által elfogadott központi költségvetési törvény határoz meg, de legalábbis szabályozza azokat (például a közalkalmazottak fizetése). Ugyanakkor még ezeket

a témákat is lehetséges a Részvételi Költségvetés részévé tenni amennyiben a közszolgáltatás mennyiségéről döntenek, vagy további forrásokat rendelnek hozzá (pl. több rendőr alkalmazása, extra források iskoláknak). Hasonlóképpen problematikus lehet a hosszú távú szolgáltatási szerződések megvitatása (pl.: tömegközlekedés, hulladékkezelés). Ennek a kérdésnek a meghatározása az előző döntéshez hasonlóan az érintettek körét és a felmerülő konfliktusok súlyosságát befolyásolja.

- **Pénzügyi keret:** A Részvételi Költségvetés az önkormányzati költségvetés mekkora részéről dönt?

Ezt a kérdést jelentős mértékben az előző két döntés határozza meg. Számos esetben az adott téma és a kiadási típus bizonyos hányada kívül esik a Részvételi Költségvetés hatókörén, például külső kötelezettségek miatt. Magyarországon a helyi önkormányzatok kiadásainak jelentős része lényegében törvényi kötelezettségek által meghatározott, nem lehet megvitatás tárgya. Így a Részvételi Költségvetés csupán az éves költségvetés egy kisebb részét érintheti. E döntés az érintettek részvételi szándékát, érdeklődésük intenzitását befolyásolja. Meghatározza továbbá, hogy mekkora jelentőségre tesz szert a Részvételi Költségvetés, a részt vevő állampolgárok mekkora mértékben szólhatnak bele a költségvetés készítésébe.

Folyamat

- **Részvétel nyitottsága:** Ki vehet részt a Részvételi Költségvetési folyamatban?

A Részvételi Költségvetésben legjellemzőbb esetben minden állampolgár részt vehet, aki az adott közigazgatási egység – kerület, város, régió – lakója. Néhány esetben kizárólag civil szervezetek képviselői jogosultak részt venni, ami szükségessé teszi annak eldöntését, hogy egyúttal a szakszervezetek és munkaadói szervezetek is képviselői jogot kapnak-e. Még ennél is ritkábban fordul elő, hogy a Részvételi Költségvetés résztvevőit a lakosság egy előre kiválasztott reprezentatív mintája alkotja. A részvétel nyitottságának meghatározása döntő hatással van a résztvevők társadalmi hátterére és így a megnyilvánuló igényekre és véleményekre. Ez nemcsak a Részvételi Költségvetés állami szervek felé közvetített javaslatainak a minőségét befolyásolja, hanem egyúttal meghatározza azt is, hogy mennyire tekintik a részt nem vevő állampolgárok legitimnek a Részvételi Költségvetés döntéseit.

Amikor teljesen nyitott a részvétel, akkor gyakori probléma, hogy a résztvevők lényegében azokból állnak, akik eleve aktív részt vállaltak a közügyekben (jellemzően a módosabbak, iskolázottabbak). Ez nyilvánvalóan a Részvételi Költségvetés egyik legfontosabb célkitűzését, a korábban kirekesztett vélemények megszólaltatását nehezítheti meg. Ezért ezekben az esetekben gyakori a részvétel segítése, népszerűsítése a várhatóan alacsonyabb részvételi hajlandóságú csoportok körében (jellemzően kisebbségek, alacsony iskolázottságúak, gyereket egyedül nevelők). Amikor a lakosság egy reprezentatív mintáját választják ki a Részvételi Költségvetésben való részvételre, akkor ez lényegében biztosítja a nézetek sokszínűségét.

- **Népszerűsítés:** Milyen módon népszerűsítik, támogatják a Részvételi Költségvetésben való részvételt?

Ahhoz, hogy a Részvételi Költségvetés elérhesse legfontosabb céljait, a helyi lakosságot tájékoztatni kell a részvételi lehetőségről, és támogatni kell, hogy minél nagyobb számban vegyenek részt az állampolgárok. Ez a népszerűsítés gyakran történik reklámkampányok keretében, de jelentős segítséget tudnak nyújtani civil szervezetek saját kapcsolati hálójuk

mozgósításával és személyes meggyőzéssel. Mint azt fentebb már említettük, nagyon fontos, hogy a várhatóan alulreprezentált társadalmi csoportokra külön figyelmet fordítsunk, egyrészt népszerűsítés révén, másrészt sajátos problémáik megoldásával. Ilyen lehet a Részvételi Költségvetés helyszínére való utazás költségeinek a megtérítése vagy gyerekfelügyelet biztosítása. A népszerűsítés megfelelő megszervezése és az adott társadalom kirekesztett csoportjainak az elérése révén érhető el, hogy a Részvételi Költségvetés valós és kiegyensúlyozott igényeket és véleményeket közvetítsen a helyi közösségi kiadásokról.

