

Simon Róbert Balázs

Az FVS, mint stratégiai dokumentum hasznosíthatósága: a Fenntartható Városfejlesztési Stratégia alkalmazhatóságának kritikai vizsgálata

The Usefulness of the SDS as a Strategic Document: a Critical Examination of the Applicability of the Sustainable Urban Development Strategy

ÖSSZEFOGLALÁS

A kormányzás a fenntartható városfejlesztés egyik kulcsfontosságú szempontja, mivel a jó kormányzási intézkedések hozzájárulhatnak az átláthatóbb, inkluzívabb, érzékenyebb és hatékonyabb döntéshozatalhoz. Az FVS stratégiák alkalmazása szorosan kapcsolódik a városirányításhoz. A szakpolitikai irányok közötti koordináció különösen fontos, mivel a közigazgatási (helyi) határok gyakran túlhaladottá válnak a városok, városi terek gyakorlati igényei által. A vizsgálandó kérdés abban rejlik, hogy mennyire tekinthető valóban eredeti célját betöltöttnek ezen stratégiák megléte és hogy vajon az FVS-ek alapját jelentő mérföldkövek mindegyike terület nyere jelen stratégiák gyakorlati alkalmazhatósága során.

Journal of Economic Literature (JEL)

kódok: O22, D89, H56

Kulcsszavak: fenntarthatóság, városfejlesztés, integrált, szakpolitika, fejlesztéspolitika

SUMMARY

Governance is a key aspect of sustainable urban development, as good governance measures can contribute to more transparent, inclusive, responsive and effective decision-making. The use of FVS strategies is closely linked to urban governance. Coordination between policy strands is particularly important, as administrative (local) boundaries are often overstretched by the practical needs of cities and urban spaces. The question to be examined is to what extent the existence of these strategies can be considered to have fulfilled their original purpose and whether all the milestones underlying the FVSs are being taken into account in the practical application of the present strategies.

Journal of Economic Literature (JEL)

codes: Q01, O52, O18

Keywords: sustainability, urban development, integrated, policy, development policy

SIMON RÓBERT BALÁZS, doktorjelölt, Széchenyi István Egyetem Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskola (simonrobertbalazs@gmail.com).

BEVEZETÉS

A kormányzás a fenntartható városfejlesztés egyik kulcsfontosságú szempontja, mivel a jó kormányzási intézkedések hozzájárulhatnak az átláthatóbb, inkluzívabb, érzékenyebb és hatékonyabb döntéshozatalhoz. Az FVS stratégiák alkalmazása szorosan kapcsolódik a városirányításhoz. A szakpolitikai irányok közötti koordináció különösen fontos, mivel a közigazgatási (helyi) határok gyakran túlhaladtá válnak a városok, városi terek gyakorlati igényei által. A vizsgálandó kérdés abban rejlik, hogy mennyire tekinthető valóban eredeti célját betöltöttnek ezen stratégiák megléte és hogy vajon az FVS-ek alapját jelentő mérföldkövek mindegyike teret nyer-e jelen stratégiák gyakorlati alkalmazhatósága során.

Jelen tanulmány célja a fenntartható városfejlesztési stratégiák, mint kormányzási stratégiák dokumentum elemzése. Írásomban először az FVS, mint a fenntartható településirányítás eszköze kerül megvizsgálásra, ezt követően e stratégiatípus alkalmazhatósága kerül a fókuszba SWOT analízis, valamint az alkalmazhatóság leggyakrabban felvetett kérdéseinek vizsgálatán keresztül.

AZ FVS, MINT A FENNTARTHATÓ TELEPÜLÉSI-RÁNYÍTÁS ESZKÖZE

A kormányzás a fenntartható városfejlesztés egyik kulcsfontosságú szempontja, mivel a jó kormányzási intézkedések hozzájárulhatnak az átláthatóbb, inkluzívabb, érzékenyebb és hatékonyabb döntéshozatalhoz. A kormányzás fogalma nincs egyértelműen definiálva, de általánosságban arra utal, hogy a társadalom, illetve a társadalmon belüli csoportok valamilyen meghatározó elv mentén miként szerveződnek a döntések meghozatala és végrehajtása érdekében. Elméletileg a kormányzástan

nem határozza meg, hogy a folyamat mely szereplői legyenek a legközpontibbak, azonban amikor a demokratikus kormányzás valamely formájáról van szó, általában magától értetődik, hogy a politikai intézményi oldala és a választott testületek egyaránt vezető szerepet játszanak (Pierre – Peters, 2012).

A gyakorlatban ez arra vonatkozik, hogy a szereplők hogyan döntenek egy meghatározott fejlesztési irány megtervezéséről, finanszírozásáról és megvalósításáról. A közigazgatási szervek és ügynökségek (helyi, regionális, nemzeti, uniós/szupranacionális) mellett a különböző irányítási modellek az érintettek körének széles körét foglalhatják magukban, mint például: civil társadalom, nem kormányzati szervezetek (NGO-k), tudományos körök, közösségi alapú szervezetek, társadalmi mozgalmak, irányító csoportok és a magánszektor. A 21. századi trendeket meghatározó, a településfejlesztés és klímaváltozás fémjelezte új interdiszciplináris kontextusban felértékelődött a területi és várostervezés szerepe. Ami a városok mind országos, mind pedig nemzetközi porondon elfoglalt helyét illeti, a városok kiemelt szereplői a fenntartható fejlődés ügyének előbbre vitelében. A 21. századot a „városok évszázadának” nevezték, és ez tovább fokozta azokat az aggodalmakat, hogy a jelenlegi fejlődési utak nem fenntarthatóak. A városi fenntarthatósággal kapcsolatos, a geográfusok körében végzett tudományos kutatásokra vonatkozó felhívások az ember-környezet és a városok részterületeinek erősségeit említik, amelyek a tudományt arra pozícionálták, hogy egyedülálló módon járuljon hozzá a kritikus kutatási igényekhez (Turner, 2019).

