

A RÉSZVÉTELI DEMOKRÁCIA KIHÍVÁSAI A VÁROSFEJLESZTÉSBEN: BUDAPESTI TAPASZTALATOK*

Tuza Benedek–Kovács Zoltán

Bevezetés

Napjainkban a világ népességének több mint fele (58%) városokban él, s az urbanizáció üteme továbbra sem tűnik lankadni, amelynek eredményeként a városlakók száma Földünkön évente 60 millió fővel nő (Kovács 2017). A népesség növekvő térbeli koncentrációja tervezési és kormányzati szempontból rendre felveti a kérdést: hogyan teremthetünk élhető környezetet a városlakók növekvő tömege számára? Hogyan állítható egy fenntartható(bb) útra az urbanizáció? Ez a kérdés még hatványozottabban érvényes a milliós nagyvárosokra, melyek korunk globalizált világában egyre növekvő társadalmi, gazdasági és környezeti kihívásokkal néznek farkasszemet (pl. zsúfoltság, közlekedési problémák, környezeti ártalmak, klíma-stressz stb.). Az elmúlt évtizedekben számos olyan publikáció született, melyek a városok élhetőségének kulcstényezőit vették számba, s ez alapján, különböző indexek és mérőszámok segítségével állítottak fel rangsorokat a világ, vagy egyes kontinensek városaira (Marans–Rodgers 1975; Campbell 1976; Okulicz-Kozaryn 2013). Ezen tanulmányokban általános szabályszerűségekre és egyetemes igazságokra lelni meglehetősen nehéz, hiszen „ahány ház, annyi szokás” jelleggel mindenki máshova helyezi a hangsúlyt. Az idézett tanulmányok közös vonása ugyanakkor, hogy kivétel nélkül kiemelt hangsúlyt fektettek a helyi társadalom részvételére, a civil társadalom aktivitására, ami akár új korszak kezdeteként is értelmezhető a kortárs városfejlesztésben (Abers 2000; Sintomer et al. 2005; Boonstra–Boelens 2011).

A civil társadalom részvétele a várospolitikában és aktív bevonása a várostervezésbe hazánkban is egyre inkább előtérbe került az ezredforduló után, amelyre számos



példát láthattunk, főként Budapesten és kerületeiben (Pintér–Merényi 2021; Bródy 2022). A kutatók (és talán a politikusok is) ráébredtek arra, hogy városaink élhetőségének és fenntartható fejlesztésének előmozdítása érdekében a helyi lakosságot szorosabban kell integrálni a döntéshozatalba; meg kell teremteni azokat a platformokat, ahol a civil szervezetek közvetlenül is hallatni tudják hangjukat a helyi ügyekben. Mindez azért is szükséges, mert a részvételi folyamatok térnyerése nemcsak a helyi fejlesztések elfogadottságán és hatékonyságán, hanem a demokrácia minőségén is javíthat. Közhely, hogy amennyiben egy városrész lakói érzik, hogy tényleges beleszólásuk van szűkebb környezetük alakításába, nagyobb motivációval vesznek részt a helyi közügyekben, ezáltal egy befogadóbb, hatékonyabban működő közösséget alkotnak. Jelen kutatás célja, hogy bemutassa a részvételi tervezés különböző formáit a nemzetközi szakirodalom alapján, megvizsgálja a városfejlesztésben érdekelt budapesti civil szervezetek helyzetét és javaslatokat fogalmazzon meg a hazai várospolitika számára a még mindig újdonságnak számító eszközök alkalmazási lehetőségeiről.

Részvételi demokrácia a nemzetközi tapasztalatok tükrében

A részvételi, vagy másnéven *deliberatív demokrácia* a kortárs várostudomány népszerű hívószava, amely egyre gyakrabban bukkan fel a különböző városelméleti és fejlesztéspolitikai diskurzusokban (Sintomer et al. 2005; Boonstra–Boelens 2011). Hátterében az a felismerés áll, hogy az állampolgárok közvetlen részvétele egyre inkább nélkülözhetetlen a városfejlesztésben, a helyi közpolitika alakításában, a megfogalmazott célok hatékony végrehajtásában és nyomon követésében. Számos kutató ebben a városfejlesztés demokratizálódását látja, s pozitív folyamatként értékeli, amely ellensúlyozza a csökkenő társadalmi tőkével, a nehézkes bürokráciával, a kormányzati hatékonyság hiányával és a társadalmi kirekesztéssel kapcsolatos aggodalmakat (Abers 2000; Habermas 1981). Különösen igaz ez a nagyobb demokrácia-deficitet felmutató társadalmakban, mint például a kelet-közép-európai volt államszocialista országok, ahol a részvételi folyamatok egyfajta kiutat jelentenek a centralizált döntéshozatalból (Szabó 2015). A demokráciáról alkotott elképzelések azonban gyakran eltérnek egymástól, ami vitát szül az állampolgárok önkormányzásban való részvételének ideális formájáról. Különösen a nagyvárosokban megfigyelhető a helyi szintű politikában és kormányzásban való közvetlen állampolgári részvétel megerősödése. A „jó kormányzás” sokak (pl. az Európai Unió fejlesztési dokumentumok) által hangoztatott technokrata és teljesítményorientált fogalmával szemben a részvételi demokráciát sokan a politikai legitimitáció vonzó és kevésbé elitista alapjának tekintik, amely a hagyományos demokratikus képviselő mellett helyezkedik el (Silver et al. 2010). A deliberatív elmélet szerint – amelyet először Jürgen Habermas fogalmazott meg az 1960-as években, s azóta számos újraértelmezésen ment keresztül – a közös döntéshozatalnak minden külső kényszertől mentesnek kell lennie, és a résztvevők közötti kölcsönös tisztelet elvein kell alapulnia.

Célja az észérveken alapuló konszenzus elérése, amelynek végén olyan kompromisszum jön létre, amely valamennyi félnek megfelelő (Habermas 1981).

Annak megértéséhez, hogy az állampolgárokat mi motiválja arra, hogy – egyénileg vagy szervezett formában – hozzájáruljanak a közpolitikák alakításához, röviden ki kell térni Boonstra és Boelens (2011) önszerveződés-elméletére. A szerzők a lehetséges állampolgári részvétel összefüggésében az önszerveződést olyan térbeli beavatkozásokra irányuló kezdeményezésként határozták meg, ami a civil társadalomból indul ki, az emberek közösségi hálózatain keresztül és kormányzati ellenőrzés nélkül. Az önszerveződés az a tényező, amelyre a részvételt lehet és érdemes építeni: az a folyamat, amely során az állampolgárok valamilyen érték vagy helyi közügy kapcsán organikusán, külső rásegítés nélkül szerveződnek csoportokba, s ezáltal hozzájárulnak a helyi demokratikus diskurzushoz. A jelenség azon az elképzelésen alapul, hogy a társadalmi folyamatokat nem egyetlen központi (kormányzati) perspektíva formálja, hanem számtalan másféle elem van jelen, azok sokféleségével és dinamikájával együtt. A koncepció térbeli értelmezését többek között Juval Portugali (2000) dolgozta ki, és ennek eredményeként született meg a város, mint önszerveződő rendszer gondolata. Mivel a város számtalan különböző szereplő kezdeményezéseinek, kollektív cselekvésének közös terméke, e folyamatok eredményei sajátos formákban, morfológiai vagy funkcionális mintázatokban nyilvánulnak meg. A szerző szerint abban a pillanatban, amikor a tervezők és a döntéshozók a városokat ezen a szemléleten keresztül kezdik el értékelni és érzékelni, egy új típusú városfejlesztésről beszélhetünk. Az új felfogás szerint a cél az, hogy „ne irányítsuk a városfejlődést, hanem részt vegyünk benne” (Portugali 2000: 336).

