

A FENNTARTHATÓ VÁROSFEJLESZTÉSI STRATÉGIÁK

KÉZIKÖNYVE



A FENNTARTHATÓ VÁROSFEJLESZTÉSI STRATÉGIÁK

KÉZIKÖNYVE

Ez a kiadvány az Európai Bizottság tudományos szolgálata és tudásközpontja, a Közös Kutatóközpont (JRC) által kiadott tudománypolitikai jelentés. A jelentés célja, hogy kutatási eredményeken alapuló, tudományos alapot nyújtson az európai politikai döntéshozatal folyamatához. A benne szereplő tudományos eredmények nem feleltethetők meg az Európai Bizottság politikai álláspontjának. A kiadványban szereplő információk további felhasználásáért sem az Európai Bizottság, sem a Bizottság nevében eljáró személyek nem felelősek. A felhasználó a hivatkozott forráshoz fordulhat a kiadványban felhasznált olyan adatokkal kapcsolatos módszertani és minőségi kérdések tekintetében, amelyeknek nem az Eurostat vagy valamely más bizottsági szolgálat a forrása. Sem a térképeken alkalmazott megnevezések, sem a térképeken megjelenített tartalmak alapján nem vonható le következtetés az Európai Unió álláspontjáról semmilyen ország, térség, település vagy terület jogállásával, határainak megállapításával vagy hatóságainak jogállásával kapcsolatban sem.

Elérhetőségi adatok: Carlotta Fioretti

Európai Bizottság Közös Kutatóközpontja, calle Inca Garcilaso, 3 – 41092 Sevilla, SPANYOLORSZÁG
Carlotta.Fioretti@ec.europa.eu

+34 954 48 8382

Az EU tudományos központja

<https://ec.europa.eu/jrc>

JRC118841

EUR 29990 HU

PDF ISBN 978-92-76-24538-4

ISSN 1831-9424

doi:10.2760/7374

Luxemburg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2020



Az Európai Bizottság által a dokumentumok további felhasználása tekintetében alkalmazott politikát a bizottsági dokumentumok további felhasználásáról szóló, 2011. december 12-i 2011/833/EU bizottsági határozat (HL L 330., 2011.12.14., 39. o.) rögzíti. Ellenkező értelmű megjegyzés hiányában e dokumentum újrafelhasználása a „Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)” licencnek megfelelően engedélyezett (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). Ez azt jelenti, hogy a további felhasználás a szerző megfelelő feltüntetésével és minden változtatás jelzésével megengedett. A nem az Unió tulajdonát képező fényképek vagy egyéb anyagok felhasználása vagy sokszorosítása tekintetében közvetlenül a szerzői jog tulajdonosához kell engedélyért fordulni.

Valamennyi tartalom © Európai Unió 2020, kivéve: Borítókép © nakigitsune-sama - stock.adobe.com

Hivatkozás erre a jelentésre: Fioretti, C., Pertoldi, M., Busti, M. and Van Heerden, S. (eds), *A Fenntartható Városfejlesztési Stratégiák. Kézikönyv*, EUR 29990 HU, Az Európai Unió Kiadóhivatala, Luxemburg, 2020, ISBN 978-92-76-24538-4, doi:10.2760/7374, JRC118841.

Tartalomjegyzék

Előszó	7
Bevezetés	9
STRATÉGIAI DIMENZIÓ	15
TERÜLETI IRÁNYULTSÁG	54
KORMÁNYZÁS	94
ÁGAZATKÖZI INTEGRÁCIÓ	130
FINANSZÍROZÁS ÉS PÉNZÜGYEK.....	160
MONITORING.....	189
Rövidítések jegyzéke.....	216
Fogalomtár	217
Köszönetnyilvánítás.....	223

Jelmagyarázat



Gyakorlat alapú tanulás



További forrásanyagok



Adataalapú tanulás



Légy körültekintő!

Előszó

Gyorsan változó világunkban Európa előtt sürgető kihívások állnak – környezetkárosodás, klímaváltozás, a digitális forradalom, demográfiai átmenet, migráció és társadalmi egyenlőtlenségek – és a városok gyakran a kerülnek a frontvonalba, amikor megoldásokat kell találni. Az uniós városfejlesztési menetrend és az olyan globális menetrendek, mint a fenntartható fejlődési célok és az új városfejlesztési menetrend elismerik annak fontosságát, hogy ösztönözni kell a mindenki számára fenntartható életmód irányába történő átmenetet.

Az összetett kihívások nem oldhatók meg az állampolgárok, a civil társadalom, az ipar és a kormányzat megfelelő szintjei között helyi szinten létrehozott erős és széles körű partnerségek nélkül. A városok kulcsszerepet töltenek be az állampolgárok és a közintézmények közötti szakadék áthidalásában. Számos városban már új irányítási formákat alkalmaznak a jobb szakpolitikák kidolgozása és a beruházások érdekében, legyen az a városi és vidéki térségek közötti együttműködés erősítése a funkcionális területek megközelítése alapján, a hosszú távú stratégiai tervezés, vagy az állampolgárok bevonása a szakpolitikai döntéshozatal minden szakaszában.

E folyamat középpontjában a kohéziós politika áll – mind a finanszírozás tekintetében, mind pedig a fent említett kihívásoknak történő megfelelést célzó stratégiai, integrált és befogadó megközelítés támogatása terén. Hozzávetőlegesen 115 milliárd eurót költenek el a városokban, amelyből 17 milliárd eurót a városi hatóságok helyben kezelnek több mint 950 integrált és fenntartható városfejlesztési stratégia keretében.

A 2021 és 2027 közötti időszakra az Európai Bizottság a városi és területi dimenzió erősítését javasolja egy új szakpolitikai célkitűzés, „a polgáraihoz közelebb álló Európa” bevezetésével, amely támogatja a helyi alapú megközelítést és a települési önkormányzatok, a civil társadalom és a polgárok bevonását a helyi kihívások kezelésébe. Javasolja továbbá egy új Európai Városfejlesztési Kezdeményezés elindítását, amely a kapacitások megerősítésével, innovatív megoldásokkal, tudással, szakpolitika-fejlesztéssel és kommunikációval támogatná a

városokat. A fenntartható városfejlesztést szolgáló források a teljes Európai Regionális Fejlesztési Alap 6%-ára növekednek¹.

Ez a kézikönyv a Bizottság Regionális és Várospolitikai Főigazgatósága (DG REGIO) és a Közös Kutatóközpont (JRC) közös kezdeményezése. A könyv hat építőelemből állva magyarázza el a fenntartható városfejlesztés támogatását a kohéziós politika keretében. További célja az, hogy értékes ötleteket adjon a kohéziós politika programjai által támogatott városfejlesztési stratégiák jövőbeli új generációjához.

Marc Lemaître
főigazgató
REGIO – Regionális és Várospolitikai
Főigazgatóság

Charlina Vitcheva
főigazgató (megbízott)
JRC – Közös Kutatóközpont

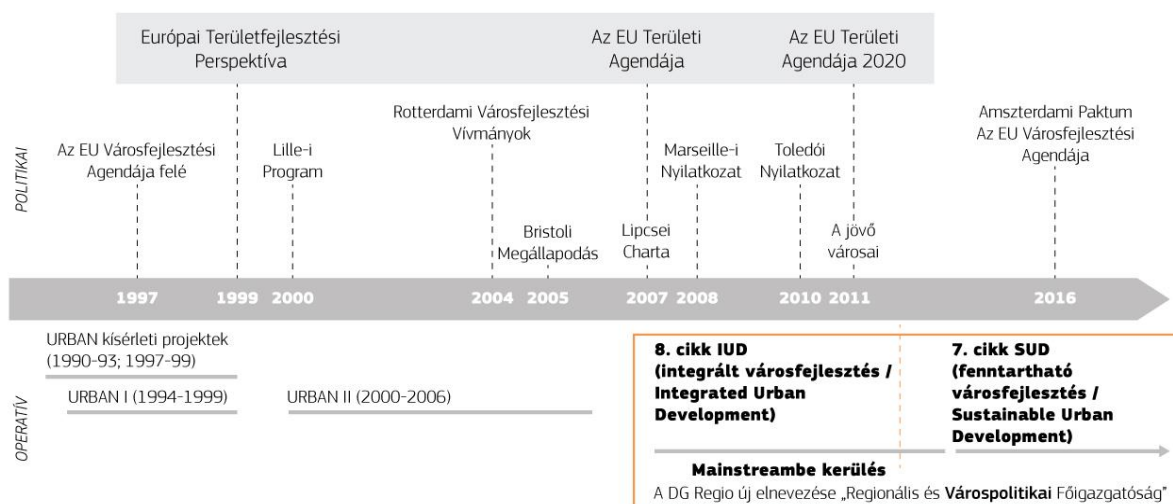


¹ A fenntartható városfejlesztés 2021–2027 közötti rendelkezéseivel kapcsolatos információk a Bizottság Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a Kohéziós Alapról szóló eredeti javaslatán (COM / 2018/372) alapulnak. Az Európai Parlament és a Tanács közötti politikai megegyezéssel a fenntartható városfejlesztési stratégiák számára nemzeti szinten elkülönített minimális támogatási összeget 8% -ban állapítják meg, és más területi eszközök használata is lehetséges lesz a PO5-n kívül. Az új rendeletekkel kapcsolatos további információkért olvassa el az EUR-LEX oldalát: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=COM:2018:372:FIN>

Bevezetés

Az Európai Unió az elmúlt évtizedekben átfogó vitákat folytatott a városokról és azok fejlesztéséről. Az 1990-es évek végétől a városfejlesztésért felelős miniszterek rendszeres találkozói **a városok kérdésére vonatkozó uniós nézőpont megszilárdulásához** vezettek („városi közösségi vívmányok”), ami a **fenntartható városfejlesztés uniós megközelítésében** ölt testet.