A városi alapinfrastruktúra-szolgáltatások nyújtását gyakran a modern infrastruktúra-ideál vezérli, amely hosszú távú, központosított irányítási megközelítések révén műszaki innovációra, gazdasági hatékonyságra

és egységességre törekszik (Oates, 2023). Most értékelődött fel a természeti, vagyis a megújuló energia szerepe. A környezetvédelmi szempontok érvényesítése mellett az energiatakarékos, költségkímélő technológiai eljárások tömegessé tétele kell, hogy napirendre kerüljön (Lentner, 2022).

Az Európai Unió számára, különösen a 2019-ben hivatalba lépett, Ursula von der Leyen által vezetett Bizottság számára egyértelmű prioritást jelent a fenntartható fejlődési célok nemzetközi keretrendszerének uniós implementálása. A Fenntartható Fejlődési Célok ENSZ Közgyűlés általi, 2015 szeptemberi elfogadása óta az Európai Unió jelentős lépéseket tett saját maga is az e keretrendszerben foglalt célok mielőbbi gyakorlati átültetése terén, ezirányú erőfeszítése pedig – a későbbiekben részletezettek szerint – egyre csak növekszik.

A városok a haladás, a fejlődés, az új innovációk kialakulásának helyszínei hosszú évszázadok óta. Éppen ezért az Európai Unió kohéziós politikájának egyik fontos eleme a városfejlesztés támogatása. Mint ismeretes, az EU népességének 68%-a él nagyvárosi régióban, és ezek a területek adják az EU GDP-jének 67%-át. Mindazonáltal a városokat sem hagyta érintetlenül a gazdasági válság, sőt: bizonyos elemei koncentráltabban, erősebben jelentkeztek, így pl. a munkanélküliség, a szegregáció és a szegénység (Fekete, 2017). A piac széttördezetségének minimalizálása, a kompatibilis digitális architektúrák révén a hatékonyság optimalizálása és az együttműködés ösztönzése érdekében Európa-szerte magas szintű intelligens városi harmonizációs erőfeszítéseket szorgalmaztak (Macrorie, 2022).

A vizsgálandó kérdés abban rejlik – ahogyan erre több korábbi publikációmban is utaltam már – hogy valójában mennyire tekinthető valóban eredeti célját betöltöttnek

ezen stratégiák megléte és hogy vajon az FVS-ek alapját jelentő mérföldkövek (stratégiai dimenzió, területi irányultság, irányítás, ágazatközi integráció, finanszírozás és pénzügyek, nyomon követés) mindegyike teret nyer-e jelen stratégiák gyakorlati alkalmazhatósága során.

STRATÉGIAI MANAGEMENT ÉS FENNTARTHATÓ VÁROSFEJLESZTÉS

A Fenntartható Városfejlesztési Stratégia a hazai városok alapdokumentuma. A stratégiai dokumentum elkészítésének lépései részét képezik a stratégiai menedzsment ciklusnak. Az FVS egy dokumentált iránymutatás a városfejlesztés – és egyre fokozottabb hangsúllyal – a működtetés/fenntartás dinamikus, visszacsatolásokkal sűrűn megtűzdelt menedzsment folyamatában.

A stratégiai menedzsment különböző elemzési, tervezési végrehajtási eljárásokat integrál, miközben olyan folyamat, mely értékeli a városfejlesztés és működés eredményeit, és a folyamatot hozzáigazítja a belső és külső környezet (térsg/régió, ország, makro-régió, Európai Unió) változásaihoz. A stratégiai városmenedzsment folyamata nem egyetlen zárt ciklusban történik, hanem spirálformában képzelhető el. Ennek oka, hogy a város egy-egy eredményes fejlesztési folyamat végén soha nem a kiindulási állapotba érkezik sem a belső (maga a város) sem a külső környezetet és körülményeket tekintve. A stratégia ciklus végrehajtását követően egy idővel átalakult belső és külső környezetből kiindulva indít egy újabb fejlesztési ciklust a város. Fontos, hogy tudatosan végrehajtott stratégiai ciklus a végrehajtás (projektmegvalósítás) fázisában többszöri visszacsatolással bírhat. Tehát nem szükségszerűen kell várni egy egész stratégiai ciklusra az esetleges időközi módosítások átvezetéséhez.

A FENNTARTHATÓ VÁROSFELJESZTÉSI STRATÉGIÁK ALKALMAZHATÓSÁGÁNAK ELEMZÉSE: SWOT ANALÍZIS

Az FVS, mint dokumentum típus viszonylag újdonságnak számít, így annak – kritikai szemléletű – vizsgálata, hogy ezen dokumentumok mennyiben valósítják meg a hozzájuk fűzött, a településeket a fenntarthatósági átállás útján átsegítő szerepüket, mindenképpen indokolt. A SWOT elemzés módszertana szerint egy adott jelenséget négy dimenzió mentén vizsgálunk:

erősségek, gyengeségek, lehetőségek és veszélyek szempontjából. Ezek az elemzési szempontok pozitív vagy negatív, illetve belső vagy külső tényezőként való aposztrofálhatóságuk mentén rendeződnek egy elemzési mátrixba. A Fenntartható Városfejlesztési stratégiák gyakorlati alkalmazhatóságának SWOT analízise az alábbi mátrix szerint vázolható:

- *Erősségek:* A multidimenziós kormányzás olyan megállapodásokra utal, amelyek különböző kormányzati szintereket foglalnak magukban (pl. helyi, regionális,

1. táblázat: Fenntartható Városfejlesztési stratégiák gyakorlati alkalmazhatóságának SWOT analízise