A deliberáció növekvő fontosságát gazdasági, társadalmi, politikai és területi szempontból számos tényező serkenti: az információk jobb hozzáférhetősége, az individualizáció, a társadalmi szerveződés evolúciója és az eszmecseréket elősegítő háttér (pl. az internet térhódítása, a multimédia eszközök elterjedése, a szélesedő mobilitási lehetőségek stb.) sokkal összetettebb és heterogénebb környezetet eredményeztek, amelynek eredményeként az utóbbi évtizedekben a fejlesztésben résztvevők hatalmi viszonyaiban jelentős átalakulás következett be. A tervezők hatalmi pozíciója – elsősorban a globalizáció folytán – helyi, regionális és nemzetálami szinten általában véve is meggyengült; az egyoldalú kormányzati intézkedések mozgásteret és legitimitása csökkent, miközben a várostervezés egyre inkább a civil társadalom „megoldó erejére” szorult (Boonstra és Boelens 2011).

Az alulról szerveződő, grassroots jellegű helyi szervezetek hangjának becsatornázására, fejlesztéspolitikába való integrálására már az 1960-as évek óta voltak törekvések, s az idők folyamán négy fő formájuk alakult ki, egymással nagyjából párhuzamosan: a részvételi költségvetés, a közösségi gyűlés, a közpolitikai konferenciák és a nyilvános viták intézménye.

A négy részvételi forma közül a legnagyobb befolyásra eddig talán a részvételi költségvetés tett szert, amelyet elsőként a braziliai Porto Alegreben alkalmaztak 1989-ben, a brazil Munkáspárt 1988-as választási győzelmét követően (Abers 2000). Akkoriban a párt népszerűsége felívelőben volt, s be kellett bizonyítania,



hogy kormányzati stílusa különbözik a többi pártétól. Ennek azonban volt egy alulról jövő kiegészítő folyamata is, hiszen a civil társadalom is több együttműködést követelt a fejlesztésben. Az új eszköz kidolgozása tehát a felülről lefelé és alulról felfelé irányuló folyamatok összekapcsolásának eredménye volt. A dél-amerikai tapasztalatokkal szemben az első európai példákat az erős politikai törekvések és a gyenge civil társadalom jellemezték, így itt döntően egy felülről jövő akaratnak köszönhetjük a deliberatív gyakorlatok elterjedését (Bassoli 2011). Népszerűségének tetőfokára ez a módszer az ezredforduló utáni években hágott, amikor a kutatók Dél-Amerikában már több mint ezer (Goldfrank 2007), Európában pedig több száz (Sintomer et al. 2005) példát találtak, számuk azóta is egyre növekszik.

Európában az új gyakorlatot először a nyugat-európai országokban alkalmazták, ahol a társadalomfejlődés és a korábbi participatív törekvések könnyen lehetővé tették az új eszköz integrálását a városfejlesztésbe, majd innen terjedt át fokozatosan a kelet-közép-európai posztoszocialista országokba, így Magyarországra is. Ezekben az államokban a részvételi eszközök elterjedése gyakorta volt köszönhető a demokratikus intézmények gyengülésének és a hatalom központosító törekvéseinek, de országonként eltérő mértékben. A részvételi költségvetés terén a régióból Lengyelország emelkedik ki, ahol az eredeti modellhez képest kisebb fokú deliberáció és nagyobb önkormányzati autonómia ellenére is elterjedt az eszköz a nagyvárosok körében. Ma a lengyel városok több mint 40%-ában működik részvételi költségvetés, 2018-tól pedig törvény kötelezi az önkormányzatokat a módszer alkalmazására (Merényi 2020). A lengyel arány európai szinten is kiemelkedő, posztoszocialista környezetben pedig még inkább, hiszen Ukrajnában (a városok 44%-ában) és Csehországban (1,1%) már sokkal kevésbé elterjedt, nem is beszélve Magyarországról (0,4%) és a hozzá hasonló fejlettségű Szlovákiáról (0,4%) és Romániáról (0,3%) a PB Atlas adatai szerint (G7 2022).

A deliberatív demokrácia felé vezető úton egy másik módszer a *közösségi gyűlés* (citizen's assembly). Farrell és szerzőtársai (2019) szerint ezeket a gyűléseket a véletlenszerű kiválasztás különbözteti meg más deliberatív folyamatoktól. Ennek célja, hogy a polgárok reprezentatív mintáját hozza össze és pontosabban tükrözze a társadalom összetételét, mint a választott testületek. A közösségi gyűlések nagy hangsúlyt fektetnek a tanácskozási folyamatra, amelyek során az állampolgárok egy adott közügyben a szakértőktől kapott információk alapján, valamint a nyílt és indokolt vita után, közös nyilatkozatot vagy ajánlásokat fogalmaznak meg. A harmadik eszköz a *közpolitikai konferenciák* szervezése, amelyek a brazil modell szerint ideális esetben helyi szinten gyökereznek, leggyakrabban a szociálpolitika témáit érintik és a civil szervezetek képviselői dolgoznak együtt a köztisztviselőkkel és politikusokkal, egyfajta vegyes tanácsokat alkotva.

A negyedik gyakorlat pedig a *nyilvános viták* intézménye, amely szintén rendkívül elterjedt, viszont szakpolitikai és ágazati kérdésekben sokkal gyakrabban kerül rájuk sor, mint területi érvényű fejlesztési projekteknél. A nyilvános vitákon megjelentek kifejthetik érveiket és ellenérveiket a ténylegesen tárgyalt projekttel kapcsolatban, és a döntéshozóknak később számot kell adniuk arról, mit és hogyan építettek be a tapasztalatokból a fejlesztésbe.

Ez abban különbözik a közvélemény-kutatástól és népszavazástól, hogy egy olyan érintett nyilvánosság meglátásait rögzíti, akik közül sokan már korábban is gondolkodtak a projektről és akik a környezetükhöz való kötődésük révén elkötelezettek abban, hogy a vitában a projekt társadalmi kritikáját fogalmazzák meg. Az ülések dinamikájában a vita olyan formája valósul meg, amely messze túlmutat az ellenvetések pusztá egymás mellé állításán (Fourniau 2013). A fentiekben ismertett négy eszközt tartják a deliberatív demokrácia leggyakrabban használt eszközeinek, habár nem tisztázott, hogy az empirikus eredményeket a települések helyi sajátosságaival, a fennálló demokratikus környezettel vagy a deliberatív eszközök természetével magyarázzák-e leginkább. Bár sokan a gyakorlatokat *sui generis*nek tekintették (Allegretti 2000; Cabannes 2003), az utóbbi időben néhány kísérlet történt teljes körű összehasonlításokra, amelyek képesek a közös pontokat kiemelni, különböző típusokat azonosítani.

Az ismertett négy fő részvételi forma közül a részvételi költségvetés, habár nagy népszerűségnek örvend a városkutatók és helyi döntéshozók között egyaránt, nem kritika nélküli. Jelen tanulmány terjedelme ugyan nem teszi lehetővé, hogy részletesen tárgyaljuk az elméletet és a megvalósult gyakorlatokat övező kritikákat, de feltétlenül említést kell tennünk néhányról. Például Silver és szerzőtársai (2010) szerint a részvételi eszközök iránti nagy lelkesedés elterelte a figyelmet azok hátrányairól. Egyrészt, a kölcsönös bizalom a társadalom tagjai között nem mindenütt áll fenn (Clark–Carreira da Silva 2009). Ugyanazok az erős szolidaritási kötelek, amelyek egy csoport tagjait segítik a célok elérésében, gyakran kizárják a kívülállókat és a másként gondolkodókat (Portes–Landolt 1996). Másrészt, a különböző társadalmi csoportok előítéletesek az állampolgári részvételben.