- **Reprezentáció:** Van-e a Részvételi Költségvetésben résztvevőknek választott, reprezentatív képviselője?

A legtöbb Részvételi Költségvetés olyan, ahol a mindenki számára nyitott fórumok hozzák meg az összes fontosabb döntést, de egy kis létszámú csoportot is megválasztanak maguk közül a résztvevők, amelyek az időigényesebb, több szakmai tudást igénylő feladatokat látja el. Ilyen feladatok jellemzően az elfogadott költségvetés megvalósulásának egész éven át tartó figyelemmel követése vagy a szakértőkkel való intenzívebb együttműködés. Ugyanakkor ez a fajta reprezentatív intézmény alapvetően eltér a klasszikus politikai reprezentációtól, mivel a választott képviselők nem válnak főállású politikusokká. Ezt számos intézkedés garantálhatja: a választott képviselők csak rövid ideig (maximum 1-2 évig) tölthetnek be pozíciót, nem kapnak pénzt az elvégzett munkáért, nem lehetnek tagjai politikai pártoknak, s valamilyen egyszerű eljárás révén visszahívhatók. A reprezentáció kérdésének eldöntése alapvetően határozza meg, hogy mennyire bonyolulttá és kifinomulttá válik a Részvételi Költségvetés által nyújtott információ és a közösségi kiadások ellenőrzése. Ez az egyik legfontosabb összetevője a közösség tanulási folyamatának azáltal, hogy befolyásolja milyen mélységig ismerik meg az állampolgárok a költségvetést és annak technikai részleteit, és hogy mennyire látnak bele a költségvetés végrehajtása során elengedhetetlen tárgyalásokba, változtatásokba.

- **Részvétel módja:** Milyen fórumokat és csatornákat használnak a kommunikáció során?

Leggyakrabban a Részvételi Költségvetés gyűléseit hagyományos, személyes találkozó formájában szervezik meg, de nem ritka - főleg Európában – az online forma sem. Ugyanakkor a két alapvetően eltérő forma párhuzamos alkalmazása ötvözni tudja a kettő előnyeit, ugyanis mind a személyes, mind az online kommunikáció hátrányban részesíthet bizonyos csoportokat (pl.: gyerekes anyák, vagy internettel nem rendelkezők). Így a két csatorna együttes használata maximalizálni tudja a megjelenő vélemények sokszínűségét. Sok esetben elektronikus formában zajlik a gyűlésekre való felkészülés, de maguk a gyűlések és a döntések személyes jelenlét mellett zajlanak. A részvétel módjának kiválasztása jelentősen befolyásolja a Részvételi Költségvetésben résztvevők körét és így az érvényre juttatott igényeket. Döntő hatással van továbbá a nyilvános eszmecsere jellegére, a vélemények ütköztetésének intenzitására.

- **Döntési kritériumok:** Mennyire részletesek és átláthatóak a Részvételi Költségvetés elkészítése során használt döntési kritériumok?

Alapvető fontosságú annak meghatározása, hogy a Részvételi Költségvetés elkészítése során mekkora szerepet játszanak az előre meghatározott, objektív és nyilvános döntési kritériumok a költségvetés értékelésében (pl.: beruházási alternatívák 1-től 5-ig terjedő skálán való pontozása a közösség összetartó erejének segítése szempontjából). Vagy mekkora a jelentősége a egyszerű szavazáson alapuló értékelésnek, mely ugyan kifejezi a

résztevők szubjektív véleményét, de a kívülállók számára kevésbé átlátható módon. Ez a kérdés nagyban befolyásolja, hogy a szélesebb társadalom, azok, akik nem vettek részt a Részvételi Költségvetésben, mennyire támogatják, fogadják el annak döntéseit.

- **Moderálás:** Ki felelős az ülések moderálásáért?

A gyűlések és ülések levezetéséért gyakran az önkormányzat felelős, de hasonlóképpen jellemző, hogy a részt vevő állampolgárok maguk közül választanak levezető elnököt. Néhány esetben külső, professzionális szakembereket kérnek fel. Mivel a Részvételi Költségvetési folyamat során mélyen húzódo és nehezen feloldható konfliktusok (pl.: biciklisek kontra autósok, üzleti érdekek kontra szociális megfontolások) is felszínre jöhetnek, ezért fontos, hogy a moderátor vagy levezető elnök semleges tudjon maradni, képes legyen konszenzus felé terelni a szemben álló feleket, és hogy a kisebbségi véleményeket is meg tudja szólaltatni. Az olyan alacsony bizalmi szinttel jellemezhető közegekben, amely számos magyar településre jellemző, független moderátor meghívása bizalmat teremthet, és erősítheti a gyűlés legitimitációját. A megfelelő moderálás azért is alapvető jelentőségű, mert ez teremti meg az egyenrangú felek közötti szabad és nyilvános eszmecsere előfeltételeit, ami nélkülözhetetlen a Részvételi Költségvetés sikeres működéséhez.