Ez a megközelítés az évek során a tényleges megvalósítás közben finomodott az Unió által – kohéziós politikája és egyéb, kifejezetten a városokat célzó kezdeményezések formájában – támogatott városi kezdeményezéseknek köszönhetően.



1. ÁBRA Az uniós szakpolitika városi dimenziójának fejlődése Forrás: saját munka.

A 2007-es év meghatározó volt ebben a hosszú folyamatban. Valójában ez volt az az év, amikor az Európai Unió Tanácsának német elnöksége alatt tartott informális miniszteri

találkozó keretében aláírták a Lipcsei Chartát a fenntartható európai városokról². A Lipcsei Charta két kulcsfontosságú fenntartható városfejlesztési alapelvet határoz meg: a holisztikus, integrált fejlesztési politika alkalmazását és a hátrányos helyzetű városrészekre fordított kiemelt figyelmet.

2007 egy új programozási időszak (2007–2014) kezdetét is jelezte, és a fenntartható városfejlesztési politikák az URBAN kezdeményezések pozitív értékelését követően teljes mértékben integrálódtak az uniós finanszírozási rendszerekbe, más szóval, a „fősodorbeli” kohéziós politika részévé váltak.

Egy másik mérföldkő az uniós városfejlesztési menetrend 2016-ban történt elindítása volt. A Lipcsei Chartára épülve a városfejlesztési menetrend aláhúzza a városfejlesztés olyan integrált megközelítésének fontosságát, amely:

- túllép az ágazati szakpolitikán;
- a szintek és az érdekelt felek közötti együttműködés támogatását élvez;
- túllép az igazgatási határokon;
- célcsoportjában mindenféle méretű városok szerepelnek.

A 2014–2020-as programozási időszak során a kohéziós politika kötelezővé tette a fenntartható városfejlesztést (SUD) (minden tagállamban az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) 5%-át különítették el a fenntartható városfejlesztés céljára)³ és megerősödött az integrált megközelítés stratégiai dimenziója. Ezen túlmenően új területi eszközöket vezettek be a stratégiák városi térségekben történő megvalósításának érdekében, így az Integrált területi beruházást (ITI) és közösségvezérelt helyi fejlesztést (CLLD). Ezek a különböző források integrálásának és a helyi közösség bevonásának fontosságát hangsúlyozzák.

A fenntartható városfejlesztés e legfontosabb jellemzői a következő, 2021–2027-es programozási időszakban is megmaradnak, melynek során a fenntartható városfejlesztés céljára elkülönített ERFA-támogatások legalacsonyabb mértékének 6%-ra történő növelését javasolták.

A városi térségekben a stratégiák fejlesztése egy integrált és helyi alapú területfejlesztési megközelítés útján történik, ahol az integráció a multiszektorális szakpolitikát, a többszintű és több érdekelt félre kiterjedő irányítást, valamint a több területre kiterjedő és közösségvezérelt stratégiát jelenti.

² Az aktualizált Lipcsei Charta elfogadására a 2020 második félévében soron következő német elnökség alatt kerül sor.

³ Az 1301/2013/EU rendelet 7. cikkével összhangban.

<i>Tansznacionális határon átnyúló</i>	Makroregionális stratégiák	
	Partnerségi megállapodás	
<i>Nemzeti</i>		
<i>Regionális</i>	Operatív programok	
<i>Funkcionális városi terület</i>	Területi stratégiák	SUD 6% (fenntartható városfejlesztés / Sustainable Urban Development) 5. szakpolitikai célkitűzés (PO5) + Területi eszközök • ITI (PO1-5) • CLLD (PO1-5) • Egyéb (PO5)
<i>Metropolisz régió</i>	CLLD stratégiák (közösségvezérelt helyi fejlesztés / community led local development)	
<i>Nagyváros – város – előváros</i>		
<i>Városrész</i>		

2. ÁBRA Az integrált területfejlesztés értelmezése a 2021–2027-es időszakban, tervezett rendeletek. Forrás: saját munka az Európai Bizottság információi alapján, 2018.

E mérföldkövek elemzésével megállapítható, hogy a fenntartható és integrált városfejlesztésre irányuló uniós megközelítést jellemző fő építőelemek a következők:

- A városi térségek fejlesztésére irányuló stratégiai jövőképet támogató megközelítés.
- Mindenféle méretű városokat megcélzó, és a városrészekről a szélesebb területekig terjedő integrációt támogató megközelítés.
- Többszintű és több érdekelt félre kiterjedő irányítást megvalósító megközelítés, amely a szerepük, a képességeik és a beavatkozásuk foka szerint hangolja össze a különböző érdekelt felek tevékenységét, biztosítva az állampolgárok aktív bevonását.
- Az ágazatok közötti integrációt megvalósító és a városokat a szakpolitikai területeket átfogó munkára ösztönző megközelítés.
- A több finanszírozási forrás integrációján alapuló megközelítés.
- Az eredményorientált logikát támogató, valamint nyomonkövetési és értékelési kereteket kialakító megközelítés.

A kézikönyv célja

Az Európai Parlament 2015. szeptember 9-i állásfoglalása az uniós politikák városi dimenziójáról (2014/2213(INI)) aláhúzza, hogy „az átfedések és következetlenségek elkerülése, az integrált fenntartható városfejlesztés egyértelmű meghatározása és ezáltal e területen a közös koherens és átlátható uniós célkitűzések azonosítása érdekében” szükség van minden rendelkezésre álló adat és megosztott koncepcionális keret („városi közösségi vívmányok”) rendszerezésére és elemzésére.

A valóságban amikor azt az adott területeken végrehajtják, a városfejlesztés uniós megközelítését eltérően értelmezik, a helyi tervezési kultúrától, illetve a végrehajtásban érintettek sokféleségétől függően.

Sőt vannak olyan szempontjai is a módszertannak, amelyek tisztázásra és megerősítésre szorulnak annak érdekében, hogy jobb és egyértelműbb útmutatással szolgáljanak a 2020 utáni időszakra.

A fenntartható városfejlesztési stratégiák kézikönyve ennek megfelelően módszertani támogatást kíván adni az integrált és helyi alapú városi stratégiák kohéziós politika keretében történő megvalósításának módjára vonatkozó ismeretek bővítése érdekében. Különösen nagy hangsúlyt fektet a fenntartható városfejlesztésre (SUD), amelyet az Európai Regionális Fejlesztési Alap a jelenlegi (2014–2020) és a soron következő (2021–2027) programozási időszakban is támogat.

Ebben az összefüggésben a kézikönyv olyan ajánlásokat tartalmaz, amelyek célja a hivatalos rendelkezések kiegészítése anélkül, hogy kötelező jellegű előírásoknak minősülnének. Valójában **egy szakpolitikai tanulási eszköznek tekinthető, amelynek rugalmasnak és a különböző területi és igazgatási összefüggésekből eredő szükségletekhez igazíthatónak kell lennie.** A kézikönyv a fenntartható városfejlesztési stratégiákat hidaknak tekinti egyrészt a kohéziós politika (annak logikája, szabályai és szereplői), másrészt a helyi területi irányítási rendszerek (azok logikája, szabályai és szereplői) között.

A kézikönyv nem kínál „gyors megoldásokat”, hanem – **konkrét példákkal, továbbá létező eszközökre és útmutatásokra hivatkozva** – javaslatokat ad arra nézve, hogyan felelhetünk meg a legfontosabb kihívásoknak a stratégiaalkotás, a megvalósítás és a nyomon követés folyamata során.

A kézikönyv a **helyi önkormányzatok (LA), irányító hatóságok (IH)** és a folyamatban érintett **egyéb érdekelt felek** részére készült.

A kézikönyv szerkezete

A kézikönyv hat fejezetből áll, amelyek mindegyike a fenntartható városfejlesztésre irányuló uniós megközelítés egy-egy építőelemével foglalkozik. A fejezetek a következők:

1. **Stratégiai dimenzió** Ez a fejezet a közös ütemtervként működő stratégiákkal foglalkozik, melyek célja a kívánt változás elindítása. A stratégiák a kohéziós politika keretében támogatott fenntartható városfejlesztés központi elemét jelentik és a stratégiai tervezés aktuális értelmezését tükrözik, mely szerint az egy, a változás irányítását is magában foglaló adaptív folyamat.
2. **Területi irányultság** Akkor beszélhetünk kifejezett területi irányultságról, ha a szükségletek, a kihívások és a fejlesztési lehetőségek összhangban állnak a megfelelő területi léptékkel és a területi kontextussal. Ez a fejezet különösen három kérdéssel foglalkozik: a városrészekre fordított figyelemmel, a funkcionális területi megközelítés alkalmazásával, valamint a város és a vidék közötti kapcsolatok fejlesztésével.

3. **Irányítás** A fenntartható városfejlesztés összefüggésében az „irányítás” arra utal, hogyan döntenek az érintett hatóságok és az érdekelt felek az adott stratégia tervezéséről, finanszírozásáról és lebonyolításáról. Ez a fejezet az irányítás három központi összetevőjét vizsgálja: a többszintű irányítást, a több érdekelt félre kiterjedő megközelítést, valamint az alulról építkező és a részvételen alapuló megközelítést.
4. **Ágazatközi integráció** A városi stratégiák ágazatközi megközelítése arra utal, hogy a többdimenziós kihívásokkal való megküzdés érdekében meg kell haladni az ágazatok között megosztott funkciók „beszűkült” struktúráját, ami a közszervezetekre jellemző. A megközelítés célja a szakpolitikai döntéshozatal alapelvei és célkitűzései közötti koherencia biztosítása a különböző szakpolitikai területeket átfogva, illetve annak biztosítása, hogy a különböző ágazatokban érintett résztvevők együttműködjenek a szakpolitikák megalkotása érdekében.
5. **Finanszírozás és pénzügyek** A megfelelő finanszírozási és pénzügyi intézkedések a kohéziós politika által támogatott fenntartható városfejlesztés kulcsfontosságú tartópillérei. Ez a fejezet azzal a két tendenciával foglalkozik, amelyek régóta jellemzik a szakpolitika megvalósítását: a finanszírozási források összekapcsolásával, valamint a pénzügyi eszközök jelentőségének ezzel járó növekedésével.
6. **Nyomon követés** A nyomonkövetési eszközök és tevékenységek támogatják a közszférabeli szervezeteket a fenntartható városfejlesztési stratégiák tervezésében és megvalósításában. A megcélzott előrehaladás megvalósulásának értékeléséhez erőteljes beavatkozási logikára és mérhető célkitűzésekkel párosuló eredménymutatókra van szükség. Ez a fejezet a stratégiák nyomon követésére vonatkozó alapvető elveket és összetevőket tekinti át, kiemelve a fenntartható városfejlesztési stratégia nyomonkövetési keretrendszerének kialakításában rejlő főbb kihívásokat.