Az elitek igyekeznek a döntéshozatalt a nyilvánosságtól elzártan tartani; a résztvevők nagy része pedig nem egyszerű állampolgár, hanem civil szervezetek vezetői, akik bizonyos csoportok, értékek vagy identitások nevében lépnek fel, anélkül, hogy formálisan felelősséggel tartoznának értük (Houtzager–Gurza Lavallo 2009). Harmadszor, a felső- és középosztály tagjai gyakran védik kiváltságaikat, így például a nemkívánatos területhasználat, a veszélyeshulladék elhelyezés, a levegő- és vízszennyezés elleni tiltakozás viszonylag hamar a „not in my backyard” attitűdhez vezet, miközben az alacsonyabb státuszú csoportok – alacsonyabb érdekérvényesítő képességük folytán – hátrányt szenvedhetnek. Monno és Khakee (2012), illetve Legacy (2016) szerint a részvételi tervezés válságba került, s arra figyelmeztetnek, hogy a kormányzatok csak a növekedéspárti logikák elfedése céljából alkalmazzák (Purcell 2008). Silver és társai (2010) szerint ahhoz, hogy elősegítsük a valódi részvételt, olyan jogi és szabályozási reformokat kell végrehajtani, amelyek megerősítik a marginalizált csoportokat. Ezek lehetnek olyan egyszerű dolgok, mint a találkozók megfelelő időpontjának és helyének meghatározása, egészen az állampolgári jogok kiterjesztéséig és érvényesítéséig. A fő üzenet, hogy az eljárásokat úgy kell kidolgozni, hogy azok ne csupán a már támogatást élvező projekteket legitimálják, hanem valóban az állampolgárok bevonását jelentsék.



A „felhatalmazott részvételi kormányzás” hívei szerint biztosítani kell, hogy mindenki egyenlő tiszteletet kapjon (Susskind 1999; Fung–Wright 2001; Briggs 2008), és le kell küzdeni, hogy az egyes hangok többet számítsanak, mint mások (Silver 2010).

A civil aktivizmus és a társadalmi részvétel szárnybontogatása Magyarországon a rendszerváltozás után

A deliberatív demokrácia alapelve, hogy mindenki részt vehet a politikai és/vagy társadalmi-közösségi folyamatban, akár állampolgárként, akár civil szervezeti formában, viszonylag újdonságnak számít hazánkban. Magyarországon a bő négy évtizedes államszocialista rendszer erősen központosított, paternalista körülményei között nem alakult ki és sok tekintetben még ma is hiányzik, illetve gyenge a spontán érdekképviseleti csoportok létrehozásának és intézményesítésének kultúrája (Csanádi et al. 2010). Az informális szerveződések kialakulása csak a rendszerváltozás után indult meg, s máig kezdeti fejlődési szakaszában van, különösen a részvételi intézményrendszer nemzetközi szinten tapasztalható virágzásához viszonyítva. Az alábbiakban a fővárosi civil társadalom fejlődését mutatjuk be a '90-es évek szárnybontogatásaitól a napjainkban tapasztalható helyzetig.

A rendszerváltozást követően a döntéshozók marginális szerepet szántak Budapesten az éledező civil szerveződéseknek a városfejlesztéssel kapcsolatos döntéshozatali folyamatokban. Az önszerveződési hagyományok hiánya a civilek felkészületlenségét vonta maga után, így nem állt rendelkezésre megfelelő szervezeti háttér a lehetőségek kihasználására. A városképvédelem előfutára az 1990-ben megalakult Budapesti Városvédő Egyesület volt; a millennium táján megjelentek a spekulatív városfejlesztés ellen szerveződő csoportok, mint például a Lakásbérlők Egyesülete (LABE), később pedig A Város Mindenkié (AVM) és alszervezetei (Utcáról Lakásba Egyesület, Utcajogász stb.), illetve a Centrum Csoport; a zöld szempontok érvényesítését pedig a Levegő Munkacsoport és a Védegylet tűzte zászlajára (Bródy 2022). Az EU-csatlakozással érkező új fejlesztési mechanizmusok már megkövetelték a különböző érdekcsoportok becsatornázását, ennek ellenére a bevonás gyakran felszínesen történt meg. A közfeladatok projektessé válása olyan kettéosztott társadalmat hozott létre, melyben egyik oldalon a professzionális szakemberek, másikon pedig a laikus civil közösségek álltak (Gille 2010). Ez a polarizált helyzet gyakran tovább mélyítette a szakadékot a két fél között, pedig a civil közösségek helyi tapasztalatai a szakemberek technikai ismereteivel kiegészülve egy megfelelő keretrendszerben hatékony kooperációt is eredményezhetnek. A megosztottság ugyanakkor nemcsak a döntéshozatali folyamatokat befolyásolta negatívan, hanem a projektek hatékonyságát is csökkentette, mivel az együttműködés és a kölcsönös megértés hiánya gyakran vezetett konfliktusokhoz és elégedetlenséghez. A 2008-as globális pénzügyi válságot, valamint a 2010-es parlamenti választásokat követő időszakban a nemzeti szint megerősödése bizonyos mértékig

a szociális szempontok háttérbe szorulásával és látványberuházások felfutásával járt. A recentralizációs politikák következtében a társadalmi részvétel sok esetben alárendelődött a városmarketing céljainak. A helyi lakosság bevonása leginkább azt a célt szolgálta, hogy ezzel az önkormányzati beavatkozások társadalmi támogatottságát növeljék, miközben folyamatosan igyekeztek visszaszorítani a szegénység és a hajléktalanság látható jeleit, esetenként kriminalizálva azt (Udvarhelyi 2013). A szakirodalom a városi újbaloldali mozgalmak új generációjára az „új lokalizmus” kifejezést alkotta meg (Pintér–Merényi 2021). E mozgalmak a helyi kultúra és identitás újrafelfedezését, a szociális és zöld szempontok integrációját, továbbá az elitista fejlesztések ellensúlyozását tűzték zászlajukra. A globális pénzügyi válságot követő időszakban a kormányzati politikát a központosítási törekvések és a forráselvonások jellemezték, így ezen turbulens időszak természete nem könnyítette meg a társadalmi részvétel és egyszersmind a demokrácia megszilárdulását. Ahogy Ágh (2016) fogalmaz: „a 2010-ig fennálló rendszert demokráciának becéztük, de még képviseleti demokráciának se volt az igazi. (...) „...nyugati importból beszereztük és fölülről felépítettük a demokratikus intézményrendszert, legalábbis kívülről és megszűről úgy látszott. De belülről és közlől egészen másképp festett a dolog, mert a formális demokrácia vastraverzei befejezetlenül maradtak a részvételi demokrácia belsőépítészei nélkül. A sokat emlegetett hasonlattal a demokrácia épületébe nem költöztek be a lakók, és csupán a kiüresedett, tönkre-elitesedett képviseleti demokrácia jutott nekik” (Ágh 2016: 15–16).

A 2010 után kiépített új magyar kormányzati modellt, az erősen centralizáló államhatalmat elsősorban a korábbi neoliberális ciklusoktól eltérő, konzervatív értékrend motiválta. Az önkormányzatok feladatkörei beszűkültek, a helyi társadalmak fokozatosan elveszítették a közvetlen beleszólás lehetőségét az életkörülményeiket érintő alapvető funkciók működésébe (Pálné Kovács 2019), így a részvételi intézményrendszer kibontakozására sem nyílt lehetőség. A társadalmi bevonás elsősorban városmarketinges eszköz és legitimációs stratégia volt; a Fővárosi Civil Iroda 2010 és 2019 között is működött, mindössze két alkalmazottal, ad hoc jellegű feladatkörökkel, transzparens mechanizmusok nélkül. A civil szférában az általános vélekedés az volt, hogy „ha valaki sokat jár egy önkormányzat nyakára, akkor sikerülhet”, az önkormányzati oldal értékelése szerint pedig „mindenképpen jó lenne egy erős civil társadalom, csak most éppen ezt a szót sem lehet kimondani” (Bródy 2022: 93). Ez az állapot jól tükrözi a két szféra közötti feszültséget és kommunikációs szakadékat: a civil szervezetek kezdeményezései az önkormányzati bürokrácia útvesztőiben gyakran elhalnak, míg a hivatalok többnyire tehernek élik meg a szervezetek folyamatos nyomását. A következő fordulópontot a 2019-es önkormányzati választások jelentették, ahol több vidéki nagyvárosban, a fővárosban és kerületeiben ellenzéki győzelem született, sok helyen helyi aktivisták segítségével és a szélesebb körű társadalmi bevonás ígéretével. Az újonnan megválasztott városvezetők elkezdtek a deliberatív mechanizmusok irányába mozdulni; noha többen rámutattak ennek kétélű mivoltára és kiemelték, hogy ezek segítségével könnyen a politikai legitimáció szolgálatába állíthatók a civil társadalom dinamikái (Pintér–Merényi 2021).