	POZITÍV TÉNYEZŐK	NEGATÍV TÉNYEZŐK
BELSŐ TÉNYEZŐK	<p><u>ERŐSSÉGEK:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – stratégiai management szemlélet – élő dokumentum (folyamatos visszacsatolásra épül) – multilevel governance, partnerség (elméletben) – az integrált szemlélet megjelenése – település és településegüttes differenciált megjelenése – primer adatgyűjtést vár el (pl.: kérdőív) 	<p><u>GYENGESÉGEK</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – ERFÁ 11: településegüttes esetén nagyobb kutatást igényel (több információra van szükség, aggregált adatok kellene, mélyebb adatközlés igénye) – fennáll a veszélye, hogy „helytelen” megvalósítás esetén egy terv készül csupán a fióknak – csak pályázati pénz motiválja elkészültét, hiányzik az igazi elköteleződés és akarat
KÜLSŐ TÉNYEZŐK	<p><u>LEHETŐSÉGEK:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – települési és ágazati szintek integrálása – klímaváltozás elleni küzdelem – olyan alapot nyújt a cselekvéshez, amely önkormányzati ciklusokon átívelő – SMART adatgyűjtés és/vagy megoldások integrálása 	<p><u>VESZÉLYEK</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – partnerség hiánya – alkalmazkodáshoz szükséges szaktudás hiánya – népszámlálási adatok, népvándorlási dinamikák frissítésének elmulasztása, folyamatban lévő felülvizsgálatok elvégzésének elmulasztása – így ne, lesz élő dokumentum – aggregált adatok esetén fennállhat az adathiány – kérdőív esetén fennáll az általánosíthatóság veszélye (nem reprezentatív) – OFKT felülvizsgálat nem készült el, ez okozhat változásokat és bizonytalanságot is – forráshiány (magas inflációs környezet)

Forrás: saját szerkesztés

nemzeti és nemzetközi). Az FVS-stratégia irányítása természeténél fogva többszintű, mivel szükség van a helyi szint, valamint a regionális vagy éppen nemzeti szint bevonására, attól függően, hogy az irányító hatóság milyen szinten helyezkedik el. Természetesen az uniós szint sem hagyható ki a folyamatból, de a stratégia megvalósítási folyamatban kevesebb hangsúly helyeződik rá. A kortárs városi kihívások hatékony kezeléséhez azonban többszintű kormányzási keretben összehangolt megközelítésekre van szükség. A helyi problémákat helyi szinten kell kezelni, de magasabb szinten kell koordinálni, hogy megelőzzük a nem kívánt következmények (externáliák) fellépését a helyi egységek határain kívül vagy egyik szintről a másikra. Az, hogy mit jelent a „helyi”, a kihívástól függ. Egyes kihívásokat (szub)regionális szinten lehet a legjobban kezelni, mint például a vízgazdálkodás, míg mások, mint például a tömegközlekedés, jobban kezelhetők nagyvárosi szinten. Olyan funkcionális és rugalmas megközelítésre van szükség, amely tiszteletben tartja a szubszidiaritás elvét, és amely a különböző területi léptékekhez is igazítható. A városi problémák olyan összetett kérdések, amelyekben a társadalmi, gazdasági és környezeti dimenziók összefonódnak. Az FVS stratégiákon belül a kontextus tényeken alapuló elemzése ennek az összefüggésnek a jobb megértéséhez vezet helyi szinten (Fioretti et al., 2020). Az FVS keretében ez felveti a decentralizáció és a különböző közigazgatási szintek közötti hatalommegosztás kérdését. A tét az, hogy hogyan lehet a legjobban kialakítani egy többszintű keretet. Ez alapvetően politikai döntés, és a közigazgatási kapacitásokhoz és a különböző kormányzati

szintek tapasztalataihoz kapcsolódik.

- *Gyengeségek:* Számba véve a Fenntartható Városfejlesztési Stratégiák gyengeségeit, kihívásait, a leggyakrabban említett jellemző a stratégiák gyakorlatba ültetésének nehézsége, a „főknak való stratégiairás” félelme. A későbbiekben részletezettek szerint láthatjuk azt is, hogy az FVS stratégiákban foglaltak megvalósítására gyakran nem áll rendelkezésre megfelelő szaktudás vagy ilyen szakmai ismerettel rendelkező szakértő a városok, települések környezetében. Továbbá forrás oldalról vizsgálva is érezhető a direkt ezen célokra rendelt anyagi ösztönzők hiánya, valamint szintén nagy szükség lenne a meglévő (pl. Európai Unió szintjéről érkező) források megvalósítási kritériumrendszerének összehangolására is. Mindenképpen érdemes megemlíteni a tárgykört érintő fragmentáltságának tényét a hazai intézményi struktúrában, mely nehezítő tényezőként jelenik meg a települési szintű fenntarthatósági célok fölötti nemzeti szintű döntések szükségessége felismerésének elemzésekor, továbbá azon nemzeti szintű döntések meghozatalának esetében, amely döntések a fenntarthatósági fordulat és célkitűzések helyi szintű implementációjához szükségesek.
- *Lehetőségek:* Rátérve a Fenntartható Városfejlesztési Stratégiák jelentette lehetőségekre, a legfontosabb kihangsúlyozandó jellemző az integrált szemlélet elterjedésének térnyerése. A 2030-as fenntarthatósági célrendszer minden bizonnyal nem szükkölködik az ambiciózus célkitűzésekben. Természetesen nem lehet reális az elvárás sem tagállami, sem nemzetközi szinten, hogy a 2030-as keretrendszerbe foglalt minden célnak, alcélnek és indikátornak bármely állam vagy közösség