Valamennyi fejezetnek azonos a szerkezete. A fejezet elején található a fejezet témájába történő bevezetés, amely meghatározza, hogyan alkalmazzák az adott fogalmat a kohéziós politika keretében. Emellett a téma néhány alapvető fontosságú összetevőjével egyedileg és külön foglalkozik a fejezet. Így különösen ezek az összetevők kitérnek azokra a legfontosabb és visszatérő kihívásokra, amelyekkel a szakpolitikák kialakítói a stratégiák tervezése és megvalósítása során szembesülnek. A kihívásokat a kézikönyv kérdések formájában fogalmazza meg, a válaszok pedig a szövegben található meg konkrét példák és rövid esettanulmányok kíséretében. Emellett a szöveget a rendelkezésre álló iránymutatások, vizsgálatok és online eszköztárak rövid leírásai gazdagítják, amelyek segíthetnek a fejezetben említett kihívásoknak történő megfelelésben. Az egyes kérdések/kihívások tárgyalását az ajánlások felsorolása követi.

Módszertan

A kézikönyv a 2014–2020-as programozási időszakban megvalósított fenntartható városfejlesztési stratégiák kevert módszerű elemzésén alapul. A mennyiségi adatokat a STRAT-Board használatával gyűjtöttük össze, amely egy adatbázis és egyben egy online feltérképező eszköz, és amely 2014 és 2020 között 28 uniós országban megvalósított 964 fenntartható városfejlesztési stratégiát tekint át⁴.

Emellett bizonyos korlátozott számú stratégiáról részletes információkat szereztünk be a városfejlesztési hálózat (UDN)⁵ partneri felülvizsgálata keretében 2016-ban és 2017-ben szervezett, a fenntartható városfejlesztési stratégiák megvalósítását vizsgáló munkaértekezletek nyomán, illetve a DG REGIO *Integrált területi és városi stratégiák: az ESB-alapok hozzáadott értéke a 2014–2020-as időszakban* című tanulmánya eredményeinek köszönhetően. (Van der Zwet et al., 2017).

Végezetül a kézikönyvet a szakirodalom alapos áttekintése gazdagítja (tudományos publikációk, jelentések, szakpolitikai dokumentumok és egyéb szürke irodalom), a szöveg egésze pedig számos hivatkozást tartalmaz.

HIVATKOZÁSOK

Európai Bizottság (EC), Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság, *Policy objective 5 – Europe closer to citizens. Strategies and tools for integrated territorial development*, 2018. Elérhető a következő címen:

http://nws.euocities.eu/MediaShell/media/DG_REGIO_Post2020_PO5_territorial_urban_EN_25062018.pdf

Van der Zwet, A., Bachtler, J., Ferry, M., McMaster, I., Miller, S., *Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014–2020?*, Brussels, 2017. Elérhető a következő címen: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/01fce46b-e6d6-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-105076479>

⁴ <https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/where>

⁵ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/urban-development/network/

STRATÉGIAI DIMENZIÓ

Szerzők

Martina Pertoldi – Európai Bizottság

Martina Busti – Európai Bizottság

Carlotta Fioretti – Európai Bizottság

Az aktuális és a régóta fennálló városfejlesztési feladatok (például városrehabilitáció, várostervezés és regionális tervezés, szűkülő városok, városi fenntarthatóság, beruházások vonzása, városmarketing, társadalmi szegregáció) egy **stratégiai keretrendszer kialakítását** teszik szükségessé és kihívásokat jelentenek a várospolitikai és -tervezési hagyományos megközelítése számára.

Az uniós kohéziós politika által támogatott fenntartható városfejlesztés (SUD) koherens módon hangsúlyozza a stratégiai keretrendszer meglétének fontosságát. Az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) által végzett beavatkozások sikere érdekében alapvető követelmény annak biztosítása, hogy az egyedi beruházások egy olyan hosszú távú stratégia részét képezzék, amelynek erős az innovatív összetevője (AEIDL, 2013). Pontosabban a 2014–2020-as programozási időszakban a fenntartható városfejlesztés működtetése az **„integrált cselekvéseket meghatározó stratégiákon”** keresztül történik. A 2020-at követő szabályozásban még erőteljesebb a fenntartható városfejlesztés stratégiai megközelítésének hangsúlyozása (EC, 2018). A javasolt új **5. szakpolitikai célkitűzés (PO5)**, **„a polgáraihoz közelebb álló Európa”** **kiemeli azokat a lehetőségeket, amelyeket az integrált stratégiák** jelentenek a jövő városa és annak polgárai számára. A stratégiai tervezés egyike továbbá annak a három központi elemnek – a léptékekkel és az érdekelt felekkel együtt –, amelyek az OECD Várospolitikai alapelveinek szerkezetét alkotják (OECD, 2019).

Az európai szakpolitika nézőpontjából a kulcskérdés az, hogyan támogathatók a helyi önkormányzatok a területi szinten strukturális változásokhoz hozzájáruló stratégiák megalkotásában (Calafati, 2014a; Calafati, 2014b).

A városok fejlődési görbéjének hatékony fejlesztése érdekében a stratégiai tervezés **kollektív tervezési folyamatokat és személyre szabott, reális jövőképeket** tesz szükségessé (EC, 2011). Emellett a rögzített tervek és megoldások helyett a hangsúly áttért a **változásmenedzsmentet is magában foglaló adaptív folyamatra** (Albrechts, 2015; Albrechts et al., 2016).

A fenntartható városfejlesztési stratégiák egy **többszintű irányítási rendszer igazgatási szintjei közötti munka eltérő módszerét** tükrözik, és **átalakulási ütemterveket** hoznak létre, amelyek kiterjednek az olyan érintettekre, mint az állampolgárok, a vállalatok és az ernyőszervezetek (lásd az Irányításról szóló fejezetet).

Az uniós finanszírozási szerkezet részeként, a fenntartható városfejlesztési stratégiáknak biztosítaniuk kell az operatív programok (OP-k), tematikus célkitűzések (TO-k) és a műveletek koherenciáját és integrációját a helyi stratégiákkal és projektekkel¹. Emellett a stratégiához kapcsolódó projekteknek közvetlen hatásuk van az emberekre és a helyszínekre. Ezért a fenntartható városfejlesztési stratégiák megvalósítási menetrendként is kell, hogy szolgáljanak.

Ez a stratégiai megközelítés megfelel a Barca jelentésben (2009) javasolt **helyi alapú megközelítésnek**, mint a 2014–2020-as időszak kohéziós politikájának irányadó elve, amelyet a 2020 utáni programozási időszakban is fenntartanak. A helyi alapú megközelítéseket támogató stratégiai szakpolitikai keretek elismerik, hogy a városi kihívások a különböző helyeken különbözőképpen jelennek meg. Ez nem csak a különböző társadalmi, gazdasági és intézményi morfológiákkal kapcsolatban igaz, hanem a különböző térbeli morfológiák tekintetében is (Secchi, 2010). A helyi alapú megközelítés nem csak az egyes területek egyedi igényeit veszi célba, hanem az adott helyeken összpontosuló tudásra és képességekre épít az integrált és személyre szabott területfejlesztési megoldások formálása érdekében². Végül soron a helyi ismeretek találkoznak a külső beavatkozásokkal, támogatva az innovatív együttműködést, ötleteket és megoldásokat.



EPRC (2017) INTEGRÁLT TERÜLETI ÉS VÁROSI STRATÉGIÁK: MILYEN AZ ESB-ALAPOK HOZZÁADOTT ÉRTÉKE A 2014–2020 KÖZÖTTI IDŐSZAKBAN?

A tanulmány azt vizsgálja, hogyan hajtották végre a tagállamok a fenntartható városfejlesztési stratégiákat és az egyéb területi stratégiákat az uniós kohéziós politika 2014–2020 közötti időszakban érvényes szabályozó rendelkezései alapján. Elemzi a stratégiai tervezésben és végrehajtásban megvalósuló tudásintegrációt, amely az alábbiakat jelenti:

- a stratégiai gondolkodás elősegítése, a cselekvések prioritizálásának érvényesítése és a források helyi szinteken történő koncentrációja;
- lehetőségek biztosítása a helyi szintű kapacitásépítésre, a helyi közösségek

¹ A „műveletek” és „projektek” közötti különbséget Colini és Tripodi (2010) munkájából adaptáltuk, amelyben a „műveletek” az operatív program szövegében pénzügyi támogatásra jogosult beavatkozási vonalak, míg a „projektek” az operatív program stratégiai céljaira válaszul helyi szinten megvalósuló egyedi beavatkozások.

² Ahogyan Barca (2009) említi, az OECD a „területfejlesztési politika” vagy „a regionális politika új paradigmája” kifejezéseket használta arra a szakpolitikai megközelítésre utalva, amelynek célkitűzései az egyedi régiók jólétének és életszínvonalának növelése, valamint regionális versenyelőnyök generálása és fenntartása a régió eszközeinek teljesebb és jobb használatával.

felhatalmazása arra, hogy társadalmi és gazdaságfejlesztési kezdeményezéseket valósítsanak meg, a részvételi irányítás és a nyilvánosság szerepének erősítése egy adott terület stratégiai fejlesztésében; és

- új gondolkodási és innovatív megközelítések lehetővé tétele.