A rendszerszintű változás ugyan nem történt meg, de több fővárosi kerületben is megkezdődött a részvételi eszközök integrálása a városfejlesztés folyamatába.

A hazánkban alkalmazott leggyakoribb deliberációs eszköz – a világtrendeknek megfelelően – a részvételi költségvetés intézménye, amelyet 2023-ra a Fővárosi Önkormányzat mellett már kilenc kerületben¹ és három másik városban (Miskolc, Gyöngyös, Szentendre) is alkalmaznak (G7 2023). Az első részvételi költségvetést 2016-ban vezette be Kispest önkormányzata, az intézkedések száma pedig a 2019-es önkormányzati választások után ugrott meg látványosan; habár a COVID-járvány és a források megvonása folytán a törekvések rögvest meg is torpantak. Mivel a programok többsége az előző 2–3 évben indult, így természetükben nagyon különbözőek. Eltérő az önkormányzati költségvetésből erre a célra elkülönített összegek aránya is (átlagosan 0,23%, a legmagasabb érték a Budafok-tétényi 14%), az online felületek kihasználásának mértéke (pl. a Fővárosi Önkormányzat kiterjedt online kommunikációs kampányban hirdette a szavazást, a III. kerületben viszont minden második szavazatot személyesen adtak le 2022-ben), valamint a bevonás mértéke és az önkormányzatok autonómiája (G7 2023). Napjainkban a rohamosan növekvő részvételi igények kielégítését az infokommunikációs technológiák is segítik, ezzel a deliberatív folyamatokban is új perspektívák nyílhatnak, hiszen ezeket kevésbé befolyásolják az állami intézmények (Ágh 2016). Az online platformok és a közösségi média lehetővé teszik, hogy szélesebb társadalmi rétegek is bekapcsolódjanak a közéleti vitákba, amely jelentős mértékben hozzájárulhat a társadalmi kohézió növeléséhez, emellett az állami és önkormányzati szervek működése is átláthatóbbá válhat a laikus tömegek számára. Részint ennek a folyamatnak is betudható, hogy az állampolgárok aktivitása folyamatosan növekszik, a deliberatív eszköztár pedig egyre bővül. Különbségeik mellett a programok számos közös jellemzőt is hordoznak, például sok vezetés törekszik a személyes találkozásokra (pl. ötletelő műhelyek Józsefvárosban, Óbuda-Békásmegyeren és Szentendrén), illetve évről-évre szinte mindenütt növekszik a beküldött ötletek és a szavazatok száma is. Ezek kiegészülhetnek külsős szakértők bevonásával vagy éppen helyszínbemjárásokkal, ahol a lakók közvetlenül a szomszédságukban vitathatják meg a fejlesztések körülményeit az önkormányzat embereivel. Általános tapasztalatként fogalmazható meg, hogy a részvételi gyakorlatokra hazánkban is jól érzékelhetően növekszik az igény, ami pozitív hatással lehet a közösségek fejlődésére, a hivatalokba vetett bizalom növekedésére és egyszersmind az inkluzívabb, hatékonyabb döntéshozatalra (Zeisler 2022).

A civil szervezetek városfejlesztő ereje: budapesti tapasztalatok

Napjaink helyzetét feltárandó, 2023. április 28. és június 20. között a cikk első szerzője félig strukturált mélyinterjúkat készített önkormányzati szakértőkkel, városfejlesztési projektmenedzserekkel, illetve civil szervezetek vezetőivel, hogy képet kaphassunk a civil-önkormányzati kapcsolatok sokféleségéről, a két oldal állás-



pontjáról, a partnerség pozitív hozadékairól és hátulütőiről. Összesen nyolc szakember válaszait rögzítettük, átlagosan 1 óra terjedelemben, ami az empirikus kutatás alapját képezte. Azért láttuk indokoltnak a kvalitatív módszertan alkalmazását, mivel ez nyújtotta a leghatékonyabb lehetőséget a folyamatok legmélyebb és legrészletesebb megértésére. Az interjúalanyok által elmondott történetek, személyes percepciók, tények és vélemények rávilágítottak a civil és önkormányzati kapcsolatok dinamikus és kihívásokkal teli természetére. Kérdéseink során kitértünk a civil szervezetek fejlődéstörténetére – különös tekintettel a tér- és időbeli dimenziókra –, a szervezetek és az önkormányzatok közötti esetleges konfliktusokra és érdekütközésekre, illetve a fővárosi részvételi kultúra meghonosodására. A mélyinterjúk feltárták, hogy a civil szervezetek fejlődése korábban nagyban függött az adott időszak politikai és gazdasági környezetétől, ugyanakkor napjainkban ez a függés lazulni látszik, részint a korábban ismertetett deliberációs folyamatok hazai megjelenése, részint pedig az önkormányzatok nyitottabb hozzáállása okán. A továbbiakban feltárjuk az együttműködések tapasztalatait, sikereit és árnyoldalait.

Deliberációs törekvések és a részvételi eszköztár

A sikeres és hatékony társadalmi kooperáció elsődleges ismérve, hogy mindkét oldalról, tehát a lakosság irányából alulról szerveződve, illetve az önkormányzat részéről is egyszerre van jelen az együttműködési szándék. A politikai szereplők egyfelől belátják, hogy az érintett helyi civilek bevonása nélkül nem célszerű fejlesztéseket véghezvinni; másrészt felismerik, hogy az állampolgárok és a civil/non-profit szervezetek bevonása nem arról szól, hogy kész tervezetekkel állnak eléjük, hanem már az elképzelések kidolgozása előtt is kikéri véleményüket, számolnak a jelenlétükkel. Másfelől a helyi társadalom tagjai felismerik, hogy életük és környezetük jobbá tételéhez közösségi szinten is szükséges együtt gondolkodniuk és ki kell használniuk minden lehetőséget, hogy az őket érintő közügyekbe véleménynyilvánítóként és megvalósítóként is bevonják őket. E kétirányú felismerés nem történhet külön-külön, hiszen ha nincs központi akarat, akkor az alulról jövő kezdeményezések nagyon nehezen vagy egyáltalán nem érnek célt; ha pedig a döntéshozók szándéka nem találkozik a helyiek akaratával, akkor nem jön létre az összefogás (Reisinger 2010).

A fővárosi Civil Iroda már 2004-ben megalakult és ugyanebben az évben elfogadásra került a ma is hatályos Civil Nyilatkozat. Ettől függetlenül ez még nem tekinthető tényleges részvételi célú törekvésnek, hiszen ahogy Bródy (2022) írja, az iroda sokáig ad hoc jellegű feladatokkal működött. A 2019-es önkormányzati választások nagy változásokat hoztak az iroda életében, amely immáron szélesebb apparátussal és valódi hatáskörökkel rendelkezik. Működésük során kiterjedt stratégiát hoztak létre öt munkacsoporttal (Zöld, Esélyteremtő, Nyitott, Aktív és Fiatal Budapest), amelyek tulajdonképpen az egyes területekért felelő alpolgármesterek prioritásainak felelnek meg.



Szoros együttműködések alakítottak ki olyan befolyásos civil szervezetekkel, mint például a Járókelő, a Város és Folyó Egyesület (VaLyó), az ULE, a Menhely Alapítvány vagy a K-Monitor. 2021-ben létrehozták a Budapesti Civil Adatbázist, amelybe bármilyen budapesti székhelyű civil szervezet tud regisztrálni. A honlap e formájában gyakorlatilag egy táblázatként funkcionál, amelyben munkacsoportonként lehet keresni az adatbázisban szereplő szervezeteket, ám a későbbiekben elsődleges kommunikációs csatornaként szeretnék használni, folyamatosan dolgozva a funkciók bővítésén. Ezen keresztül szeretnék például megjeleníteni a szervezetek számára lényeges jogszabályi tervezeteket, pályázati lehetőségeket, eseményeket, továbbá céljaik között szerepel, hogy az egyes szervezetek is használhatnák a felületet pl. hirdetésre és információk megosztására.