maradékalanul megfeleljen. Ahhoz, hogy ennek ellenére a lehető legnagyobb fokban valósulhasson meg az Agendaba foglalt célok teljesítése, az szükséges, hogy ne csak a magas szintű politikai fórumokon, de helyi szinten is minél többet tegyünk az abban foglaltak megvalósításáért. Ezt a folyamatot nevezzük a 2030-as Fenntartható Fejlesztési Célok „lokalizálásának”, mely egyaránt magába foglalja annak vizsgálatát, hogy a helyi önkormányzatok alulról építkező fellépésük révén miként támogatják a 2030-as menetrend megvalósítását, valamint azt, hogy az SDG-k milyen keretet nyújthatnak a helyi fejlesztési politikának. A 2030-as keretrendszer megvalósításához vezető egyik első lépés annak biztosítása, hogy a helyi önkormányzatok számára megfelelő környezet és erőforrás áll rendelkezésre a valódi cselekvés véghezvitelére. (Fenntartható Városok, 2023). Ehhez azonban annak felismerésére van szükség, hogy egyfelől a településeket érintő különböző tématerületek integrált, holisztikus rendszerben való szemlélése elengedhetetlen, másfelől pedig, hogy a települési fenntarthatósági átmenet sikeres lebonyolítása kizárólag a döntéshozók, a releváns gazdasági szereplők, valamint a lakosság együttműködésével valósulhat meg. Fontos kihangsúlyozni ezen a ponton a települési fenntarthatóság és így az ennek megvalósítását célzó stratégiák politikai ciklusokon való átívelő jellegének szerepét. Jól ismert ellentmondás a települési fenntarthatóság esetében a rövid-és hosszú táv „versengése”. A választási ciklusokat szem előtt tartó döntéshozók, valamint a gyors és hatékony eredményeket, változást váró lakosok igénye elméleti síkon ellentétes a fenntarthatóság közép-hosszútávú szemléletével. Ugyanakkor a megfe-

lelő stratégiával megágyazott és helyesen megvalósított beruházások pontosan megtervezetten/után követetten és üzemeltetetten, jól utógondozott projektként akár saját, új bevételi forrást tudnak teremteni az önkormányzatok számára, megteremtve ezzel a lehetőséget a közép-hosszú távú fenntarthatósági átállásban gondolkodásra. Egy megfelelően kialakított FVS ezen irányba is jelentős pozitív tud hatást gyakorolni a városvezetés szemléletére.

- *Veszélyek:* Bár a Fenntartható Városfejlesztési Stratégiák „veszélyeinek” egyes pontjaira a lentebbiekben – más kontextussal is kiegészítve – bővebben is kitér jelen írás, ugyanakkor általános jelleggel kiemelendő a SWOT analízis ezen dimenziójában a fentebb említett integrált szemlélet el-sajátításához szükséges partnerség iránti magas bizalmatlanság, mely nagy fokban hátráltatja a sikeres együttműködések számos, az élhető városok kérdéskörét érintő területen. Szintén jelentős akadályként, „veszélyként” szemléltethető (és a lentebbiekben bővebb kifejtést nyer) az FVS-ekben meghatározott vállalások gyakorlati implementációjához szükséges szakértői tudás meglétének hiánya, amely a megfelelő tudás-transzferrel, képzési struktúrával, valamint szakértői segítségnyújtó hálózat kialakításával lenne orvosolható. Érdemes továbbá figyelembe venni az FVS-ek kialakításakor számításba vett adathalmazok jellegét is. Nagyon gyakran előfordul ugyanis, hogy népszámlálási adatok, vagy éppen népvándorlási dinamikák nem kerülnek ezen adathalmazokban megfelelően frissítésre, a szükséges felülvizsgálatok elmaradása pedig a dokumentum „elmaradott”, aktualitását veszítő jellegének erősödését szolgálja. Végezetül, a hazai települési relációban talán

leggyakrabban előforduló kihívás az ezen stratégiákban megfogalmazott célok gyakorlati alkalmazásának kialakítására szánt fedezetek hiánya, melyről részletesebben is szót ejtek írásom következő részében.

AZ FVS, MINT STRATÉGIAI DOKUMENTUM ALKALMAZHATÓSÁGÁNAK LEGGYAKORIBB KÉRDÉSEI

A fentiekben vázolt SWOT analízis alapján érdemesnek tartom kiemelni a Fenntartható Városfejlesztési Stratégiák, mint stratégiai dokumentumok alkalmazhatóságának leggyakoribb kérdéseit. Az FVS-ek esetében, hasonlóan más stratégiai célú dokumentumok vizsgálatához, érdemes vizsgálódásunkat a gyakorlati oldalról kezdeni és sorra venni azokat a kérdésköröket, amelyekkel az FVS-t készítő és alkalmazó szereplők, azaz a városok, a városvezetők találkoznak mindennapi munkafolyamataik, valamint ezen stratégiák gyakorlati alkalmazása során.

Itt vizsgálódásomat alapvetően a hazai dimenzióba helyezem és az FVS, mint stratégiai dokumentum alkalmazhatóságának vizsgálatakor azon tényezőket vizsgálom, amelyek a hazai települések esetében leggyakrabban gátat szabhatnak az ilyen jellegű stratégiák gyakorlati átültetésének. Ennek fényében az alábbi – stratégiai szempontú – kérdések vizsgálata javasolt:

- Hogyan biztosítható, hogy minden érintett érdekelt felet azonosítsanak és bevonjanak a stratégiai folyamatba?
- Hogyan lehet eljutni az igazgatás leghatékonyabb módjához és hogyan lehet hasznosítani az egyes szinteken megszerzett tapasztalatokat?
- Hogyan biztosítható a Fenntartható Városfejlesztési Stratégiákban foglaltak gyakorlati megvalósításához szükséges finansziális keretek megléte és a források megfelelő allokálásának nyomon követése?

Hogyan biztosítható, hogy minden érintett érdekelt felet azonosítsanak és bevonjanak a stratégiai folyamatba?

A 2020 utáni időszakra vonatkozó rendeletjavaslat kötelező eleme a többszereplős megközelítés, amely azt az elvárást tükrözi, hogy a beavatkozásokba a szakpolitika megvalósításának teljes terjedelmében valamennyi érintett szereplőt – beleértve a vállalkozásokat és a szomszédsági szervezeteket is – be kell vonni az előkészítési folyamatba, valamint a stratégiai prioritások végrehajtásába.