A tanulmány a fenntartható városfejlesztés 2014–2020 közötti időszakban történő megvalósításához kapcsolódó fő kihívásokat és a juttatások fő típusait foglalja magában. Az egyik figyelemre méltó kihívás, a stratégiák irányításához és megvalósításához szükséges intézményi és igazgatási kapacitások rendelkezésre állása, ami az uniós szabályok összetettségének érzékelhető növekedéséhez is kapcsolódik. A további feladatok közé tartozik az integrált helyi alapú megközelítések megfelelő értelmezésének biztosítása, és az, hogy a stratégia végrehajtását úgy kell összehangolni, hogy az hozzájáruljon az operatív programok átfogó céljaihoz és a hazai vagy más szakpolitikai keretrendszerekhez.

A kihívások mellett a vizsgálat kiemeli, hogy a fenntartható városfejlesztés megerősítette a stratégiai és integrált programozás szerepére és fontosságára vonatkozó ismereteket és tudatosságot. A tanulmány emellett megállapítja, hogy egyértelműen azonosítható a helyi szinten megvalósuló kapacitásfejlesztés folyamata, és hogy a fenntartható városfejlesztési intézkedés fejlődése javította a városi stratégiai tervezés színvonalát, amelyben a helyi önkormányzatok immár aktívabban vesznek részt a kohéziós politika végrehajtásában. Elismeri továbbá a több ágazatból származó szakpolitikai célkitűzések stratégiai integrációját.

További információk

Van der Zwet, A., Bachtler, J., Ferry, M., McMaster, I., Miller, S., *Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014–2020?*, Brussels, 2017. Elérhető a következő címen: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/01fce46b-e6d6-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-105076479>

A stratégiai megközelítés megjelenése az uniós városi és regionális politikákban párhuzamban áll továbbá a **városfejlesztési célkitűzések és menetredek bővülésével**, amelyek a helyi gazdaságok fejlesztésétől és az innovációtól a természeti erőforrásokkal való gazdálkodásig, a városi szolgáltatások nyújtásáig és még azon is túl terjednek. Ez a folyamatok növekvő diverzifikációja és összetettsége miatt egy **közös integrált stratégiai megközelítést** tesz szükségessé. Ez az összetettség és sokféleség azt tükrözi, hogy többé már nem megfelelő az „egy méret mindenkinek” megközelítés, és kulcsfontosságú a **városok sokféleségére** és a **meglévő erőforrásokra** építeni.

A 2014–2020-as programozás időszak során megvalósított stratégiák alapos elemzése megvilágítja ezeket az összetett folyamatokat és megmutatja a stratégiaalkotás azon szempontjait, amelyekkel foglalkozni kell annak érdekében, hogy ez a megközelítés fejlődjön.

A fenntartható városfejlesztési stratégiák sokféle megközelítést tartalmaznak, amelyek az alábbi négy csoportba sorolhatók: stratégiai célkitűzésekkel rendelkező **kisléptékű projektek**; általában **nagyobb városi területekre** kiterjedő városrehabilitációs stratégiák; helyi alapú beavatkozásokat szolgáló átfogó **szervezeti rendszerként** működő stratégiai keretrendszerek; végül pedig, néhány, de emblemikus esetben a stratégiákat **együttműködési platformok** formájában szervezték meg és azok a **kihívások által vezérelt menetrendeket alakítanak ki**. Ez a sokféleség határozottan összhangban áll a helyi alapú paradigmával és olyan tényezőkkel magyarázható, mint a bevont **pénzügyi erőforrások**, az **adott ország tervezési hagyományai**, a **korábban létező szakpolitikai keretek** és a kohéziós politikára vonatkozó **egyedi regionális/országos iránymutatások**.

A stratégiák sokszínűségét magyarázhatják még a **közférabeli szervezetek menedzsment, kapcsolati és tanulási készségei**; a stratégiai erőfeszítéseket különböző szakpolitikai területeken más és más szereplők valósítják meg, főként helyi önkormányzatok, (LA-k) és irányító hatóságok (MA-k), amelyek eltérő eszközökkel és igazgatási funkciókkal rendelkeznek. Egy hatékony fenntartható városfejlesztési stratégia tükrözi a közférabeli szervezetek arra vonatkozó képességét, hogy jövőképet alkossanak és azt megvalósítsák.

Így a fenntartható városfejlesztés új utat kínál a stratégiai tervezés számára, hangsúlyozva annak fontosságát, hogyan épülnek be a stratégiák a meglévő helyi szervezetekbe, ami sokféle megoldási módot eredményezhet.

Mivel a fenntartható városfejlesztési stratégiáknak kapcsolódniuk kell az uniós programozási célkitűzésekhez és a finanszírozási lehetőségekhez, így szűkebb területre összpontosíthatnak, mint az átfogó városfejlesztési keretrendszerek (például a területrendezési stratégiai tervek). Az egyedi irányultság nem garantálja azonban a célkitűzések, az elvárások, a szakértelem és az időzítés összehangolását az irányító hatóságok, a közreműködő szervezetek (IB-k) és a helyi önkormányzatok között. Továbbra is létezhetnek eltérő irányokba mutató nézetek azzal kapcsolatban, mire kellene irányulniuk a fenntartható városfejlesztési stratégiáknak, hogyan kellene ezeket megvalósítani, kinek és milyen feladatokat kellene végrehajtania és ki vegyen részt a stratégiaalkotásban. Ez a **konfliktusos kölcsönhatás** együtt jár a fenntartható városfejlesztés összetett felépítésével és azt a tervezés és a megvalósítás folyamatában kell kezelni.

Ezért igaznak tűnik az a feltételezés, hogy a helyi alapú stratégiák hatékonyabbak és jobb eredményeket hoznak, ha jól megtervezett **nagyobb szakpolitikai keretekbe** épülnek be (EC, 2009). Az olyan uniós eszközök, mint a fenntartható városfejlesztés a stratégiai gondolkodás tekintetében kulcsszerepet tölthetnek be a folyamat irányításában, összekötve valamennyi résztvevő erőfeszítéseit egy **egységes referenciastratégiával**, amely a város egésze számára meghatározza a fejlesztési célkitűzéseket. Ez a kérdés még kritikusabb, ha a **helyi cselekvés és a globális menetrendek közötti növekvő kölcsönhatást** vesszük figyelembe, így az ENSZ Habitat 2030 programját, a fenntartható fejlődési célokat (SDG-k), az új városfejlesztési menetrendet és a Párizsi Megállapodást, beleértve az uniós városfejlesztési menetrendet, és a Lipcsei Chartát 2020.

A stratégiákra fektetett hangsúly és ezeknek a kohéziós politikán belül betöltött helye különös kihívásokat jelentenek a döntéshozók számára, amelyek az e fejezet központi elemét képező két fő témán belül mutathatók be:

- stratégiák mint hidak az operatív programok és a projektek között;
- az egyéb szakpolitikai keretekkel fennálló szinergiák.

Az első rész azzal foglalkozik, **hogyan hozható jobban összhangba az operatív programban meghatározott beavatkozási logika és célok a helyi szinten meghatározottakkal**. E kapcsolat erősítése érdekében kulcsfontosságú a **szakpolitikai architektúra** fejlesztése és a **teljesítési kapacitás megerősítése**, a (jó) tervezéstől a (jó) megvalósításig.

A második rész azt elemzi, **hogyan kapcsolhatók össze a fenntartható városfejlesztési stratégiák a helyi, országos, európai és globális városfejlesztési menetrendekkel**. E tekintetben kritikus fontosságú a „stratégiai cselekvés” feltételeinek megteremtése (Mäntyselä et al., 2015), amely feltételezi a szakpolitikai szakaszok, a támogatási prioritások és a belső tudáscsere hálózatok kölcsönös adaptálását.

Ebben a vonatkozásban az Amszterdami Paktum (2016) kifejezetten javasolja **a fenntartható városfejlesztés és az uniós innovációs menetrend jobb összehangolását**, amely az **intelligens szakosodáson** keresztül valósul meg. Különösen hasznosnak tűnik az e két stratégiai keretrendszer közötti szinergiák feltárása, mivel mindkettő a helyi alapú megközelítésre épül és ezért kölcsönösen erősíthetik egymást.

A STRATÉGIÁK MINT HIDAK AZ OPERATÍV PROGRAMOK ÉS A PROJEKTEK KÖZÖTT

Ebben a részben a következőkkel foglalkozunk:

Hogyan biztosítható az, hogy a fenntartható városfejlesztési stratégiák hidat képezzenek az operatív programok és a helyi szakpolitikák között?

Hogyan növelhető helyi szinten a stratégiai kapacitás?

Hogyan biztosítható a fenntartható városfejlesztési stratégiák és a projektek összehangolása?

Egy uniós várospolitikai menetrendnek az a hozzáadott értéke, hogy a fenntartható városfejlesztési támogatás biztosítja a **szélesebb integrált tervezési folyamat kialakításához** szükséges minimális költségvetést. Ezáltal ösztönzi a programozási eszközök stratégiai összehangolását az uniós tagállamok között.

A 2020 utáni programozási időszak különösen az integrált területfejlesztési stratégiák fontosságát hangsúlyozza, melyeknek a következőkre kell épülniük:

- a fejlesztési igények és a terület lehetőségeinek elemzése;

- az azonosított fejlesztési célokra és lehetőségekre irányuló integrált megközelítés leírása; és
- a támogatandó műveletek felsorolása.