Az önkormányzati szereplők proaktivitása egy olyan kulcstényezője a sikernek, amit nem lehet mérlegre tenni, amellyel nem lehet választást nyerni, azonban ha nincs meg a felülről jövő igyekezet, akkor a részvételi kultúra meghonosítása csaknem lehetetlen feladat. A proaktív hozzáállás nagyobb átláthatóságot is biztosít, amely növeli a polgárok bizalmát, világosabbá teszi az önkormányzati tájékoztatást és elősegíti a felelős részvételt. Ezt a kettős, top-down és bottom-up intézmények közötti kapcsolatot hajlamosak vagyunk leszűkíteni az intézményekre – különösen az önkormányzatok esetében –, és alábecsülni a különböző hatóságokban tevékenykedő személyek hatását. Interjúalanyaink elmondása szerint a főváros és a civilek formalizált viszonyán túl legalább ennyire erős az egyéni kapcsolati hálón alapuló kapcsolattartás, pl. több főosztály munkatársai közül is sokan voltak civil szervezeti tagok, és a vezetők személyes kapcsolati hálója is kiemelten fontosnak bizonyult. Jól érzékelteti a civil szervezetek és a hivatali osztályok működésének eltéréseit, hogyha egy korábban civil szervezeti pozíciót betöltő személy bekerül egy hivatalba, a korábbi munkatársak gyakran furcsállják, hogy „*miért nem történik már valami.*” A két közegnek elsősorban meg kell értenie egymás működését és nyíltan kell kommunikálnia egymás felé, hogy aztán a későbbiekben egyre hatékonyabb partnerséget lehessen kialakítani. Bár úgy tűnhet, hogy gyenge lábakon állnak azok a kezdeményezések, amelyek a városvezetők személyes akarata miatt kerülnek a prioritási lista elejére, többen úgy vélekednek, hogy máshogy nem tudnak működni ezek a folyamatok. Hiszen egy, a megválasztott városvezető programjában hangsúlyosan szereplő ügy gyakran már az általa folytatott választási kampány egyik fő ígéretéül szolgál, így az átlagosnál nagyobb társadalmi figyelem övezi; másfelől pedig a korlátozott pénzügyi és humánerőforrások kényszerű választásra ösztönzik a városvezetőket, amelyek során – nem meglepő módon – a saját víziójukat részesítik előnyben. Például fővárosi szinten a 2019-ben megválasztott főpolgármester egyik legfőbb ígérete az autósforgalom csökkentése volt, és ennek megfelelően szoros együttműködést alakítottak ki a VaLyóval, ami leglátványosabban a pesti rakpartok nyári időszakos lezárásában mutatkozott meg. A kerületekben pedig a helyhez kötöttség és a kerületi – vagy gyakran inkább városrészi, szomszédsági – identitás miatt még inkább felértékelődnek a vezetők kapcsolatai.

A részvételi kultúra meghonosításában kezdetben tehát sok múlik az innovatív személyiségeken, akik elindítják és katalizálják a folyamatokat, amelyek ha megszállárdulnak, már kisebb esély van a visszarendeződésre. A deliberatív gyakorlatok jogszabályi keretek közé foglalása már Budapesten sem ismeretlen. A VIII. kerületben elkészült részvételi koncepció célja, hogy személyektől és politikai hovatartozástól függetlenül is működjön a rendszer a későbbiekben; ezzel próbálják intézményesíteni az új szokásokat. A dokumentum legfőbb célja, hogy megteremtse a részvételi önkormányzás feltételeit, középtávon konkrét intézkedési tervet fogalmazzon meg a hivatal számára, hosszú távon pedig az önkormányzat társadalmi beágyazottságának növelését és demokratikus működését biztosítsa. A koncepció segítségével egy olyan önkormányzatot szeretnének kialakítani, amely nyitottan és rugalmasan reagál a lakosság igényeire, valamint befogadja és tiszteletben tartja a leginkább sérülékeny társadalmi csoportok érdekeit. Meg kell jegyezzük azonban, hogy a koncepció alapvetően egy belső munkaanyagként szolgált az akkoriban felálló Részvételi Iroda számára, és nem tekinthető teljeskörűen kidolgozott jogi keretrendszernek, sokkal inkább egy laza útmutatónak. Ettől függetlenül az első lépések megtétele kifejezetten fontos és előremutató volt, és lehetett rá építkezni.²

A fővárosban találunk példát a VIII. kerületihez hasonló kezdeményezésre igen eltérő státuszú és történelmi hagyományokkal rendelkező városrészben is. A XII. kerületben 2016-ban alapították meg a Zöld Irodát, amely gyakorlatilag a részvételi intézményrendszer első elemeként és a kerületi önkormányzat legfiatalabb szerveként működik. Egy olyan kerületben, ahol a helyiek elmondása szerint korábban nem volt jellemző a civil szervezetek jelenléte, és az önkormányzat lakossági kapcsolatfelvételre irányuló erőfeszítései gyakran kudarcot vallottak a házakat körülvevő „vastag kerítések” miatt. Az iroda munkatársai tevékenységüket leginkább a lakossági kapcsolattartásban, illetve különféle civil pályázatok koordinálásában határozzák meg, de Zöld Iroda révén nagy hangsúlyt fektetnek a környezeti szempontú intézkedésekre is, amelyre jó példa a Böszörményi úti közösségi kert. Ezek az intézmények nagy segítséget tudnak nyújtani abban az esetben is, ha a civil szervezetek részéről kezdetben bizalmatlanság tapasztalható a vezetés felé, s egyfajta hidat tudnak képezni, amely átsegíti a civileket az adminisztratív akadályokon.

Hosszantartó együttműködés olyan közegben tud megvalósulni, ahol a civilek aktivitását az önkormányzat nyitott kapukkal fogadja és lehetőségeihez mértén pénzzel, de emellett más erőforrásokkal, illetve morálisan is támogatja. A VIII. kerületben az irodát egyfajta „belső ellenállásként” jellemezték, amely felül tudja írni a megszokott folyamataikhoz ragaszkodó bürokratikus gépezetet, a XII. kerületi iroda pedig azzal szembesült, hogy tevékenységük annyira „civiles”, hogy sokan nem is tudják, hogy ők a városvezetés részeként működnek. Ez egy kétélű fegyver, hiszen könnyen megtalálják a hangot a helyiekkel, viszont gyakran belefutnak abba is, hogy sokan nem ismerik fel, hogy az adott szolgáltatást a városvezetőktől kapták. Összességében Budapesten az eszköztár bővülése figyelhető meg, egészen a mikroszintű projektekig: pl. társadalmi egyeztetések, helyi fórumok, civil pályázatok, közösségimédia-kampányok és közösségszervező tevékenységek.



Egyre több önkormányzat igyekszik proaktívan hozzáállni a különféle szintű és célú civil csoportosulásokhoz, legyen az egy utcaközösség vagy valamilyen országos szerv, amely kerületi ügyeket is tárgyal.

Ettől függetlenül a „régis reflexek” még sok helyen működnek, Péterfi (2015) szerint az önkormányzatok gyakran csak letudni szeretnék a jogszabályokban rögzített kötelező egyeztetéseket, hiszen ezek mindig egy előre nem látható konfliktus kibontakozását hozhatják magukkal. Ez egy paradox helyzet, hiszen a tervezők feltehetően azért tartanak ettől, mert a projektben szereplőkön kívül nem ismernek sok helyi lakost, de ha a részvételi intézmények kiépítésébe sem kezdenek bele – félve az esetleges ellenállástól, illetve az eddig megszilárdult folyamatok átszervezési nehézségeitől – a helyzet a továbbiakban is fennmarad. Sokan úgy gondolkodnak, hogy az állampolgárok megválasztották önkormányzati képviselőiket, így teljes mértékben átruházták rájuk a városirányítás jogát. Ez azonban egy elavult szemléletmód, amelynek a megváltoztatása kulcsfontosságú ahhoz, hogy hazánkban is előre mozdítsuk a részvételi demokráciát. Ágh (2016) szerint: „*Nyugaton a képviselői demokrácia csak ott és annyiban működik jól, ahol kiegészül ikertestvérelével, a részvételi demokráciával. A demokrácia nem a „magasban” van, felettünk lebegve valahol, hanem bennünk, mert csak az tarthatja fenn, ha mindennaposan gyakoroljuk*” (Ágh 2016:17).