A komplex szakpolitikai célok végrehajtására önmagában egyetlen szereplő vagy szakpolitikai ágazat sem rendelkezik a megfelelő eszközökkel. A folyamat valódi nehézségét az adja, hogy a szakpolitikai ciklus során minden szektor szereplőit össze kell hozni egy közös platformra. A lokális és regionális viszonyoktól és az érintett szakpolitikai területtől függően a különböző érdekelt szakpolitikai ciklus különböző szakaszaiban vesznek részt. A különböző kormányzási módok szintén fontosak lehetnek a releváns szereplők bevonása szempontjából.

Az érdekelt szelekciójának és érdekeltségük fenntartásának módszere döntő fontosságú a megfelelő intézkedések és eredmények kialakításához. Általánosságban elmondható, hogy számos egyéb érdekelt bevonása növelheti a finanszírozási lehetőségeket és erősítheti a felelősségvállalást, ugyanakkor időigényes is lehet, és így akadályozhatja az előrehaladást. Továbbá az érdekelt tág spektrumának bevonása a politikai folyamatot összetettsége miatt törékennyé teheti.

Az érdekelt „optimális” kombinációja több egyedi okozati kapcsolatrendszeren alapul, például a fennálló kormányzási struktúráktól, a korábbi kormányzási elemektől, a szóban forgó szakpolitikai kérdésektől és a folyamat mögött meghúzódó fő indokoktól. A viszonylag képzett és tapasztalt szereplők, akik már meg-

lévő együttműködési kultúrában dolgoznak, számos esetben érnek el sikereket, de a fennálló kooperációs struktúrák akadályai lehetnek a (hatékonyabb és eredményesebb) együttműködés új formáinak is. Az egyes irányítási szinteken elhelyezkedő releváns szereplők integrációján túl az FVS erőteljesen magában foglalja az érdekelt felek horizontálisabb bevonását is, beleértve további állami és magánszereplőket. Általánosságban három ágazatot különböztetünk meg egymástól: a harmadik ágazatot (amely nem kormányzati szervezeteket, non-profit szervezeteket, köztük jótékonyossági szervezeteket, önkéntes és közösségi csoportokat stb. foglal magában), a tudásalapú ágazatot és a magánszektort.

Nyilvánvaló, hogy az érdekeltek megfelelő összetétele stratégiánként eltérő. Ebben a tekintetben a folyamatba integrált releváns szereplők összetétele a kezelendő politikai kérdésektől függ. A politikai probléma kezeléséhez elengedhetetlen döntéshozói hatáskörrel és/vagy nagy társadalmi és politikai ráhatással bíró releváns szereplőket mindig involválni kell. Az állami érdekeltek mellett a nem kormányzati vagy magánszereplők is bevonhatók. Ezen túlmenően különös gondot kell fordítani a kérdés által leginkább érintett érdekelt felek bevonására, különösen, ha azok nehezen tudják magukat képviselni. Általánosságban elmondható, hogy a harmadik szektorbeli érdekeltek fontos szerepet játszhatnak az osztársadalmi vélemény képviselésében, valamint a lakosok involválásának és szerepvállalásának támogatásában. A tudásalapú ágazat bevonása elősegítheti a tényeken alapuló politika kidolgozását, és támogatást nyújthat a stratégia nyomon követéséhez és értékeléséhez szükséges mutatók kidolgozásában. Végül a magánszektor hozzáadhatja az üzleti szempontokat, és részt vehet a felvetődött kezdeti javaslatok piacképes produktummá formálásában.

A 2014-2020-as időszakra vonatkozó FVS-stratégiák számos gyakorlati példát mutatnak az állami és magánérdekcsoportok bevonására. A brüsszeli (BE) FVS stratégiában megfigyelték, hogy a stratégia nagy hasznát vette a szociális gazdaság és az önkéntes szektor szereplőivel kialakított inkluzív partnerségeknek. Továbbá a Vejle (DK) FVS stratégiája esetében a magánszektorbeli partnerek bevonása segített közös alapot teremteni a magán- és közszféra partnerségéhez, erősítve a fenntartható városfejlesztésben való együttműködést. Ezen relációban az építésügyi szektorból származó hulladék újra felhasználását célzó projekt várhatóan növelte a KKV-k tudatosságát a hulladék fenntartható hasznosításában rejlő kereskedelmi lehetőségekről. Végül Stockholm (SE) bevezette az ESIF 2014-2020-as programozási időszakra vonatkozó mobilizációs csoportját. Az FVS-stratégiájával kapcsolatban ez a mobilizációs csoport - amely a városi önkormányzatot és az önkormányzati szövetséget foglalja magában - a köz- és magánszféra érdekelt feleinek széles körét hívta meg a mobilizációt megelőző találkozóra. Ezen az ülésen megvitatták a kezdeti projektötleteket és a legfontosabb kihívásokat. Ezt követően a főigazgatóság megírta a pályázati felhívást.

Az érdekeltek különböző típusai különböző motivációkkal vesznek részt az irányítási folyamatban. Ezeknek a motivációknak az ismerete fontos ahhoz, hogy a megfelelő érdekelt feleket a fedélzeten tartsuk és megnyerjük. Több fő mozgatórugót lehet megkülönböztetni: ráhatás, pénzügyi források és a megtakarítás mértéke, lokális nehézségek leküzdése, tartósság, saját kihívásokra nyújtott megoldások, új hálózati lehetőségek, új információforrásokhoz való hozzáférés és nyilvánosság. A kategorizálás ellenére a motivációk összekapcsolódhatnak és különbözőképpen értelmezhetők. A befolyásolás például magában foglalhatja a politikai eredmények

befolyásolását, vagy a kormányzati adminisztrációban való befolyásszerzést, beleértve a személyes karrierépítést is. A különböző motívációk ismerete és előrejelzése azonban döntő fontosságú lehet az érintett érdekelt felek bevonása szempontjából. Meg kell azonban jegyezni, hogy a különböző motívációk konfliktusokat és nem kívánt kiegészítő hatásokat okozhatnak.