Működési szempontból egy stratégiának ezek után a következő elemeket kell tartalmaznia:

- a városi terület diagnózisa és a célterület(ek) kiválasztása (lásd a Területi irányultság fejezetet);
- az irányítási modell leírása (lásd az irányítás fejezetet);
- az általános stratégiai keretrendszer meghatározása, melynek tartalmaznia kell egy hosszú távú jövőképet, stratégiai célokat, egyedi célokat és cselekvési irányokat, és meg kell jelölnie a beavatkozási logikát valamint az időszakos felülvizsgálati tervet. Ehhez alaposan meg kell vizsgálni, hogyan integrálódtak a célok és a cselekvési irányok (lásd az ágazatközi fejezetet);
- az Európai Strukturális és Beruházási (ESB) Alapok által támogatandó cselekvések priorizálása;
- egy nyomonkövetési rendszer, amely összeköti az operatív program mutatóit a stratégiaspecifikus mutatókkal (lásd a nyomon követésről szóló fejezetet);
- egy cselekvési terv, amely a hosszú távú stratégiát és célokat költségvetéssel és az ESB-alapok programozási időszakával összehangolt ütemtervvel rendelkező beruházásokra fordítja le (lásd a Finanszírozás és pénzügyek fejezetet).

Hogyan biztosítható az, hogy a fenntartható városfejlesztési stratégiák hidat képezzenek az operatív programok és a helyi szakpolitikák között?

Sok kihívás abból a tényből ered, hogy a fenntartható városfejlesztési stratégiákkal szemben kettős elvárás az, hogy a városi fejlesztési célokhoz és a regionális vagy országos szinten irányított uniós programokhoz is hozzájáruljanak.

A 2014 és 2020 közötti fenntartható városfejlesztési stratégiák egy elemzése kiemeli az átfogó **szakpolitikai architektúra** fontosságát az operatív programok és a fenntartható városfejlesztési stratégiák jobb összehangolásának elérésében.



Az adatok szerint a különböző országokban eltérő megközelítéseket alkalmaznak a stratégiák programozása, kialakítása, kiválasztása és megvalósítása terén.

Összesen 108 IH vett részt az ERFA irányításában. A tagállamonkénti stratégiák száma jelentősen eltér, ugyanis Spanyolországban több mint 150 stratégia tartozik egyazon IH alá, míg Finnországnak, Luxemburnak és Máltának csak egy stratégiája van az egész országra. Az uniós tagállamok többségében (17) csak nemzeti szinten irányítják a fenntartható városfejlesztést, míg 10 országban szubnacionális szinten irányítják a területi irányító hatóságok felelősségi körében. Olaszország esete egyedi: ez az egyetlen tagállam, ahol a

fenntartható városfejlesztés megvalósítása során az egész országot átfogó 14 stratégiát megcélzó országos operatív programot és regionális operatív programokat is használnak. Európai szinten azonban körülbelül a stratégiák egyharmada (319) az országos operatív programoktól függ, míg kétharmaduk (663) regionális operatív programok hatálya alatt áll. Úgy tűnik, a nemzeti hatóságok hajlanak arra, hogy a támogatásirányítás feletti ellenőrzést megtartsák, de a regionális szintű operatív programok több stratégiaért felelősek; ez a szerkezet kihívást támaszthat az országos szakpolitika és a regionális programok összehangolása tekintetében.

Az operatív programok országos szinten minden bizonnyal könnyebben betölthetik az uniós célokkal történő összehangolásban játszott szerepüket. Ha azonban regionális szinten irányítják őket, akkor szorosabban igazodhatnak a helyi igényekhez. Az operatív programoknak ez a köztes helyzete a fenntartható városfejlesztési stratégiákhoz fűződő kapcsolatuk révén egyensúlyozható ki. Míg az operatív programok biztosítják a fenntartható fejlesztési kezdeményezések pénzügyi és célorientált hátterét, a fenntartható városfejlesztési stratégiák **a legkoherensebb helyi szintű projektek kiválasztására** és azoknak egy **átfogó és többléptékű**, az operatív programokban meghatározott feltételeknek megfelelő **jövőképhe** történő összegyűjtésére használt eszközök.



MEGVALÓSÍTÁSI TERV - ITI LEHETŐSÉGEK ROTTERDAM (NL) SZÁMÁRA A 2014–2020 KÖZÖTTI IDŐSZAKBAN

Rotterdam fenntartható városfejlesztési stratégiája a gazdasági, társadalmi és fizikai célokat összekapcsoló integrált tervezés hagyományára épül.

A fenntartható városfejlesztés különösen Rotterdam déli kerületére összpontosít, amely a leghátrányosabb helyzetű területek egyike Hollandiában és már most is a Rotterdam dél országos program (NPRZ) célterülete. Az NPRZ-t 2011-ben egy 17 érdekelt félből álló csoport írta alá, többek között Rotterdam városa, a nemzeti kormány és a helyi lakosok bizottsága. A program integrálja a terület fizikai rehabilitációját, amely az épületek és a környezet fejlesztésével valósul meg, az emberekbe történő befektetés útján történő társadalmi-gazdasági rehabilitációval (az embereken alapuló megközelítés).

A fenntartható városfejlesztési megvalósítási terv az NPRZ hosszú távú célkitűzéseit mérhető célokra és konkrét cselekvésekre fordítja le.

A kapcsolódó regionális operatív program (OP), melynek Rotterdam városa az irányító hatósága a magas városiasodási szinten álló Randstad régióra terjed ki (amely a négy legnagyobb várost foglalja magában: Amsterdam, Rotterdam, Hága és Utrecht, az úgynevezett G4 városok). **Az operatív program támogatja a magas értéket képviselő gazdasági ágazatokat és a vállalkozói szellemet**, ugyanakkor pedig **javítja az álláskeresőket arra, hogy munkát találjanak**.

Ez jól összhangban áll az országos városi szakpolitikát 1995 óta jellemző megközelítéssel, amely a nagyvárosokra és városi hálózatokra irányul, illetve a Holland városfejlesztési menetrend (2014) célkitűzéseivel, vagyis a gazdasági növekedéssel, innovációval és életminőséggel.

A jelenlegi megközelítést támogatják a városmenedzsment olyan újszerű gyakorlatai, mint a közös alkotási folyamatokra helyezett nagyobb hangsúly, a magánkezdeményezések nagyobb hozzájárulása és a helyi önkormányzatnak, mint a folyamat támogatójának új szerepe. A stratégiai tervezésnek és végrehajtásnak előnyére vált az **önkormányzati igazgatás teljesítésorientált átszervezése**. Például az adminisztráción belüli információs lánc, az álláskereső ügyfélszolgálati irodájától a városi hivatalokig, jelentős szerepet játszott annak biztosításában, hogy a stratégiai menedzsmentet ne akadályozza az érintett különböző szakpolitikai területeken fellépő információhiány és a lehetőségek ismeretének alacsony szintje.

Rotterdam példája arra mutat rá, hogy:

- fontos a keretrendszerek közötti stratégiai összehangolás, de
- a megvalósítással kapcsolatos kihívások a (városi szinten kialakított) szakpolitikai célok és a szakpolitikát megvalósító (regionális szinten rendelkezésre álló) eszközök jobb integrációját teszik szükségessé.
- E tekintetben hatékornak bizonyult a rotterdami városi igazgatás által alkalmazott erősen teljesítésorientált megközelítés.

További információk

STRAT-Board stratégiai tájékoztató:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=NL-002&fullscreen=yes>

UDN partneri felülvizsgálat:

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/conferences/udn_seville_2016/rotterdam_south_bank.pdf

Ha az operatív programok az uniós célokat a létező helyi menetrendekkel összekötő pillérek, akkor a fenntartható városfejlesztési stratégiák **az e célok becsatornázására** használt eszközök az innovatív helyi projektek kiválasztásához és fejlesztéséhez. (1. ÁBRA).



1. ÁBRA Az operatív programok, fenntartható városfejlesztési stratégiák és projektek közötti viszony.

Forrás: saját munka.



Az uniós és a helyi célok összekapcsolása a fenntartható városfejlesztési stratégiákon keresztül kritikus fontosságú az **eltérésekkel kapcsolatos két fő kockázat** elkerülése érdekében.

Először is, a fenntartható városfejlesztés megvalósításához választott, adott területi végrehajtási mechanizmusra (TDM) történő irányultság (általában egy célzott operatív program, prioritási tengely vagy integrált területi beruházás) beárnyékolhatja **maguknak a stratégiáknak a fontosságát**. Egyes esetekben a szakpolitikai eszközöket rendező szabályok miatt a stratégiák „eltűnnek” az eszköz operatív igényei alatt, és így az integrált megközelítés formálisan érintetlen marad, de elvész a hosszú távú jövőkép. Ilyenkor az uniós alapok architektúrája a stratégiai tervezés hatásai csökkentésének kockázatával jár.

Másodsorban a pénzügyi hozzájárulás típusa is hatással lehet erre az eltérésre.



Az összes stratégia körülbelül 40%-a kevesebb mint ötmillió eurót köt le az ESB-alapokból. Nyolc országban (Ausztria, Belgium, Dánia, Németország, Spanyolország, Írország, Olaszország és Luxemburg) az országos stratégiák több mint 50%-a ezt a minimális támogatási összeget kapja. Figyelemmel a szóban forgó támogatási összegek viszonylag alacsony szintjére és ebből következően a megvalósítandó projektek alacsony számára, **fennáll annak a kockázata, hogy a fenntartható városfejlesztési stratégiákat a projektpályázatokhoz hasonlónak tekintik**, és így azok nem gyakorolnak hatást a helyi fejlődési görbékre és folyamatokra. E kockázat kivédése érdekében fontos, hogy a fenntartható városfejlesztési stratégiák kapcsolódjanak más szakpolitikai keretrendszerekhez és finanszírozás forrásokhoz (lásd a Finanszírozás és pénzügyek fejezetet).