Civil-önkormányzati kapcsolatok és lehetőségek

A civil szervezetek önkormányzatokhoz fűződő kapcsolatát több szempont szerint is érdemes megvizsgálni. A kapcsolatok sokféleségét megközelíthetjük ágazati, területi, politikai és egyéb szempontból is, s ezek keveredése olyan sokdimenziós teret hoz létre, amelyet összetettsége miatt nehéz értelmezni. Ennek ellenére a civil-önkormányzati kapcsolatrendszerben felfedezhetők olyan szabályszerűségek, amelyekre fel lehet fűzni bizonyos modelleket. E ponton fontos megjegyezni, hogy jelen vizsgálat nem terjed ki olyan nonprofit, szolgáltató jellegű civil szervezetekre, mint például a Máltai Szeretetszolgálat (amely az ország legnagyobb civil szervezete, és több tízmilliárd forintos Európai Unió forrást kezel). Ezek a szervezetek gyakran valamilyen állam által leosztott feladatot látnak el, betömve a rendszer foghíjait, és szemléletükben sokkal inkább nonprofit céggént jellemezhetőek, mintsem helyi léptékű, kevés erőforrásból működő civil szervezetként.

A civil szervezetek befolyása, ereje több tényezőtől függ. Képzeljük el azt az erőteret, ahol az önkormányzat a centrumban áll, körülötte a civil szervezetek, amelyben a centrumtól való távolság határozza meg a szervezetek befolyását. A hatalmi centrumhoz közel álló szervezeteknek két típusa különíthető el: egyik oldalon állnak az országos szintű, kiterjedt apparátussal, széleskörű ismertséggel, esetleg ingatlanvagyonnal is rendelkező, egy adott ágazat szakértőit tömörítő csoportok, amelyek szakmai know-howt tudnak nyújtani azokban az ügyekben, amelyek köré szerveződnek. E szervezetek jelentősége abban rejlik, hogy képesek makroszintű

problémákat előtérbe helyezni a közbeszédben és a médiában, és szakértelmük, illetve erőforrásaik révén képesek befolyásolni például a jogszabályalkotási és döntéshozatali folyamatokat. A másik oldalon találjuk a helyi illetőségű, kisebb léptékű, szomszédsági alapú szervezeteket, melyek helyi beágyazottsággal, identitással, ill. kapcsolati hálóval rendelkeznek. Előbbiek az informális Facebook-csoportoktól az egyesületi, alapítványi formákig terjedhetnek, utóbbiak számára pedig a helyi ügyek felkarolása és a közösségépítés a legfontosabb feladat. Ezek a szervezetek a mindennapi életben játszanak fontos szerepet: erősségük a helyi beágyazottság és a közvetlenség, amely sokkal nagyobb fokú bizalmat képes létrehozni, mint a makroszintű szervezetek. Mindkét típusnak megvan a maga szerepe és jelentősége a civil társadalom erősítésében, és ez a kétszintű jelenlét lehetővé teszi a civil társadalom minél szélesebb körű részvételét.

Ebben a mátrixban azon szervek lesznek a legbefolyásosabbak, amelyek a két típus tulajdonságait képesek ötvözni: azaz a magas szakmai színvonal mellé társulnak személyes vezetői kapcsolatok vagy helyi beágyazottság, illetve fordítva, ha a lokálpatrióta csoportok is egy magasabb szintű szakmai alapon definiálják önmagukat. A befolyás természetesen a két véglet kombinálása nélkül is elérhető, hiszen a helyi szervezetek céljai között nem feltétlen szerepel az adott terület határain túlnyúló növekedés; a nagyobb léptéken szerveződő csoportok hangját pedig helyi érintettség nélkül is könnyebb meghallani. Ezen közvetítő szerep nemcsak a helyi közösségek igényeinek kielégítését szolgálja, hanem elősegíti a helyi szintű kezdeményezések fenntarthatóságát is. A szervezetek ezen képességei különösen fontosak a társadalmi és gazdasági szempontból egyaránt turbulens időszakokban (pl. globális pénzügyi válság), amikor gyakran van szükség a gyors alkalmazkodásra és új stratégiák kidolgozására.

Csanádi és társai (2010) a konfliktushelyzetekben megjelenő lokálpatrióta szervezeteket és lakossági tiltakozókat a hatalmi központtól messzebb helyezik el és csak a nagyobb szervezetek esetében feltételezik a partnerség lehetőségét. Ezzel szemben Pintér és Merényi (2021) a sikeres kooperációk kiindulópontját a lakossági, „grassroots” kezdeményezésekben jelölik meg, amelyek valamilyen kis léptékű, helyi közügy mentén szerveződnek, általában politikai dimenzió nélkül. Az ilyen szervezetek valamilyen külső feltételbe kapaszkodva (pl. politikai vákuum, belső feszültségek vagy hatalomátadás) magukhoz vonzzák a figyelmet, ezzel kilépnek a nyilvánosság elé, s ettől a ponttól kezdődhet el a közeledés a városvezetés felé. Számukra a részvétel nem öncél, hanem egy közös tanulási folyamat városvezetők és városlakók között: ezen együttműködések *„a demokrácia kreatív laboratóriumai-ként működnek, és egyszersmind arra készítetik a benne résztvevőket, hogy a helyi közösség igényeire szabott, fenntartható intézményi megoldásokat is kidolgozzanak – ezzel a konkrét partnerségen túlmutató eredményeket is létrehozva”* (Pintér–Merényi 2021: 11). Ez a fajta állampolgári elköteleződés hozzájárul a helyi közösség kollektív cselekvőképességéhez és erősíti a helyi identitást és szolidaritást, amelyet a szakirodalom „új lokalizmusnak” hív. A civil szervezeteknek először definiálniuk kell azokat a képviselési hiányosságokat, amelyen változtatni kívánnak, majd ezen



igényeket a döntéshozás deliberatív elképzeléseivel kell megvitatni. Ha az igényekről és részvételi gyakorlatokról folytatott párbeszéd abbamarad, azzal sérül a civilek autonómiája és nő a hatalom mozgásteret.

A fővárosban számos példát találunk a fentiekben jellemzett civil szervezetekre és kooperációkra. A részvételnek több lépcsőfoka van a tanácskozásokon, fórumokon való részvételtől kezdve a projektek előkészítő fázisában történő véleményformálásig. Ennél is hatékonyabb forma, ha egy-egy projekt mentén a városvezetés be is vonja az érintett csoportokat a megvalósításba, jogi szempontból pedig akkor a legerősebb az együttműködés, ha az önkormányzat valamilyen konkrét feladattal ruház fel egy szervezetet (pl. szociális ellátás kiszervezése, szemléletformálás, közösségfejlesztés, rendezvények lebonyolítása, kommunikációs feladatok). Ebben az esetben fontos látni, hogy a kezdeményezések sikere és befolyása azon is múlik, hogy az önkormányzat költségvetésében mire mekkora forrás van elkülönítve. Ennél fogva, mivel a főváros költségvetésének több mint felét a közlekedésszervezés (a BKK és a Budapest Közút Zrt.) teszi ki, nem meglepő a közlekedéssel foglalkozó szervezetek nagy jelentősége napjaink budapesti nyilvánosságában (és az sem rendkívüli, hogy a közelmúltban a közlekedést érintő konfliktusok kapták a legnagyobb figyelmet a nyilvánosságban, pl. Lánchíd-vita). Széles körben ismert pl. a Járókelő online hibabejelentő platform (amely egyébként Budapesten kívül huszonkét hazai városban is működik), amelyre a felhasználók a szomszédságukban tapasztalt közlekedési problémákkal kapcsolatban tehetnek panaszbejelentést.