- **Procedurális autonómia:** Ki határozza meg a Részvételi Költségvetés eljárási szabályait?

A Részvételi Költségvetés kialakítása során lehetőség van arra, hogy az önkormányzat előzetesen – helyi rendeletben - meghatározza a procedurális szabályokat, mint például szavazási szabályok, döntési feltételek. Ugyanakkor gyakran fordul elő az is, hogy a részt vevő lakosok maguk döntenek a gyűléseik eljárási szabályairól, amelyet az önkormányzat is elfogad. Ennek a kérdésnek a legfőbb tétje, hogy mekkora autonómiát élvez a Részvételi Költségvetés, és hogy így mennyire képes ténylegesen változtatni a kialakult költségvetési gyakorlaton.

- **Gyűlések gyakorisága:** Milyen gyakran kerül sor a Részvételi Költségvetés gyűléseire?

A gyűlések gyakorisága évi 1-2 alkalomtól egészen heti 1-2 alkalomig változhat. Ez annak is függvénye, hogy van-e reprezentatív testülete a Részvételi Költségvetésnek, hiszen a nemzetközi tapasztalatok alapján a heti 1-2 ülés csak egy kisebb, elkötelezett csoporttól várható el. A gyűlések gyakorisága határozza meg, hogy mennyire alapos és részletes döntést tud hozni a Részvételi Költségvetés, mivel a helyi költségvetés még a legkisebb településeken is bonyolult, megértése komoly felkészültséget igényel.

- **Jogi háttér:** Milyen jogszabályi keretben működik a Részvételi Költségvetés?

A Részvételi Költségvetés mandátumát rögzítheti törvény, önkormányzati rendelet vagy informális szabályok. Ezen túl fontos kérdés a szabályozás részletessége és így a Részvételi Költségvetés működésének stabilitása. A nemzetközi példák alapján különösen fontos szerepe van, hogy jogszabályban rögzítve van-e a Részvételi Költségvetés évenkénti megismétlése, a részvétel formája, és hogy a helyi közgyűlésnek szavaznia kell-e a lakossági javaslatról. E kérdések eldöntése meghatározza az egész folyamat legitimitációját, azt, hogy mennyire veszik komolyan a Részvételi Költségvetést a polgárok és az önkormányzat.

Információforrás

- **Információ szolgáltatás:** A költségvetésre vonatkozó információk milyen formában érhetőek el a lakosság számára?

A Részvételi Költségvetési folyamat működésének alapfeltétele, hogy a lakosság és a résztvevők részletes információkat kapjanak a helyi költségvetésről, a költségvetési

folyamatról, a folyó beruházásokról és a főbb kiadási tételekről. Ez az információ szórólapokon, broszúrákon, hivatalos dokumentumokon, előadásokon és az interneten keresztül juthat el az érintettekhez. Az információ szolgáltatási folyamat nem csupán azt jelenti, hogy a lakosságnak kell megismernie az önkormányzat működését és a költségvetést, de a szakembereknek, politikusoknak és hivatalnokoknak is meg kell tanulniuk, hogyan kommunikálják szaktudásukat, illetve tegyenek közérthetővé speciális kérdéseket. Ez a tervezési elem alapvető jelentőséggel bír a Részvételi Költségvetés hatékonysága és az átláthatóság növelésének szempontjából.

Eredmény

- **A lakossági döntés formája:** Milyen jellegű eredményeket szolgáltat a Részvételi Költségvetés a költségvetési folyamat számára?

A Részvételi Költségvetés lényege, hogy a lakosság közvetlenül kifejezze a közösségi kiadások szerkezetére vonatkozó igényeit, ezeket a költségvetési folyamat részévé tegye. Ugyanakkor a lakossági igények és elvárások kifejeződhetnek a helyi költségvetésről szóló átfogó kommentárban, a helyi kiadási célok prioritási sorrendjének meghatározásában vagy egy tényleges költségvetési javaslatban. Ennek a kérdésnek az eldöntése alapvetően határozza meg a nyilvános lakossági eszmecsere komplexitását; ugyanakkor jelentős részben az is ezen múlik, hogy mennyire lehet felelősségre vonni a helyi önkormányzatot a Részvételi Költségvetés javaslatai alapján.