Végezetül az érdekelt felek azonosítása politikailag terhelt feladat lehet, amikor belső vagy külső nyomás befolyásolja az érdekelt felek körét. Előfordul, hogy nem konzultálnak az „érdekeltségi körökkel” rendelkező érdekeltelkkel, valamint azokkal, akik egyértelműen ellentétes nézeteket vallanak.

Hogyan lehet eljutni az igazgatás leghatékonyabb módjához és hogyan lehet hasznosítani az egyes szinteken megszerzett tapasztalatokat?

A 2014 és 2020-as időszakot felölelő időtávra vonatkozó ERFA-rendelet 7. cikke előírja, hogy a helyi hatóságok hatáskörébe tartozik az egyes folyamatok kiválasztásához tartozó feladatok ellátása. A 2020 utánra vonatkozó rendeletjavaslat is hangsúlyozza az egyes irányítási szintek összehangolását és a beavatkozások koordinálását, fenntartva a stratégiai kormányzást, mint a fenntartható városfejlesztés kulcsfontosságú kiegészítő jellemzőjét. A (lokális vagy országos) nagyhatalmi szervek dominanciájának tényezője a lokális kapacitás miatti félelem. A korábbiakban már említett irányítási hatóság hagyja jóvá a helyi önkormányzatok által benyújtott projektkérelmek belső kiválasztási eljárásait, és egy önkormányzati bizottságban megfigyelőként részt véve felügyeli a folyamatot. A projektkérelmek elfogadása előtt végül minden projektkérelmet a főigazgatóságnak kell ellenőriznie. A főigazgatóság helyi szinten szűrőpróbaszerűen ellenőrizhet. Ugyan kezdetben ez valóban

adekvát lehet, a megfelelő delegálás a kapacitásépítés szempontjából is fontos lehet, és a következő programozási időszakban előkészítési feladatok nagyobb mértékű átruházását. Ezenkívül technikai segítségnyújtás¹ áll rendelkezésre az Európai Bizottság részéről támogatott kezdeményezések implementációjának elősegítésére. Ezen finansziális eszköz felhasználható az előkészítés, az irányítás, az értékelés, a nyomon követés, a könyvvizsgálat és az ellenőrzés² költségeinek fedezésére. Konkrétan a nagyhatalmi szervek megvizsgálhatják a technikai segítségnyújtás felhasználását a helyi hatóságok intézményi kapacitásának megerősítésére. A támogatás műhelymunkák, képzések, stratégiaalkotások, valamint monitoring és után követési tevékenységek révén valósulhat meg.

A korlátozott kapacitások leküzdésének egyik módja az is, hogy új szervezet hozzanak létre a feladatok átvételére. Például több tagállamban, és szinte minden esetben Lengyelországban és Bulgáriában támogató struktúrákat hoztak létre. Bár ezen új irányítási struktúrák jellege eltérő, az egyik fő cél a végrehajtási kapacitás növelése. Lengyelországban például az önkormányzatok és a kerületek új társulásai szerepelnek az IB-kben. Ehhez a nagyvárosi önkormányzatok a nemzeti operatív program technikai segítségét vették igénybe az új testületek személyi állományának összeállításához. Vitatható, hogy az ilyen speciális támogatási struktúrák hosszabb időszakon át növelik a teljesítményt és potenciálisan az együttműködő koordinációs folyamatokat elősegítő institutionális módosulások motorjává válhatnak.

A koordináció megerősítése és a képviselőlet biztosítása érdekében új irányítási struktúrákat is létrehozta, különösen az FVS-stratégiák esetében, ahol a nagyhatalmi szervek és a városi hatóságok hozzájárulásának összehangolása kulcsfontosságú, de összetett feladat volt

(lásd az ágazatközi integrációról szóló fejezetet). Svédország például nemzeti platformot hozott létre az együttműködés, a koordináció, a tudásmegosztás, valamint az FVS-sel kapcsolatos tapasztalatok terjesztésének és cseréjének támogatására. A platform összekapcsolja a helyi, regionális és nemzeti szintű gyakorlatot és politikát.

A teendők allokációja is növelheti a teljesítményt és csökkentheti a munkaterhelést, miközben az érdekelt felek előnyösen részesülnek a mások által elsajátított gyakorlati ismeretekből. Az előző (2014-2020) programozási időszakban megvalósított FVS stratégiák vizsgálata azt mutatja, hogy a fentebb említett nagyhatalmi szervek és irányítási hatóságok között megosztott feladatok főként a projekt-felhívások előkészítésére, az érintettek tájékoztatására, a támogatás lehetőségének ellenőrzésére és a folyamatok minőségének értékelésére vonatkoztak. A feladatok megosztása azonban általában véve koordinációs kihívásokkal is jár, mivel a joghatóságok és kormányzati szintek közötti együttműködés még akkor is nehézkes, ha erre egyértelműen szükség van. A lehetséges nehézségek egyike a tranzakciós költségek kérdése, a versenynyomás, az erőforráskorlátok, az eltérő prioritások, valamint a költségek vagy előnyök egyoldalú elosztásától való félelem.

A többszintű kormányzás egyértelmű előnye a tapasztalatcsere, valamint a korábbi hibákból való tanulás lehetősége a különböző szinteken. A tanulás leggyakrabban idővel történik, amikor az első lépésben szerzett információkat egy következő lépésben használják fel. Ezért javasolt, hogy a monitoring-értékelési rendszerekből származó korábbi eredményeket a következő ciklusok döntéshozatali folyamatában használják fel, és az információkat már korai szakaszban megosszák az összes szint között.