A szervezet gyakorlatilag egy olyan informatikai szolgáltatást biztosít, amely a lakosságnak megkönnyíti a bejelentést, a városvezetés számára pedig könnyebbé teszi a közlekedési problémák megoldását. A már említett VaLyó a Duna jobb kihasználtságáért küzd, különböző kisebb léptékű projekteken keresztül igyekeznek a folyót a városlakókhoz közelebb hozni. A 2009-ben alapított AVM a lakhatás jogáért harcol, a csapatnak már többször sikerült leállítani a kilakoltatásokat és meggyőznie a helyi önkormányzatokat arról, hogy biztosítsanak szociális bérlakásokat a csoport számára, amelyeket aztán adományok és önkéntesek segítségével fel tudnak újítani és a hátrányos helyzetű lakók számára bocsátani (Pintér–Merényi 2021). Emellett számottevő helyi csoportot találunk a főváros különböző pontjain: a Tisztviselőtelepen, az Erzsébetvárosban, a Wekerle-telepen, a Palotanegyedben, de még az olyan, tehetősebbek által lakott városrészekben is, mint a Hegyvidék vagy a Rózsadomb. Ezen szervezetek mérete és befolyása az utcaközösségektől a kerületek egészét átfogó csoportokig terjedhet, és leggyakrabban olyan mikro-szintű helyi ügyeket tűznek zászlajukra, mint például a lakhatási, szociális, egészségügyi, közösségi és közlekedési ügyek, mivel elsődleges céljuk a helyi lakosság mindennapi életében felmerülő problémák becsatornázása.

Megállapítható, hogy az elmúlt években számtalan gyümölcsöző civil-önkormányzati együttműködést hoztak létre a fővárosban, azonban a civil szféra és a helyi hatalom között sok területen adódhatnak konfliktusok, melyek többnyire a szemléletbeli különbségekből és az eltérő jellegű működési folyamatokból adódnak.



A szakértők szerint számos kihívás van a két oldal viszonyában, mivel az önkormányzatok mozgástere és forrásai az utóbbi időben a kormányzati fiskális politika miatt nagymértékben beszűkültek és a meglévő forrásokat egyre kevésbé szeretnék tovább aprózni. Előfordul, hogy a kormányzat politikai indíttatásból juttat vagy éppen von meg forrásokat bizonyos szervezetektől, ezzel tovább terhelve a civil szervezetek és az önkormányzatok viszonyát, hiszen a kevesebb forrásból gazdálkodó önkormányzatok egyre kevésbé hajlandók a forrásokat elaprózni. Emellett az állam és az önkormányzatok közötti aránytalan feladatmegosztás, az állam túlsúlya a helyi érintettségű ügyekben is korlátozza az önkormányzatok mozgásterét és csorbítja a szubszidiaritás elvének érvényesülését. A cselekvések szimbolikus jelentősége továbbá, hogy a városvezetés nem szeretné kiengedni a kezéből az irányítást és hagyni, hogy a civil szervezetek arassák le a babérokat olyan sikerekért, amelyből ők politikai előnyt kovácsolhatnak. A civil szervezetek számára pedig nagy kihívás, hogy ne kapcsolják össze őket valamilyen politikai párttal az együttműködések során, napjaink igencsak polarizált és gyanakvó közvéleményében. Emellett az önkormányzatok gyakran beleesnek abba a hibába, hogy a kritikus és zajos csoportok hangjára figyelnek elsősorban, amely elképzelhető, hogy a lakosság csupán kis szeletét teszi ki. Ezen felül a lakossági egyeztetéseken is azok jelennek meg, akik nagyfokú érdeklődést mutatnak, vagy közvetlenül érintettek az adott tervekben, közülük is elsősorban azok, akik valamit kifogásolnak a tervekből. A reprezentativitás a civil szervezetek összetételében is kérdéseket vet fel, hiszen tagságuk túlnyomórészt az értelmiségből verbuválódik, s a társadalom más csoportjai közvetlenül kevésbé képviseltetik magukat. Így a részvételre irányuló törekvések csaknem kizárólag azokat érik el, akik ezért aktívan cselekszenek (Csanádi et al. 2010). Mindezen kritikai meglátások ellenére is úgy véljük, az együttműködéseknek van jövője Budapesten, különös tekintettel a 2024. június 9-ei önkormányzati választások fényében. A gyümölcsöző együttműködések elérése érdekében ugyanakkor az önkormányzatoknak figyelembe kell venni mind az országos, mind a helyi szervezetek érdekeit, hogy megfelelő szinergiákat alakíthassanak ki.

Összegző gondolatok

Az elmúlt években a deliberatív gyakorlatok terjedésének lehattünk szemtanúi a fővárosban, miközben a részvételi eszköztár fokozatos bővülése is megfigyelhető volt. Az önkormányzatoknak számos kihívással kellett megküzdeniük a mikroszintű helyi ügyek kezelésétől kezdve a bürokrácia idejétmúlt korlátjainak lebontásáig. A civil szféra és a városvezetők között folyamatos és nyílt kommunikációra van szükség annak érdekében, hogy megértsék egymás működési elvét, érdekeit, és egyesült erővel, progresszív irányba tereljék a városfejlesztést, meghonosítva a részvételi intézményrendszert és annak új eszközeit. Ebben a folyamatban nagy hangsúlyt és felelősséget kapnak az innovátorok, akik változást hoznak a rendszerbe, a siker pedig a kitartáson, a városvezetők prioritásain, a civilek aktivizmusán és a



két oldal hatékony kooperációján múlik. Jelen tanulmány szempontjából fontos momentumnak értékelhetők a 2024. június 9.-én tartott önkormányzati választások eredményei. Ennek nyomán a fővárosban már korábban is jellemző ellenzéki túlsúly tovább erősödött, s talán szimbolikus, hogy a város egyik budai elit kerületében egy civil indíttatású mozgalom jelöltje foglalhatja el a polgármesteri széket.

A kutatás arra is rámutatott, hogy a civil szervek közül azok tudják legsikeresebben képviselni ügyeiket, amelyek erős helyi beágyazottsággal, és/vagy nagy szakértői bázissal rendelkeznek, és az önkormányzat számára is képesek segítséget nyújtani. A jövőbeli hatékonyabb városfejlesztéshez a részvételi intézményrendszeren, a deliberatív demokrácián és az új lokalizmuson keresztül vezet az út: ezek hatása pedig nemcsak a konkrét beavatkozásokban csapódik majd le, hanem a közbeszéd állapotának javulásán, a közösségek szolidaritásának erősödésén és talán az egyes társadalmi csoportok esélyegyenlőségének javulásán is. A részvételi intézményrendszer kiépítése napjainkban elengedhetetlennek tűnik, s az önkormányzatok hatékony működésének alapfeltételévé vált, hogy a helyi lakosságot és civil szervezeteket minél aktívabban bevonhassák a döntéshozatalba. Ez a tervezési fórumok, konzultációk és közösségi gyűlések szervezésén túl a deliberatív folyamat minden szakaszába történő bevonást jelent, amely eredményeképpen nemcsak a fejlesztések határfoka és legitimitása, de ezen túlmenően a helyi demokrácia állapota és a lakosság önkormányzásba vetett bizalma is erősödni tud. A részvételi demokrácia alkalmazása lehetőséget nyújt arra, hogy a városfejlesztési folyamatokban valódi társadalmi részvétel valósuljon meg, amely figyelembe veszi a helyi közösségek igényeit és érdekeit. A részvételi megközelítés fenntarthatóbb és igazságosabb városfejlesztést eredményezhet, amelyben az állampolgárok aktívan és elkötelezetten képesek alakítani a városukat, ezzel elősegítve nemcsak a városi infrastruktúra és a szolgáltatások színvonalának emelkedését, hanem a közélet, a közbeszéd, a társadalmi szolidaritás és kohézió erősödését is.

A tanulmány az NKFI által támogatott K135546 sz. OTKA kutatási téma keretében készült.