- **Költségvetési folyamatban elfoglalt hely:** Milyen módon kapcsolódik a Részvételi Költségvetés a helyi költségvetés készítésének folyamatába?

A lakosság vélemény-nyilvánítás jellegétől függően (lásd fentebb) különböző mértékben képezi részét a Részvételi Költségvetés a szokásos költségvetési folyamatnak. A leghatásosabb Részvételi Költségvetések tipikusan egy komplett költségvetési javaslatot fogalmazznak meg, ami egy az egyben a helyi közgyűlés elé kerül, amiről aztán szavazniuk kell a képviselőknek. Ez azt jelenti, hogy továbbra is a közgyűlés hozza meg a döntést az éves költségvetésről, ezt azonban a Részvételi Költségvetés által szolgáltatott tervezet alapján teszi. Lehetőség van a tervezet változtatására, amit azonban csak megfelelő indoklás mellett tehetnek meg a képviselők, biztosítva ezzel a költségvetés végső formába öntésének átláthatóságát. Amikor a Részvételi Költségvetés csupán véleményt formál a helyi költségvetésről vagy kiadási tételek rangsorát adja meg, akkor lényegesen kisebb a közvetlen lakossági ellenőrzés lehetősége. A költségvetési folyamatban elfoglalt hely jelenti talán a legfontosabb döntést, ami meghatározza a Részvételi Költségvetés helyi költségvetésre gyakorolt hatását.

- **Monitoring:** Milyen alaposan ellenőrzi a lakosság a Részvételi Költségvetés javaslatainak megvalósulását?

A Részvételi Költségvetés résztvevőinek lehetősége van állandó, választott bizottságok felállítására, melyek az egész év során ellenőrzik és követik a költségvetési törvényben foglaltakat. Ugyanakkor a kisebb befolyást élvező Részvételi Költségvetési eljárások során ez az elem hiányzik. A helyi költségvetési rendelet megvalósulásának folyamatos követése azzal az előnnyel is jár, hogy ez jelenti a következő évi költségvetési folyamat kiindulási alapját. Ez a döntés nagyban meghatározza, hogy mennyire képes a Részvételi Költségvetés javaslatokon túl tényleges változtatásokat elérni, és hogy a lakosság mennyire támogatja a Részvételi Költségvetés intézményét és a költségvetés végrehajtását.

1. táblázat. Tervezési döntések

Tervezési kérdések		Lehetséges döntések	
Hatókör	Földrajzi kiterjedés	kerület, város, régió	
	Megvitatott témák	infrastruktúra, oktatás, környezet stb.	
	Kiadások típusa	beruházások, folyó kiadások	
Folyamat	Pénzügyi keret	költségvetés százaléka	
	Részvétel nyitottsága	nyitott mindenki számára, állampolgárok véletlen mintája, csak szervezetek	
	Népszerűsítés	reklámkampány, gyerek-felügyelet, költségtérítés	
	Reprezentáció	reprezentáció, nincs reprezentáció	
	Részvétel módja	személyes, online, mindkettő	
	Döntési kritériumok	objektív, szubjektív	
	Moderálás	külső moderátor, önkormányzat képviselője, civil szféra képviselője	
	Procedurális autonómia	teljes autonómiától a teljes függőségig	
	Gyűlések gyakorisága	évi 1-2-től heti 1-2-ig	
	Jogi háttér	helyi törvény, önkormányzati rendelet, informális szabály	
	Információforrás	Információ szolgáltatás	internet, szórólap, brossúra, hivatalos dokumentum, előadás
	Eredmény	Lakossági döntés formája	vélemény, prioritások meghatározása, teljes költségvetés
Költségvetési folyamatban elfoglalt hely		költségvetés készítésének integrált része, külső információforrást jelent	
Monitoring		folyamatos ellenőrzéstől az ellenőrzés hiányáig	

Költségek

A Részvételi Költségvetés működtetése nem jár jelentős költségekkel, hiszen a munka legnagyobb részét önkéntes alapon végzik a résztvevők. A tipikusan felmerülő költségek: a Részvételi Költségvetés működtetésében részt vevő közalkalmazottak plusz munkája (pl. előadások tartása), anyagköltségek (pl. szórólapok megtervezése és nyomtatása) és működési költségek (pl. a gyűlések termeinek bérlete). Természetes módon a költségek attól függenek, hogy a fenti döntési alternatívák közül melyeket választják az adott településen.