Általánosabban, az ilyen eltérés megelőzése érdekében a fenntartható városfejlesztési stratégiáknak az integrált fejlesztés elérése céljából támogatniuk kell a magasabb szintű irányítás (irányító hatóságok), és a helyi önkormányzatok közötti koherens együttműködést. **Az integrációra történő irányultsággal elkerülhető, hogy a fenntartható városfejlesztési stratégiákat formális dokumentumoknak tekintsék**, amelyeket a helyi önkormányzatok az ERFA támogatásokhoz való hozzáféréshez használnak fel. Ellenkezőleg, **a cél a hosszú távú összehangolás javítása kell, hogy legyen, eredményorientált menetredek létrehozásával.**

Erre figyelemmel a 2007–2013 közötti időszakban a városi cselekvésnek a fősdorbeli uniós regionális politikába történő beépítése azon alapult, hogy kifejezetten **szükséges a városok és a regionális/országos irányító hatóságai közötti együttműködés**. A 2007–2013-as programozási időszakra vonatkozó tanulmányok (EC, 2008; EC, 2010) szintén azt hangsúlyozzák, hogy **kétirányú visszajelzést alkalmazva** a megvalósítási és végrehajtási szakaszokban végig fenn kell tartani a városok bevonását az operatív programokba.

Ez azonban a gyakorlatban nem mindig történik meg. A 2014–2020 közötti időszakban kiválasztott néhány stratégia részletes elemzése feltárja az irányító hatóságokkal együttműködő városok által tapasztalt főbb szűk keresztmetszeteket, nevezetesen az **odaítelt támogatások és a helyi igények rossz párosítását, a támogatható tevékenységekre és kedvezményezettekre vonatkozó korlátozást és a nem egyértelmű ellenőrzési szabályokat**.

Az irányító hatóságok és a helyi önkormányzatok közötti mediáció gördülékenyebbé teheti a fenntartható városfejlesztési stratégiák kidolgozását és biztosítja, hogy a terület jellemzőit figyelembe vegyék az operatív program elkészítése során. Ezt illusztrálja például a horvát irányító hatóság és Zágráb közötti együttműködés (lásd az Irányítás fejezetet).

A **stratégiák, és ebből következően a helyi önkormányzatok kiválasztásának** folyamata a kulcsfontosságú annak biztosítása érdekében, hogy az átfogó országos/regionális fenntartható városfejlesztési célok összhangban álljanak a helyi erőforrásokkal. Fontos, hogy ez a folyamat tükrözze **mind az irányító hatóságok, mind pedig a helyi önkormányzatok szervezeti kapacitását**, ahol csak lehet a **fennálló kiválasztási keretrendszerekre építve és világos jogosultsági feltételeket** meghatározva.



A 2014–2020-as programozási időszakban a helyi önkormányzatok csaknem 35%-a került kijelölésre a programozás korai szakaszában, vagy Partnerségi megállapodásokban, vagy az operatív programban, míg a többségüket (52%) előválogatási kritériumokkal rendelkező felhívások útján jelölték ki, ami azt jelenti, hogy a pályázati kiválasztást regionális vagy országos stratégiai megközelítések és területi jövőképek irányították. A helyi önkormányzatoknak csak kis százaléka (13%) került be stratégiai javaslatokon alapuló nyílt pályázat útján.

Az **időmenedzsment** és a politikai ciklusok kezelésére vonatkozó **igazgatási kapacitás** egyaránt kulcsfontosságúak annak biztosítása során, hogy a kiválasztási folyamat lebonyolítása gördülékeny legyen.



A pályázati kiválasztási folyamat tagadhatatlanul hosszabb időt igényel és lehetséges, hogy bizonyos **késedelmet okoz a fenntartható városfejlesztés alkalmazásában**, különösen, ha magas a várható stratégiák száma.

Nyilvánvalóan nagy a kísértés az irányító hatóságok számára arra, hogy a lehető legnagyobb mértékben csökkentsék a végrehajtás összetettségét. Bizonyos esetekben ez olyan döntéshez vezethet, hogy a fenntartható városfejlesztési lehetőségeket csak néhány városra összpontosítsák, és a cselekvéseket az egyedi beavatkozások irányba tereljék (mint például meglévő épületek felújítása városrészi léptékben). Ez a megközelítés a megvalósítás szakaszában hátrányosan hathat a cselekvések **integrált jellegére** (lásd az Ágazatközi integrációról szóló fejezetet). Bár egyes esetekben indokolt lehet az ilyen megközelítés, károkat

okozhat, ha anélkül fogadják el, hogy minőségi elemzést készítenének a program logikája és a terület fejlesztési potenciálja közötti koherenciáról.

Hogyan növelhető helyi szinten a stratégiai kapacitás?

A kedvezményezett városok közötti hálózatba szerveződés szerepet játszhat annak biztosításában, hogy mind a városok igényeire, mind pedig azok fejlesztésére kiterjedjen a programozás.

Egy hatékony stratégia kialakításához elő kell segíteni **az alulról építkező helyi tudás és a felülről lefelé irányuló operatív és elemzési tapasztalat közötti kölcsönhatást**, mivel ezek mindegyike egyformán fontos. Igaz ez például a fenntartható városfejlesztést alkalmazó városok szlovéniai szövetségére (a teljes példát lásd az Irányítás fejezetben), amelyre delegálták a stratégia-értékelési és projekt-kiválasztási feladatokat, és amely a fenntartható városfejlesztést összehangoló testületként is működik.

A fenntartható városfejlesztési stratégiák csak akkor integrálhatók a szakpolitikai keretbe, ha a magasabb szintű hatóságok, mint az irányító hatóságok és a kormányzat magasabb szintjei biztosítják a koordinációt és a szakpolitikai tanulási lehetőségeket. Jó példák erre Franciaország és Spanyolország. Franciaországban a Francia Városi Európa Hálózat³ egyesíti a kohéziós politika városi dimenziójának megvalósításában résztvevő szereplőket, így az irányító hatóságokat, városokat és településközi egyesületeket, és átfogja a fenntartható városfejlesztési stratégiákat, regionális támogatási rendszereket, a városok és szakmai szervezetek országos hálózatait, valamint az országos szolgáltatásokat. Célja az, hogy **iránymutatást adjon, elősegítse a gyakorlatok cseréjét a városok között**, és biztosítsa a koordinációt a kormányzati szintekkel és az uniós intézményekkel.

Spanyolországban a városi kezdeményezések hálózata (Red de Iniciativas Urbanas, RIU)⁴ a 2007–2013-as programozási időszakban kezdett működni annak érdekében, hogy a helyi önkormányzatok részére koordinációt és támogatást biztosítson a fenntartható városfejlesztési stratégiák megvalósításához. A RIU-t a kohéziós politikáért (Pénzügyminisztérium) és a városfejlesztési szakpolitikákért (Közmunkák Minisztériuma) felelős nemzeti szervek, a spanyol települési önkormányzatok és tartományok szövetsége valamint a fenntartható városfejlesztést megvalósító helyi önkormányzatok képviselői irányítják (7. cikk).

Európai szinten az Európai Bizottság által irányított városfejlesztési hálózat (UDN) támogatja a szakértők bevonását és a kapacitások megerősítését célzó tevékenységeket.

³ <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/reseau-europe-urbain>

⁴ <http://www.rediniciativasurbanas.es/>



AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG VÁROSFEJLESZTÉSI HÁLÓZATA

A városfejlesztési hálózat (UDN) az unió-szerte összefogja az Európai Regionális Fejlesztési Alapból finanszírozott fenntartható városfejlesztési (SUD) stratégiák megvalósításáért felelős városokat és városi térségeket.

Az UDN-t 2014-ben hozták létre annak vizsgálatára, hogyan valósul meg a gyakorlatban az uniós támogatások végrehajtása a városokban, illetve a fenntartható városfejlesztési stratégiákban érintett városok közötti cserekapcsolatok támogatása érdekében.

E célból az UDN egy sor technikai és disszeminációs rendezvényt, klaszter eseményt, valamint az Európai Bizottság Közös Kutatóközpontjának (JRC) S3 platformja által kifejlesztett szakértői felülvizsgálat módszertanának alkalmazásán alapuló szakértői felülvizsgálati munkaértekezleteket szervezett. A szakértői felülvizsgálatok ösztönzik a városi hatóságok közötti együttműködést a fenntartható városfejlesztési stratégiák tervezése és végrehajtása során tapasztalt egyedi kihívásokkal történő megküzdés terén.

Az UDN ez ideig uniós szinten (Sevilla 2016, Gent 2016 és Espoo 2017) nemzeti szinten Spanyolország, Görögország, Ciprus és Lettország számára (Cordoba 2016, Barcelona 2016, Athén 2017, Liepaja 2018) támogatott szakértői felülvizsgálatokat. Az UDN szakértői felülvizsgálatot átvették más szervek is, így a spanyol települési önkormányzatok és tartományok szövetsége (FAMP), amely 2018 és 2019 között három regionális munkaértekezletet szervezett a fenntartható városfejlesztésben érintett andalúziai városok részére.

A szakértői felülvizsgálatok során bizonyos számú fenntartható városfejlesztési stratégiát gyűjtenek össze és az illetékes városi hatóságok tisztségviselői elmondhatják, hogy szerintük melyek a kihívásokat jelentő szakpolitikai kérdések. Minden egyes kérdést kis csoportokban vitatnak meg, amelyekben a helyi önkormányzatok és az irányító hatóságok más tisztségviselői, az Európai Bizottság képviselői és meghívott szakértők vesznek részt. Ez a megközelítés olyan környezetet eredményez, amely elősegíti a kölcsönös tanulást és a legfontosabb kérdésekre vonatkozó szakpolitikák valamint a városi hatóságok által a közeljövőben megvalósítani tervezett lépések cseréjét.

A szakértői felülvizsgálat bizonyítottan hatékony eszköz a fenntartható városfejlesztési stratégiákra vonatkozó tudás megosztására, kicserélésére és integrálására, elősegítve:

- a több forrásból (társszakértők, meghívott szakértők, Európai Bizottság) származó szakértelem és tudás integrációját;
- az egyedi kérdésekre történő összpontosítást;
- a jó gyakorlatok megosztását.