Hogyan biztosítható a Fenntartható Városfejlesztési Stratégiákban foglaltak gyakorlati megvalósításához szükséges pénzügyi keretek megléte és a források megfelelő allokálásának nyomon követése?

Az esetek túlnyomó többségében a Fenntartható Városfejlesztési Stratégiákban foglaltak gyakorlati megvalósításával szemben pénzügyi megközelítésben felhozott két leggyakoribb érv az elérhető források szűk köre, valamint a megszerzett források felhasználásának kihívásai. Éppen ezért elemzésem jelen szakaszában ezen két tényező mentén folytatom vizsgálódásomat.

- A Fenntartható Városfejlesztési Stratégiákban foglaltak gyakorlati megvalósításához szükséges pénzügyi keretek megléte: Az uniós kereten belül kétfajta finanszírozási formát kell megkülönböztetni: a megosztott irányítású és a közvetlen kezelésű uniós alapokat. A megosztott irányítású alapok – így a közös agrárpolitikát és kohéziós politikát finanszírozó eszközök – esetében előre meghatározásra kerül, hogy melyik tagállam mekkora összegben részesül a hétéves ciklus során. Ezt követően a tagállam maga rendelkezik a források kiírásáról, ő bírálja el a beérkező pályázati kérelmeket is, az úgynevezett operatív programok keretrendszerén belül. Természetesen a tagállamok ezen források vonatkozásában is részletes elszámolással tartoznak az Európai Bizottság irányába, nagyobb mozgástérrel rendelkeznek azonban a pályázati forrásokat nemzeti fejlesztési igényekhez alakítását illetően. Ezek a megosztott irányítású források a jelenlegi uniós költségvetés majd kétharmadát, 750 Mrd eurót tesznek ki. Ezzel szemben a közvetlen kezelésű uniós források az

egyes uniós szakpolitikákat lefedő olyan alapokból állnak össze, amelyeket az Európai Bizottság központilag kezel. Ez azt jelenti, hogy a Bizottság írja ki a pályázati felhívásokat és gondoskodik a pályázatok elbírálásáról, valamint azok végrehajtásának monitoringozásáról is. A költségvetési tárgyalások során meghatározásra kerül, hogy az egyes szakpolitikák – új prioritások – és az ehhez rendelt alapok mekkora összeg felett rendelkeznek, és hogy ezekhez milyen prioritásokat rendelnek. Azt azonban nem rögzítik, hogy az egyes tagállamok ezekből milyen arányban részesülnek majd, illetve, hogy konkrétan milyen pályázatokat írnak ki ezekre az összegekre az azt követő hét évben. Az Európai Unió a közösségek közössége. A közvetlen uniós források célja pedig éppen az, hogy megtartsa ezeket a közösségeket, újabb közösségeket alakítson ki és ezeket összekapcsolja egymással. E források Magyarország gazdasági és társadalmi szereplőit igen széles körben célozzák, az önkormányzatoktól kezdődően a kis-, közepes és nagyvállalatokon, egyetemeken, kutatóintézeteken keresztül a társadalmi közösség kisebb egységeiig bezárólag. Mindebből az következik, noha Magyarországon nincsen egyelőre jogszabályi kötelezettség az FVS-ek létrehozására, hamarosan az EU-s források lehívásának minden területén elvárt lesz a fenntartható városfejlesztés elemeinek alkalmazása – tehát aki kimarad, lemarad. A városi problémák többdimenziós jellegének kiemelése, valamint az uniós és hazai politikai prioritásokhoz való kapcsolódásuk megkönnyíti a megfelelő források összehangolt felhasználását. A nemzeti

és uniós szabályozási keretek fontos szerepet játszanak a következők meghatározásában; az integráció feltételeinek és lehetőségeinek meghatározásában több pénzügyi forrás és tervezési keretben történő integrálása és a sokrétű kérdések közös kezelése. Az FVS stratégiák hatékonysága az összes érintett kormányzati szint strukturált együttműködésétől függ. A helyi hatóságok részvételének a folyamat korai szakaszában kell kezdődnie, és a kétirányú visszacsatolás segítségével a stratégia életciklusának minden szakaszában (az operatív programok kidolgozásától a projektek végrehajtásáig) fenn kell tartani a részvételüket. Így a felülről jövő döntések és a helyi igények közötti esetleges eltérések kiküszöbölhetők. Ez biztosíthatja továbbá, hogy a stratégia összhangban legyen az operatív program logikájával, és hogy a projektkiválasztási kritériumok kidolgozása világos indoklással történjen (Fioretti et al., 2020). Az SDG-stratégiák kiszélesíthetnék alkalmazási körüket és diverzifikálhatnák finanszírozási forrásaikat, más (az ESZA-n kívüli) közfinanszírozás integrálásával és/vagy magánbefektetések bevonásával. A megfelelő stratégiatervezés és a releváns szereplők involválása egyszerre csökkenti a szakpolitikai, tervezési és politikai kockázatokat és segít a magánbefektetők bevonásában is. A projektek és a többszörös finanszírozás megszervezése források „beruházási program” formájában lehetővé teszi a helyi hatóságok számára a projekt irányítását és az állami támogatásokkal kapcsolatos kérdéseket rugalmasabban kezelhetjük, és így megkönnyítve ezzel az implementációt és növelve a befektetői bizalmat.

- A források megfelelő allokálásának, célorientált felhasználásának nyomon követése: Az FVS stratégiák nyomon követésének egyesítenie kell az ágazati méréseket az integrált területi megközelítés alkalmazásából eredő hozzáadott hatás értékelésével. Hasonlóképpen, az FVS stratégiák végrehajtását a lehető legnagyobb mértékben össze kell hangolni az átfogó keretekkel. Fontos átgondolni, hogy az FVS stratégiák mutatóit hogyan lehet összehangolni a városi, regionális, nemzeti és globális szinten alkalmazandó mutatókkal, feltárva a mutatók méretcsökkentésének – lokalizálásának – folyamatát. Ideális esetben az összegyűjtött információk segítségével a helyi és regionális hatóságoknak is részt kellene venniük a fenntartható fejlődési célok elérésének nyomon követésében és értékelésében.