6. Szövegdoboz. Részvételi Költségvetés működtetésének költsége Németországban

A Részvételi Költségvetés várható költségeinek kiszámítása szempontjából a legjobb összehasonlítási alapot a régóta működő és stabil intézményi háttérrel rendelkező német Részvételi Költségvetések szolgáltatják. Ilyen városok például Emsdetten vagy Hilden; mindkét kisváros (35-50 000 lakos) közel egy évtizedes hagyományra tekint vissza Részvételi Költségvetés működtetésében. Ezekben a városokban a Részvételi Költségvetés fenntartásához kapcsolódó kiadások egy lakosra jutó értéke 50 és 7 euro-cent között ingadozott az elmúlt évek során. Jóllehet ezek a számok nem tartalmazzák a Részvételi Költségvetés működtetésében részt vevő állami alkalmazottak plusz munkaóráinak költségét; mégis világosan mutatják, hogy már kis összegből is finanszírozható a Részvételi Költségvetés működése.

forrás: Bertelsmann Stiftung (2005) Kommunalen Bürgerhaushalt. Ein Leitfadens für die Praxis. Bertelsmann Stiftung, Bielefeld

Tanulás hosszabb távon

A Részvételi Költségvetést életre hívó politikai döntéshozóknak tisztában kell lenniük azzal, hogy egy ilyen intézmény természetes módon alakul, fejlődik az évek során annak érdekében, hogy kialakuljon a közösség igényeinek legjobban megfelelő struktúra. A bevezetést követő első néhány évben jellemzőek a jelentősebb intézményi változások, a lakosság és az adminisztráció lelkesedésének nagy ingadozásai. Továbbá a konkrét intézményi struktúra kialakítása is több éves folyamat eredménye a legtöbb esetben, hiszen meg kell találni a hosszabb távú lakossági igények (pl. érdeklődés, részvételi hajlandóság) és az önkormányzat lehetőségei és igényei közötti összhangot. Ez egyben azzal is jár, hogy megtanulják a résztvevők elfogadni egymás eltérő nézőpontjait és céljait, ami már önmagában is egy nagy eredmény lehet.

Jogi háttér²

A helyi önkormányzatok költségvetésének elkészítését szabályozó jogszabályok³ lehetőséget adnak önkormányzati szintű Részvételi Költségvetés megvalósítására. E jogszabályok között kiemelt fontosságú az Önkormányzati törvény. A Részvételi Költségvetés tervezésének, előkészítésének, megvalósulásának, rendeleti megalkotásának lehetőségét e törvény több paragrafusában jelenleg is tartalmazza.⁴

A Részvételi Költségvetés gyakorlati megvalósításának szempontjából az Önkormányzati törvény leglényegesebb rendelkezése, hogy a képviselő-testületnek meg kell határoznia azoknak a fórumoknak a rendjét (község-, várospolitikai fórum, városrész tanácskozás, falugyűlés stb.), amelyek a lakosság, a társadalmi szervezetek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják.

Azonban úgy rendelkezik az Önkormányzati törvény, hogy „Ezek állásfoglalásáról és az ott felmerült kisebbségi véleményekről tájékoztatni kell a képviselő-testületet.”⁵ Tehát az a lényeges kérdés nyitva

² Külön köszönet illeti Kollonay Enikőt az e fejezet elkészítésében nyújtott segítségéért különösen a jogi kérdések tisztázásáért és a szöveg pontos megfogalmazásáért.

³ Helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény, államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény, államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet, és az adott évi költségvetési törvény.

⁴ Ötv. 1. § (1)-(4), 5. §, 6. § (1) a), 8. § (2), 12. § (3), 13. §, 16. § (1), 18. § (1)-(2)

⁵ Ötv. 18. § (2) bekezdés második mondat

marad, hogy a képviselő-testület döntésére a részvétel milyen módon hat ki. Nem támaszt további és szigorúbb követelményeket arra vonatkozóan, hogy a lakossági vélemények érvényesülése érdekében a költségvetési rendelet megalkotásakor kötelezőnek kell-e tekinteni, egyáltalán figyelembe kell-e venni a közösségi javaslatokat, véleményeket, vagy sem.

E nyitott és laza törvényi rendelkezés mellett lehetősége van az önkormányzatoknak a Részvételi Költségvetés működési kereteit rögzíteni, magukra nézve szigorúbb, kötelező szabályokat megalkotni a helyi közösségek javaslatainak, véleményeinek befogadására. Az intézményesített Részvételi Költségvetés működési szabályainak önkormányzati szintű szabályozását önkormányzati rendeletbe kell foglalni. Ez a szabályozás testet ölthet a képviselő-testület működési rendjét meghatározó szervezeti és működési szabályzatáról szóló önkormányzati rendeletben, illetve az önkormányzat Részvételi Költségvetéséről szóló külön rendeletben is.