További információk

A városfejlesztési hálózat (UDN) weboldala:

https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/urban-development/network/

UDN nemzeti szakértői felülvizsgálatok Spanyolországban:

https://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/publications/reports/2017/urban-development-network-in-spain-udn-informe-sobre-los-talleres-peer-review-de-estrategias-de-desarrollo-urbano-sostenible-e-integrado-espana-2016

Regionális szakértői felülvizsgálatok Andalúziában (spanyolul):

<http://www.famp.es/es/redes-observatorios/racc-edusi/>

A stratégiai kapacitás fejlesztésére vonatkozó iránymutatás egyébként egy sor különböző formában nyújtható nemzeti és regionális szinten (Van der Zwet et al., 2017):

- a stratégiai tervezéshez az irányító hatóságok által nyújtott formális útmutatás, lehetőség szerint a fenntartható városfejlesztéshez kapcsolódó mintákkal és szabványos nyomtatványokkal;
- hálózatépítési tevékenységek és cserekapcsolatok a jogosult városok között a kiválasztás szakaszát megelőzően;
- a városok és az irányító hatóságok vagy nemzeti hatóságok közötti állandó párbeszédre lehetőséget kínáló terek kialakítása; és
- az egyedi követelményekre vonatkozó technikai iránymutatás.

A fenntartható városfejlesztés vagy az uniós programok terén stratégiaalkotásban korábbi tapasztalatokkal nem rendelkező kis helyi önkormányzatok számára különösen **bonyolult lehet az irányítási feladatok ellátása** a végrehajtási és nyomonkövetési szakaszokban. Ilyen esetekben a helyi önkormányzatok alkalmazhatnak külső szakértőket/tanácsadókat, vagy dönthetnek úgy, hogy a belső kapacitások megerősítését támogatják. Az UDN szakértői felülvizsgálatok során megosztott egyes tapasztalatok arra engednek következtetni, hogy a második módszer a sikeresebb, mivel ez **nagyobb mértékben támaszkodik a város technikai jellegű szervezeti egységeinek erősítésére és a technikai szakemberek így jobban elköteleződnek a stratégia iránt**. A megvalósításból származó tapasztalatok számos különféle innovatív megoldást kínálnak és azt mutatják, hogy szükség van a programmenedzserek megfelelő eszközökkel és ösztönzőkkel történő ellátására. A kis létszámmal és kevesebb erőforrással rendelkező kis önkormányzatok esetén a belső koordináció és a hatékonyság fokozása érdekében szükség lehet olyan innovatív megoldásokra, mint a gazdasági ösztönzők bevezetése vagy az irányítást érintő korlátozott változtatások.

Nagyobb és jobban felszerelt önkormányzatok esetén felállítható egy **e célra rendelt városi iroda**. Így jártak el Gentben (BE), ahol létrehoztak egy új városi stratégiai irodát azzal a céllal, hogy a hosszú távú gondolkodást az egész várost átfogó stratégiává alakítsák az összes helyi közsférabeli szervezetre kiterjedve. Ez a stratégia tartalmazott egy, az adott helyzetre szabott koncepcionális stratégiai keretrendszert, a költségvetés-tervezési ciklusba integrált stratégiai ciklust, projekt- és program-menedzselési eszköztárakat, változáskezelést és támogató ikt alkalmazást. Ezt a megközelítést más uniós finanszírozású beruházásokra is alkalmazták (lásd az ágazatközi integrációról szóló fejezetet).

Alba Iulia városa (RO) egy másik hasznos példával szolgált, ahol a helyi igazgatásban létrehozták a városmenedzser pozíciót a fenntartható városfejlesztési stratégia követése érdekében. A városmenedzser munkáját az önkormányzat programozási igazgatója, a különböző szakpolitikai területek igazgatói és az érdekelt felek külső csoportja segítik. Emellett létrehoztak egy e célra rendelt titkárságot a város és a regionális fejlesztési ügynökség, illetve a városi önkormányzat szervezeti egységei közötti együttműködés összehangolása érdekében. Emellett az illetékes intézmények segítséget nyújtanak az olyan projektek számára, amelyek megtalálhatók a fenntartható városfejlesztési portfólióban, de az önkormányzat nem rendelkezik az ezekhez szükséges kompetenciával.



CLIMATE-KIC (2016) VIZUÁLIS ESZKÖZTÁR RENDSZERINNOVÁCIÓHOZ

A Climate-KIC fejlesztette ki a „Vizuális eszköztárát rendszerinnovációhoz” annak érdekében, hogy segítse a klímaváltozással kapcsolatos rendszerinnováció alkalmazásának előmozdítását egyéni, szakmai és szervezeti szinten. Ez az eszköztár egy kis könyv formájában tartalmazza az ilyen átmenet kialakításának és lebonyolításának segítségét szolgáló kész eszközök gyűjteményét. Ez közvetlenül alkalmazható azokra a stratégiákra, amelyek szorosan kapcsolódnak az intelligens városok kezdeményezésekhez és amelyeknek átfogó célja egyértelműen arra irányul, hogy a városok az innovatív megoldások laboratóriumaivá váljanak. Az **eszköztár azonban a kapacitások megerősítését a stratégiai gondolkodás területén célozza és így olyan hasznos eszközökkel szolgál, amelyek bármely városi stratégiai és rendszerszintű folyamatban alkalmazhatók, a tervezéstől a végrehajtásig.**

Az eszköztár két úton használható: a rendszerszintű projekt/stratégia kezdetekor, a probléma meghatározásával kezdve, aztán pedig a modulokon végighaladva, vagy önálló eszközökként a stratégiai menedzsment adott szakaszának vagy az adott problémájának megfelelően. Az eszköztár moduláris felépítésű és lehetővé teszi a felhasználók számára, hogy könnyen kiválaszthassák az előttük álló feladathoz legjobban illő eszközt.

Az eszközöket úgy alakították ki, hogy azok a projektmenedzsment, a kockázatkezelés és a szervezeti változtatások során is támogatást nyújtsanak. Az eszközök a következőkre irányulnak:

- a probléma meghatározása
- az érdekelt felek kezelése (6 eszköz)
- többszintű nézőpont (4)
- jövőképzés és visszatekintő elemzés (4)
- niche-menedzsment (2)

Valamennyi eszköz részletes utasításokat és illusztrációkat tartalmaz, amelyek segítik a gyakorlati szakemberek mindennapi munkáját.

További információk

De Vicente Lopez, J., & Matti, C., *Visual toolbox for system innovation. A resource book for practitioner to map, analyse and facilitate sustainability transitions*. Brussels: Transitions Hub, EIT Climate-KIC, 2016. Elérhető a következő címen: <https://www.climate-kic.org/insights/visual-toolbox-for-system-innovation/>

Hogyan biztosítható a stratégiák és a projektek összehangolása?

A projektek egy „átalakulási ütemterv” részeként teszik működővé a stratégiai prioritásokat. Ezek lehetnek újonnan kifejlesztettek vagy már létező stratégiai fejlesztési tervek részei, de mindkét esetben egyedi követelményekre kell válaszolniuk.

Az ECORYS (2010) szerint egy jól megtervezett városfejlesztési beruházási projektcsomag a következőket tartalmazza:

- egy fejlesztési stratégia szakpolitikai céljaihoz világosan kapcsolódó projektek; és
- egy koherens egészt alkotva egymást kiegészítő projektek.

Hasonlóképpen, egy, az integrált cselekvési tervekről szóló közelmúltbeli URBACT-tanulmány (2019) segít **a széles stratégia és a részletesebb cselekvési terv közötti nyilvánvaló feszültség** kezelésére szolgáló két lehetséges mód azonosításában.

1. Lehetséges, hogy a cselekvési terv az átfogó stratégiának csak egy részét határozza meg. Ebben az esetben tisztázni kell, hogyan felelnek meg a javasolt projektek a stratégiai céloknak;
2. A cselekvési terv inkább egy stratégiai eszköznek tekinthető, ami bizonyos szintű rugalmassággal maga is felbontható egyedibb cselekvésekre. Ebben az esetben magas

szintű stratégiai kapacitás szükséges a cselekvések időbeli megtervezéséhez és az átfogó koherencia biztosításához.

A fenntartható városfejlesztési stratégiák olyan elemeket integrálnak, amelyek nem szükségképpen mozognak összehangolt módon, mint például az uniós szakpolitikai célok és a helyi szakpolitikai eszközök. A stratégiákhoz szükséges hosszú távú nézőpont és a projekt rövidtávú időhorizontja az átfogó célokra történő irányultság torzításának kockázatával jár. E tekintetben az UDN szakértői felülvizsgálatok során legnagyobb vitát kiváltott kérdések közé tartoznak a **stratégia meghatározása változások és bizonytalanság idején**, a **stratégiai erőfeszítés hosszú távú fenntartásának nehézségei az irányítás szintjén** és a **politikai és intézményi elköteleződés biztosításának igénye** a megvalósítási szakaszban.



Emellett azonosítottak egy lehetséges súlyponteltolódást, ami a közszféra „**projektifikációjában**” nyilvánul meg (a jelentése pedig az, hogy a közszférabeli szervek a tevékenységük során egyre nagyobb mértékben használnak projekteket és projektmenedzsment technikákat), és ez hosszú távon veszélyeztetheti egy stratégia folytonosságát és hatásosságát.



METROLAB BRÜSSZEL (BE)

A Metrolab Brüsszel (MLB) a Brüsszel fővárosi régió fenntartható városfejlesztési (SUD) stratégiája keretében finanszírozott olyan projekt (ERFA, 2014–2020 operatív program), amely a kritikus városfejlesztési kutatás és a szakpolitikai döntéshozatal közötti találkozási felületeken működik. Pontosabban egy interdiszciplináris laboratóriumból áll, amely négy meglévő kutatóintézet együttműködésén alapul (ezek az Université catholique de Louvain az Université libre de Bruxelles intézményekhez tartoznak), és a tudományos partnerek, igazgatási partnerek (regionális intézmények) és helyi egyesületek szélesebb körét bevonva működik.