Szintén kiemelt szerep jut a fenntarthatósági fejlesztésekre allokálандó források megfelelő elosztásában a vállalati szektornak is. A nagyvárosokban található gazdasági szereplők a nemzetgazdaság gerincét alkotják, így nemcsak a folyamatos fejlesztésük, hanem alapos kutatásuk is szükséges, hogy a belső összefüggéseik feltárásával a fejlesztési irányok országos és lokális szintű kijelölését kellően segíteni tudjuk (Rechnitzer – Berkes, 2021).

KONKLÚZIÓ

A Fenntartható Városfejlesztési Stratégiák eszköze a fenntartható fejlődési elvek városi területen történő implementálására törekszik, újszerűsége abban rejlik, hogy a meglévő szakterületek és stakeholderek összehangolt együttműködését elkerülhetetlenné válik, ezáltal a meglévő kapcsolódási pontok

és potenciálok kiaknázásra kerülhetnek, a fenntarthatóság ügyét mindvégig szem előtt tartva. Ennek horizontális, az ágazati és területi igényeket integrálva, interszektorális, multidiszciplináris és szinergikus alapokon kell nyugodnia. A vizsgálandó kérdés abban rejlik, hogy mennyire tekinthető valóban eredeti célját betöltöttnek ezen stratégiák megléte és hogy vajon az FVS-ek alapját jelentő mérföldkövek mindegyike teret nyerve jelen stratégiák gyakorlati alkalmazhatósága során.

Az FVS-ek alkalmazhatóságának vizsgálata során ezen dokumentumtípusok számos előnye (stratégiai menedzsment szemlélet, az integrált szemlélet megjelenése, települési és településegüttes differenciált megjelenése) mellett annak gyengései (pályázatfókuszú motiváció, érdektelenség) is érdemes vizsgálat alá vonni, kiegészítve a stratégia adta lehetőségek (települési és ágazati szintek integrálása) és veszélyek (forrás-és tudáshiány) elemzésével.

Annak érdekében, hogy a jövőben a Fenntartható Városfejlesztési Stratégiák alkalmazása a gyakorlatban is minél szélesebb körben elterjedjen, valamint, hogy annak valós, kézzelfogható eredményét is érzékelhessük, egyfelől szükségeltetik minden érdekelt fél megfelelő azonosítása és a stratégiai folyamatba történő bevonása. Másfelől az FVS-ben foglaltak gyakorlati átültetéséhez szükséges szakmai tudás biztosítása az önkormányzatok számára, végezetül pedig annak biztosítása, hogy a Fenntartható Városfejlesztési Stratégiákban foglaltak gyakorlati megvalósításához szükséges pénzügyi keretek elérhetőek legyenek, továbbá elengedhetetlen a források megfelelő allokálásának nyomon követése is.

JEGYZETEK

- ¹ Technikai segítségnyújtás áll rendelkezésre, hogy segítse az érdekelteket a Bizottság által finanszírozott programok és projektek végrehajtásában. Az Európai Unió kohéziós politikája értelmében az ilyen pénzügyi támogatás az előkészítés, az irányítás, az értékelés, a monitoring, a könyvvizsgálat és az ellenőrzés költségeire fordítható. Lásd még: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/glossary/t/technical-assistance (utolsó letöltés: 2023. június 30.)
- ² Az uniós szabályok korlátozzák az operatív programokból technikai segítségnyújtásra fordítható finanszírozás arányát. Ha a technikai segítségnyújtást a Bizottság kezdeményezi vagy a Bizottság nevében kezdeményezik, ez a felső határ az egyes alapokra vonatkozó éves előirányzat 0,35%-a. Ha a technikai segítségnyújtás a tagállamoktól származik, a felső határ 4%. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/glossary/technical-assistance (utolsó letöltés: 2023. június 30.)

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Fekete Dávid (2017): A Modern Városok Program elemzési lehetőségei, *Polgári Szemle*, 13. évf. 1–3. szám, 2017, 94–105., DOI: 10.24307/psz.2017.0909
- Fioretti, Carlotta – Pertoldi, Martina – Busti, Martina (2020): *A Fenntartható Városfejlesztési Stratégiák Kézikönyve*, EUR 29990 HU, Az Európai Unió Kiadóhivatala, Luxemburg. doi:10.2760/7374, JRC118841.
- Lentner Csaba (2022): Fenntarthatóság új geopolitikai erőterében. *Polgári Szemle*, 18. évf. 1–3. szám.
- Lucy Oates – Peter Kasajja – Hakimu Sseviiri – Andrew Sudmant – Aksel Ersoy – Ellen van Bueren (2023): Pluralizing the urban waste economy: insights from community-based enterprises in Ahmedabad (India) and Kampala (Uganda), *Environment and Urbanization*, 35. évfolyam, 2. szám.
- Macrorie, Rachel (2022): A Common Management Framework for European Smart Cities? The Case of the European Innovation Partnership for Smart Cities and *Communities Six Nations Forum*, *Journal of Urban Technology*, 2022 <https://doi.org/10.1080/10630732.2022.2121558>
- Pierre, Jon – B. Guy Peters (2012): Urban Governance. Mossenberger, K. Clarke S.E. and John, P. (eds), *The Oxford Handbook of Urban Politics*, Oxford University Press.
- Rechnitzer János (2021): *Nagyvárosok Magyarországon*, Ludovika Egyetemi kiadó, Budapest, 2021
- Turner, Kelly (2019): Geographic perspectives on urban sustainability: past, current, and future research trajectories, *Urban Geography*, Volume 40.