Szemléltető példa 1- Berlin: Lichtenberg kerület, Németország

Berlin Lichtenberg nevű kerülete a Részvételi Költségvetés egyik legjellemzőbb német példája, melynek felépítését több más német város is - például Potsdam - átvette. Ebben a kerületben 2005 óta létezik Részvételi Költségvetés, de már az elkövetkező évek Részvételi Költségvetéseinek a kereteit is lefektették. Lichtenberg egy 250 ezer lakosú berlini kerület, melynek választott képviselőtestülete számottevő önálló döntési jogkörrel rendelkezik a közösségi kiadások minden területén. E Részvételi Költségvetés legfontosabb jellemzőit röviden a 2. táblázat foglalja össze.

A Részvételi Költségvetésben részt vehetnek a kerület lakosai vagy a kerületben vállalkozással rendelkező egyének. Az ő számukra lehetőség nyílik, hogy kifejezzék véleményüket online fórumokon, e-mailen, illetve postai levélen keresztül és helyi lakossági konferenciákon való személyes részvétel révén.

A Részvételi Költségvetési folyamat minden évben megelőzi a helyi önkormányzat rendes költségvetési folyamatát, annak első lépcsőjévé vált. Így 2009-2010-ben a 2011-es helyi költségvetésről határoznak a részt vevő állampolgárok. A folyamat első lépése során a résztvevők javaslatokat tesznek a támogatandó projektekre. Ezeknek alapvetően 4 kategóriába kell esniük: közszolgáltatások (folyó kiadások), építési beruházások, városnegyed-projektek⁶, Kiezfonds⁷. A közkiadások kategória magába foglalja a kerület legfontosabb kiadási tételeit, például oktatás, egészségügy, gazdaságfejlesztés, sport stb. Ugyanakkor a tételek pontos listája évről évre változik, ami az új intézmény fejlődését, a helyi igényekhez való alkalmazkodását mutatja. A projektek listájának összeállítása után online fórumokon és személyes lakossági fórumokon megvitatják a projekteket, és összeállítják a 10 legfontosabb projekt listáját (egyes témákban az egész kerületben egy lista születik, más témákban kerület-részenként külön lista készül). Ezután a legfontosabb projektek listáját az egész lakosságra kiterjedő kérdőíves megkérdezés során értékelik. Az ez alapján legfontosabbnak ítélt projektek prioritási listáját átnyújtják az önkormányzatnak.

Mind az online, mind pedig a személyesen résztvevők száma évről-évre növekszik, jóllehet 2008-ban is csupán a 250 ezer fős lakosság 2%-a vett részt a Részvételi Költségvetésben. A 2009-es évtől kezdve kimondott figyelmet szentelnek a szervezők az alacsonyabb részvételi aránnyal jellemezhető csoportoknak (családok, fiatalok, bevándorlók); számukra speciális fórumokat szerveznek.

⁶ Ebbe a kategóriába olyan projektek tartoznak, amelyek a kerület egyes városnegyedeiben a közösségi életnek és a lakosok integrációjának fejlesztését szolgálják.

⁷ Ebbe a kategóriába szabadon felhasználható kis összegű (max. 1000 euró) projektek tartoznak. Ezeket a kerület városnegyedei által felállított állampolgári tanács (citizen's jury) ítéli oda.

2. táblázat. Berlin-Lichtenberg Részvételi Költségvetésének legfontosabb jellemzői, 2009-2010-es tervezési időszak

Tervezési kérdések		Lehetséges döntések
Hatókör	Földrajzi kiterjedés	kerület
	Megvitatott témák	több mint 15 kiadási kategória: oktatás, egészségügy, gazdaságfejlesztés stb.
	Kiadások típusa	beruházások és folyó kiadások
	Pénzügyi keret	változó: minden évben a beruházásokra fennmaradó összeg nagyságától függ; több mint 30 millió eurót tesznek ki a folyó kiadások, amelyekről döntenek
Folyamat	Részvétel nyitottsága	nyitott mindenki számára (a kerületben lakók és vállalkozással rendelkezők egyaránt)
	Népszerűsítés	utcai plakátok, meghívólevelek, civil szervezetek információs kampánya
	Reprezentáció	nincs reprezentáció
	Részvétel módja	személyes és online
	Döntési kritériumok	szubjektív
	Moderálás	változó
	Procedurális autonómia	az önkormányzat a résztvevőkkel egyetértésben fektette le a keretfeltételeket
	Gyűlések gyakorisága	évente 90-100 (legnagyobb részt a szeptember-december közötti időszakban)
Információforrás	Jogi háttér	önkormányzati rendelet
	Információ szolgáltatás	internet, szórólap, brossúra, hivatalos dokumentum, előadások
Eredmény	Lakossági döntés formája	projektek generálása és prioritások meghatározása
	Költségvetési folyamatban elfoglalt hely	költségvetés készítéséhez külső információforrást jelent
	Monitoring	nincs külön monitoring bizottság, de az önkormányzat kimutatást készít a javaslatok és prioritások megvalósulásáról

forrás: Bezirksamt Lichtenberg (2009) Bürgerhaushalt Lichtenberg 2011. Bezirksamt Lichtenberg von Berlin, Berlin és Bezirksamt Lichtenberg (2009) Rahmenkonzeption zum Bürgerhaushalt in Berlin-Lichtenberg ab 2011. Bezirksamt Lichtenberg von Berlin, Berlin