Irodalomjegyzék

- Ágh, A. (2016): A védekező társadalom, avagy a civilek hatalma: töprengések a magyar civil társadalom helyzetéről. *Civil Szemle*, 13., (1), pp. 5–29.
- Abers, R. (2000): *Inventing Local Democracy*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Allegretti, G. (2000): Porto Alegre tra democratizzazione e sostenibilità. Radici locali e replicabilità di un'utopia realizzata [Porto Alegre between democratization and sustainability. Local roots and the repeatability of a realized utopia]. In: A. Magnaghi (Ed.): *Democrazia fai-da-te* [Do-it-yourself democracy]. *Carta-Cantieri Sociali*, Roma–Napoli.
- Bassoli, M. (2012): Participatory Budgeting in Italy: An Analysis of (Almost Democratic) Participatory Governance Arrangements. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36., (6), pp. 1183–1203. DOI: 10.1111/j.1468-2427.2011.01023.x.



- Boonstra, B.–Boelens, L. (2011): Self-organization in urban development: towards a new perspective on spatial planning. *Urban Research & Practice*, 4., (2.), pp. 99–122, DOI: 10.1080/17535069.2011.579767
- Briggs, X. de Souza (2008): *Democracy as problem solving: civic capacity in communities across the globe*. Cambridge, MA.: MIT Press,
- Bródy L. S. (2022): Társadalmi részvétel a városfejlesztésben: változó szerepek Budapest tereinek alakításában. *Tér és Társadalom*, 36., (1), pp. 82–99. DOI: 10.17649/TET.36.1.3359.
- Cabannes, Y. (ed.) (2003): Presupuesto participativo y finanzas locales. *Documento Base*. (Participatory budget and local finance. Frame Document]. Document presented at the opening session of the URBAL Network N°9, PGU-ALC/ European Commission, Porto Alegre.
- Campbell, A. (1976): Subjective Measures of Well-Being. *American Psychologist*, 31., (2.), pp. 117–124. DOI: 10.1037/0003-066X.31.2.117
- Clark, T.N.–Carreira da Silva, F. (2009): Revisiting Tocqueville: citizenship norms, political repertoires, and cultural participation. In M. Cherkaoui and P. Hamilton Raymond Boudon. (Eds.), *A Life in Sociology*, Oxford: Bardwell Press.
- Csanádi, G.–Csizmady, A.–Kőszeghy, L. (2010): Nyilvánosság és részvétel a településtervezési folyamatban. *Tér és Társadalom*, 24., (1), pp. 15–36. DOI: 10.17649/TET.24.1.1293.
- Farrell, D. M.–Curato, N.–Dryzek, J. S.–Geißel, B.–Grönlund, K.–Marien, S.–Niemeyer, S.–Pilet, J.–Renwick, A.–Rose, J.–Setälä, M.–Suiter J. (2019): Deliberative Mini-publics: Core Design Features. *Working Paper Series No 2019/5*.
- Fourniau, J.-M. (2013): Débat public. In: I. Casillo–R. Barbier–L. Blondiaux–F. Chateauraynaud–J.-M. Fourniau–R. Lefebvre–C. Neveu–D. Salles (Eds.): *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation*. DicoPart (1ère édition). GIS Démocratie et Participation.
- Fung, A.–Wright, E. O. (2001): Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. *Politics & Society*, 29., (1), pp. 5–41. DOI: 10.1177/0032329201029001002
- Gille, Zs. (2010): Is there a global postsocialist condition? *Global Society*, 24., (1), pp. 9–30. DOI: 10.1080/13600820903431953
- Goldfrank, B. (2007): Lessons from Latin American experience in participatory budgeting. In: A. Shah (Ed.): *Participatory budgeting*, World Bank Institute. Public Sector Governance and Accountability Series, Washington, DC.
- Habermas, J. (1981): *The theory of communicative action*. (2 vols), Boston: Beacon Press.
- Houtzager, P.–Gurza Lavallo, A. (2009): Participatory governance and the challenge of assumed representation in Brazil. *Working Paper No. 321*, I Brighton: Istitute of Development Studies. DOI: 10.1111/j.2040-0209.2009.00321_2.x
- Kovács Z. (2017): Városok és urbanizációs kihívások Magyarországon. *Magyar Tudomány*, 178., (3.), pp. 302–310.
- Legacy, C. (2016): Is there a crisis of participatory planning? *Planning Theory*, 16., (4.), pp. 425–442. DOI: 10.1177/1473095216667433.
- Marans, R. W.–Rodgers, W. (1975): Toward an Understanding of Community Satisfaction. In: A. Hawley, –V. Rock (Eds.): *Metropolitan America in Contemporary Perspective*. pp. 299–352. New York: Halsted Press.
- Monno, V.–Khakee, A. (2012): Tokenism or political activism? Some reflections on participatory planning. *International Planning Studies*, 17., (1), pp. 85–101. DOI: 10.1080/13563475.2011.638181
- Okulicz-Kozaryn, A. (2013): City life: Rankings (livability) versus perceptions (satisfaction). *Social Indicators Research*, 110., (2.), pp. 433–451. DOI: 10.1007/s11205-011-9939-x
- Pálné Kovács I. (2019): A magyar önkormányzatok korlátai a helyi gazdaságfejlesztésben. *Tér és Társadalom*, 33., (2.), pp. 3–19. DOI: 10.17649/TET.33.2.3088.



- Pintér Á.–Merényi M. (2021): Birtokba vett helyi önkormányzás. *Érdekérvényesítő csoportok és önkormányzatok együttműködése Magyarországon, Lengyelországban és Romániában*. Budapest: K-Monitor Közhasznú Egyesület.
- Péterfi F. (2015): Közösségi tervezéssel a városok-városrészek megújulásáért. *Civil Szemle*, 12. (2.), pp. 39–56.
- Portes, A.–Landolt, P. (1996): *Unsolved mysteries: the Tocqueville files II. The downside of social capital*. The American Prospect.
- Portugali, J. (2000): *Self-organization and the city*. Heidelberg–Berlin: Springer-Verlag.
- Purcell, M. (2008): *Recapturing democracy: neoliberalization and the struggle for alternative urban futures*. New York: Routledge.
- Reisinger A. (2010): Civil szervezetek és a civil elit szerepe a társadalmi folyamatokban. *Tér és Társadalom*, 24., (2.), pp. 107–119. DOI: 10.17649/TET.24.2.13.16.
- Silver, H.–Scott, A.–Kazepov, Y. (2010): Participation in Urban Contention and Deliberation. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34., (3.), pp. 453–77. DOI:10.1111/j.1468-2427.2010.00963.x
- Sintomer, Y.–Herzberg, C.–Röcke, A. (2005): *Participatory budgets in a European comparative approach. Perspectives and chances of the cooperative state at the municipal level in Germany and Europe*. Berlin: Centre Marc Bloch.
- Sintomer, Y.–Herzberg, C.–Röcke, A. (2008): Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32., (1), pp. 164–178. DOI: 10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x
- Susskind, L. (1999): Building consensus: a response to ‘Beyond backyard environmentalism’ by C. Sabel et al. *Boston Review*, 24., (5), pp. 18–19.
- Szabó M. (2015): Az új autoritarizmus és a hibrid rendszerek kihívása a posztkommunista civil társadalom számára. *Civil Szemle*, 12., (4.), pp. 5–23.
- Udvarhelyi, T. É. (2013): „If we don’t push homeless people out, we will end up being pushed out by them”: The Criminalization of Homelessness as State Strategy in Hungary. *Antipode*, 46., (3), pp. 816–834. DOI: 10.1111/anti.12068
- Zeisler, J. (2022): *Közösségben a közösségi költségvetésért*. Transparency International Magyarország.

Notes

- 1 A II., III., VI., VII., VIII., X., XII., XIX. és XXII. kerületek.
- 2 https://jozsefvaros.hu/downloads/2023/06/kesz-1-melleklet_jozsefvarosi-reszveteli-koncepcio-pdf.pdf?ver=20230608134504