Szemléltető példa 2 – Svishtov, Bulgária

A bulgáriai Svishtov a Duna partján elhelyezkedő, 50 000 főnél kisebb település. Itt a 2000-es évek elején létrehoztak egy olyan beruházási tervet, ami elkülönítette a nagy volumenű, külső finanszírozású infrastruktúra-fejlesztéseket a helyi finanszírozású, kisebb költségű projektektől. Ez utóbbit Részvételi Költségvetésen keresztül tervezik a településen.

A lakosok közvetlen véleménynyilvánítása révén határozza meg a város, hogy mely kiadási területek élvezzenek prioritást (pl.: járdafejlesztés, közparkok, óvodák renoválása). Az adott kiadási területeket előre meghatározott kritériumok alapján értékeli a lakosok (pl.: gazdasági és társadalmi hasznok, költségek, lakosság részvétele az infrastruktúra fenntartásában), amit kiegészítenek a technikai információk. A véleményeket egy irányító bizottság összegzi és foglalja egységes dokumentumba, amiről a városi tanácsnak kell szavaznia. A megvalósult fejlesztéseket és projekteket is ez a bizottság értékeli előre meghatározott kritériumok alapján. Az irányító bizottságnak egyaránt tagjai a civil szervezetek képviselői és az önkormányzat hivatalnokai, politikusai.

Svishtov Részvételi Költségvetése egyre növekvő lakossági részvételnek örvend, továbbá a helyi lakosság egyre nagyobb mértékben vesz részt a város intézményeinek fenntartásában és megóvásában, ami jelentősen csökkenti a város kiadásait.

forrás: Shah, Anwar (szerk.) (2007) Participatory Budgeting. World Bank, Washington, 4. fejezet és Driscoll, John. 2002. "Introducing Community-Based Capital Investment Planning in Bulgaria." Local Government Initiative, Research Triangle Institute, Washington, DC.

3. táblázat. Svishtov, Bulgária Részvételi Költségvetésének legfontosabb jellemzői, 2007

Tervezési kérdések		Lehetséges döntések
Hatókör	Földrajzi kiterjedés	város
	Megvitatott témák	az összes helyi költségvetésből finanszírozott kiadási tétel (pl. úthálózat, közparkok, oktatási intézmények)
	Kiadások típusa	helyi beruházások és infrastruktúra-fenntartási költségek
Folyamat	Pénzügyi keret	nincs pontos adat
	Részvétel nyitottsága	nyitott mindenki számára
	Népszerűsítés	meghívólevelek, civil szervezetek információs kampánya
	Reprezentáció	irányító bizottság összegzi a lakosság véleményét és nyújtja be a javaslatot a városi tanácsnak
	Részvétel módja	személyes és postai
	Döntési kritériumok	előre meghatározott kritériumok szerint határozzák meg a résztvevők a kiadási területek prioritási sorrendjét
	Moderálás	nincs pontos adat
	Procedurális autonómia	az önkormányzat a résztvevőkkel egyetértésben és a kialakításban részt vevő nemzetközi donorszervezettel (USAID) közösen fektette le a keretfeltételeket
	Gyűlések gyakorisága	nincs pontos adat (a Részvételi Költségvetés rendszeres részét képezi a költségvetés készítési folyamatnak)
	Jogi háttér	helyi költségvetési törvény
Információforrás	Információ szolgáltatás	internet, szórólap, brossúra, hivatalos dokumentum, előadások
Eredmény	Lakossági döntés formája	prioritások meghatározása és komplett költségvetési tervezet összeállítása
	Költségvetési folyamatban elfoglalt hely	költségvetés készítésének intézményesült része, a városi tanács minden évben szavaz a benyújtott tervezetről
	Monitoring	az irányító bizottság értékeli a megvalósult projekteket az előre meghatározott kritériumok alapján

forrás: Shah, Anwar (szerk.) (2007) *Participatory Budgeting*. World Bank, Washington, 4. fejezet és Driscoll, John. 2002. "Introducing Community-Based Capital Investment Planning in Bulgaria." *Local Government Initiative*, Research Triangle Institute, Washington, DC.

Útmutató

Az alábbi szervezetek honlapjain lehet további információhoz jutni és személyes kapcsolatot felvenni.

Magyar szervezetek

1. Védegylet: <http://www.vedegylet.hu/index.php>
2. Cromo Alapítvány: <http://www.cromo.hu/>
3. Levegő Munkacsoport: <http://www.levego.hu/>
4. Magyar Közösségfejlesztők Egyesülete: <http://www.kka.hu/>

Külföldi szervezetek

1. Brazília
 - a. CIDADE: <http://www.ongcidade.org/site/php/comum/capa.php>
 - b. Porto Alegre: http://www.watsonblogs.org/participatorybudgeting/porto_alegre_updates/
2. Németország
 - a. Bürgerhaushalt: <http://www.buergerhaushalt.org/>
 - b. Europäische Bürgerhaushalte: <http://www.buergerhaushalt-europa.de/index.htm>
 - c. Bertelsmann Stiftung: <http://www.bertelsmann-stiftung.de>
 - d. néhány város konkrét példája:
 - i. Köln: <https://buergerhaushalt.stadt-koeln.de/>
 - ii. Berlin-Lichtenberg: <http://www.buergerhaushalt-lichtenberg.de/> és <http://www.buergerhaushalt-berlin.de/>
 - iii. Potsdam: <http://www.potsdam.de/cms/ziel/550025/DE/>
3. Ausztria
 - a. Participation in Europa: http://www.partizipation.at/part_budget_en.html
4. Nagy Britannia
 - a. Participatory Budgeting Unit: <http://www.participatorybudgeting.org.uk/>
5. Spanyolország (Katalónia)
 - a. Seigle XXI Foundation: <http://www.seglexx1.com/?mod=linies4>
6. Franciaország
 - a. Bobigny város önkormányzata: http://www.bobigny.fr/jsp/site/Portal.jsp?page_id=178

Nemzetközi szervezetek

Világbank:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTPCENG/0,,contentMDK:20509380~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:410306,00.html>

Participatory Budgeting információs portál:

<http://www.participatorybudgeting.org/>

Ajánlott irodalom a részvételi költségvetésről

- Alsop, Ruth, Mette Frost Bertelsen és Jeremy Holland (2006) Empowerment in practice: from analysis to implementation. IBRD, Washington
- Bertelsmann Stiftung (2005) Kommunaler Bürgerhaushalt. Ein Leitfadens für die Praxis. Bertelsmann Stiftung, Bielefeld
- Bezirksamt Lichtenberg (2009a) Bürgerhaushalt Lichtenberg 2011. Bezirksamt Lichtenberg von Berlin, Berlin
- Bezirksamt Lichtenberg (2009b) Rahmenkonzeption zum Bürgerhaushalt in Berlin-Lichtenberg ab 2011. Bezirksamt Lichtenberg von Berlin, Berlin
- Bezirksamt Lichtenberg (2009c) Daten und Fakten zum Bürgerhaushalt 2010. Bezirksamt Lichtenberg von Berlin, Berlin
- Driscoll, John. 2002. "Introducing Community-Based Capital Investment Planning in Bulgaria." Local Government Initiative, Research Triangle Institute, Washington, DC. letölthető: http://www.gsd.harvard.edu/research/research_centers/cuds/Bulgaria%20Paper/Case%20Study%20Svishtov-final_Eng.pdf
- Fung, A. and E. O. Wright (eds.) (2003) Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance. Verso, London/New York
- Gret, Marion and Yves Sintomer (2005) The Porto Alegre Experiment: Learning Lessons for Better Democracy: Learning Lessons for a Better Democracy. Zed Books, London
- Nitschke, Ulrich, Andreas Dellbrügge, and Ulrich Kowalke (2004) Für kommunale Entscheider: 10 Gründe für einen Bürgerhaushalt. InWent, Berlin
- Rose-Ackerman, S (2005) From Elections to Democracy. Building Accountable Governments in Hungary and Poland. Cambridge University Press, Cambridge
- Serageldin, Mona, John Driscoll, and Liz Meléndez San Miguel (2003) Assessment of Participatory Budgeting in Brazil. Harvard University, Graduate School of Design, Center for Urban Development Studies, Boston
- Shah, Anwar (szerk.) (2007) Participatory Budgeting. World Bank, Washington, DC. letölthető: <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf>
- Sintomer, Y., C. Herzberg and A. Röcke (2006) Participatory budgets in Europe: Between Civic Participation and Modernisation of Public Administration. Some Comparative Elements. Centre Marc Bloch / Hans-Böckler-Stiftung / Humboldt-Universität, Berlin (letölthető: www.buergerhaushalteuropa.de)