A projekt célja kettős:

- Szakpolitikai irányultság: az egyetemi szakemberek azon képességeinek vizsgálata, hogy hozzá tudnak-e járulni Brüsszel fenntartható városfejlesztési stratégiájának továbbfejlesztéséhez valamint a helyi projektvezetők és a regionális képviselők reflektív képességeinek és kritikus készségeinek javításához.
- Kutatási irányultság: a városfejlesztési kutatások módszereinek fejlesztése, összekapcsolva az elméleti szintet az alkalmazott szinttel, arra ösztönözve a kutatókat, hogy konkrét együttműködés során dolgozzanak együtt a fenntartható városfejlesztés érintettjeivel.

A „városi metabolizmus” téma keretében a brüsszeli fenntartható városfejlesztési stratégia három tengely mentén épül fel – befogadó metropolisz, zöld metropolisz,

intelligens metropolisz – és 46 projekten keresztül valósul meg.

A Metrolab a brüsszeli stratégia három tengelye (újrafogalmazva: városi befogadás, városi ökológia és városi termelés) mentén szervezett és a fenntartható városfejlesztési projektekre alkalmazott különböző kutatási irányokban vesz részt. A Metrolab kutatók interdiszciplináris módon dolgoznak és a különböző projekteket összekötő transzverzális szálakat keresik.

Fontos hangsúlyozni, hogy a Metrolab nem „tanácsadóként” működik. Nem vett részt a stratégia megtervezésében, sem pedig közvetlenül a projektek kialakításában. A munkája sokkal inkább a stratégia végrehajtásának követésében és nyomon követésében, valamint visszajelzések nyújtásában nyilvánul meg. Más szavakkal a Metrolab érintkezési felületként szolgál a brüsszeli fenntartható városfejlesztési stratégia és annak végrehajtási projektjei, illetve a fenntartható városfejlesztési stratégia és az operatív program között.

Az elméleti és alkalmazott kutatási tevékenység céljai:

- egyedi projektek támogatása, esettanulmányok, tevékenység-kutatási projektek használatával, mesterkurzusok és konferenciák szervezésével és publikációkkal;
- kölcsönhatások és a koherencia ösztönzése a projektek között;
- a projektek összekapcsolása a stratégiához, megkérdőjelezve és újraértelmezve a brüsszeli stratégia alapját képező három tengelyt, és végső soron felülvizsgálva magát a stratégiát.

További információk

Metrolab Brüsszel hivatalos weboldal: <http://www.metrolab.brussels/>

Ezek a kihívások és kockázatok azonban kezelhetők, ha egyértelművé tesszük a tervezési és a megvalósítási szakaszok közötti különbségét, például úgy, hogy a stratégiai folyamat eltérő kimeneteihez különböző dokumentumokat dolgozunk ki, vagy úgy, hogy a stratégiai folyamat különböző szakaszaiban eltérő eszközöket használunk, ahogyan azt a Metrolab Brüsszel példája mutatja.

A projektekhez kapcsolódó működések prioritizálásának eredménye a tervezett projektek meghatározásának beépítése a fenntartható városfejlesztési stratégiába, ami már a stratégiai folyamat korai szakaszában felvázolható. Mindazonáltal **a folyamatos minőségellenőrzések és a világosan megfogalmazott felülvizsgálati szempontok lehetővé teszik a stratégiák számára az alkalmazkodást** a változásokhoz (például egy politikai fordulat, új prioritások, a projekt megvalósíthatatlansága stb. miatt). E tekintetben a tervezéstől a végrehajtásig terjedő stratégia-megvalósítási folyamatot a **projektciklusok beágyazott gyűjteményeként** kell

értelmezni (URBACT, 2013). Ez azt jelenti, hogy a prioritások módosulhatnak és új prioritások adhatók hozzá.



CORK VÁROS FEJLESZTÉSI TERVE 2015–2021 (IE)

Cork Város Fejlesztési Terve egyike az Írorszában az EU támogatásával működő, a kijelölt városközpontok támogatási programja 2014–2020 keretében megvalósított 20 stratégiának, amely a nemzeti szinten meghatározott és a kiegyensúlyozott regionális fejlesztést célzó megközelítést követi. A 2002-ben indított nemzeti területrendezési stratégia időhorizontja 20 év, célja pedig az, hogy az egész országra kiterjedően támogassa a legfontosabb olyan nagyvárosok és városok hálózatát (átjárók és csomópontok), amelyek rendelkeznek a megfelelő mérettel és kritikus tömeggel ahhoz, hogy növekedési pólusokként működjenek és Dublin befolyási körén túl, a szélesebb régiójukban szétterítsék az előnyöket.

Mivel Írorszában viszonylag nagyszámú stratégia van, az uniós finanszírozás pedig korlátozott, az egyes városok részére biztosított költségvetés alacsony. Cork fejlesztési terve a fő stratégiai tervezési dokumentum és ez irányítja a város átfogó fejlesztését a jelentől 2021-ig.

A fenntartható városfejlesztési projektek lehetővé teszik a regionális szintű prioritások integrálását a helyi szintű stratégiákba. Ezt az összehangolást elősegítették az irányító hatóság és a helyi önkormányzat közötti szilárd kapcsolatok.

Ezt pontosabban azt jelenti, hogy a korlátozott összegű fenntartható városfejlesztési költségvetésre és az egyes beavatkozások egyedi irányultságára való tekintettel **az operatív program és a városi stratégia közötti integrációt főként projektszinten dolgozták ki.** Városi szinten kihívást jelentett a stratégiai kapacitás számára, hogy Cork városa viselte a teljes felelősséget az ESB finanszírozással megvalósítandó projektek kiválasztásért. Ez lehetővé tette a város számára, hogy még inkább stratégiai módon gondolkodjon a projektek tervezése során, beleértve a megvalósíthatósági feltételeket is. A fenntartható városfejlesztési folyamatnak köszönhetően:

- Az előkészítési szakaszban 20 projektjavaslatot dolgoztak ki, amelyeket aztán egy pontozási rendszer alapján priorizáltak és ezeket egy kiválasztási bizottság vitatta meg.
- A városi tanács egy átfogóbb rendszert vezetett be a prioritások meghatározására annak biztosítása érdekében, hogy a projektek képesek legyenek a szélesebb stratégiai célkitűzésekkel összhangban álló eredményeket hozni.
- Mérlegelték a különböző rangsorolási szempontokat, beleértve azt is, hogy a

projekt megvalósítható-e az előírt határidőre.

- A végül kiválasztott két projekt megvalósítható a rendelkezésre álló korlátozott finanszírozási források és a kohéziós politika által biztosított támogatás viszonylag szűk időhatárának keretei belül.
- A folyamat ugyanakkor elősegítette új projektjavaslatok kidolgozását, amelyek esetleg más eszközök útján támogathatók lehetnek.

További információk

STRAT-Board stratégiai tájékoztató:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=IE-009&fullscreen=yes>

Lengyelországban a fenntartható városfejlesztési stratégiák irányításának és végrehajtásának felelőssége megoszlik a regionális irányító hatóságok és a közreműködő szervezetként (IB) eljáró helyi önkormányzatok között. Például a Śląskie régióban található Katowice központi alrégió integrált területi beruházási stratégiája esetében a projektjavaslatok formális értékeléséért az irányító hatóság a felelős, a minőségi értékelésüket azonban a közreműködő szervezettel megosztva végzi. A közreműködő szervezet olyan kiválasztási szempontok alapján értékeli a projektek és a fenntartható városfejlesztési stratégia közötti összhangot, amelyeket az irányító hatóság kifejezetten a helyi önkormányzatokkal együttműködve dolgozott ki egy e célra alakított munkacsoport keretében (Ferry és Borkowska-Waszak, 2018).

Ha a projekteket egy átlátható és bizonyítékokon alapuló logika mentén választják ki, az bizalmat épít ki a döntéshozók között és elősegítheti a jövőbeli változásokkal kapcsolatos konszenzus elérését. A tartalom és az időzítés jobb összehangolásának biztosítása érdekében arra is szükség van, hogy a helyi önkormányzatokat mélyebben bevonják a fenntartható városfejlesztés irányításába. Az URBACT hálózatok és a kapcsolódó eszköztárak által felhalmozott tapasztalat szolgáltat példát arra, hogyan működhet ez.



URBACT (2013) AZ URBACT II HELYI TÁMOGATÓ CSOPORT ESZKÖZTÁRA

URBACT (TERVEZETT) URBACT DIGITÁLIS ESZKÖZTÁR

Az URBACT II eszköztár egy olyan ciklikus **tervezési modell** hasznos alkalmazásait illusztrálja, amelyben a szakpolitikai célokat sok egymást követő rövid ciklusban érik el, így elősegítve az értékelést és a tanulást. Minden egyes eszközt világosan elmagyaráznak egy példával, egyértelműen és egyszerűen bemutatott

ajánlásokkal, sok „hogyan csináljuk” eszközzel, példákkal és gyakorlófeladatokkal. Az eszköztár világos, tömör, rugalmas és több nyelven elérhető, így széles körben terjeszthető helyi szinten. Háromféle hasznos hivatkozásokat tartalmaz:

- URBACT dokumentumok,
- projekttervezési és projektciklus-menedzsment dokumentumok,
- részvételi és tanácsadási dokumentumok.

Bár az iránymutatás nem kifejezetten a fenntartható városfejlesztést célozza, az integrált cselekvési terv módszere alkalmazható a fenntartható városfejlesztési stratégiákra.

Az URBACT jelenleg egy olyan digitális eszköztáron dolgozik, amely az integrált cselekvési tervek végrehajtása során az URBACT-városok által tapasztalt **hét leggyakoribb megvalósítási kihívást** helyezi a középpontba. Az eszköztárat elsődlegesen az URBACT III megvalósítási hálózatok részére tervezték, de az az integrált városfejlesztési stratégiákat megvalósító valamennyi európai város részére hasznos lehet. Az eszköztár az URBACT megvalósítási hálózatok 36 városából származó példákat tartalmaz videók és esettanulmányok valamint megoldási történetek formájában és a városok által használt és kipróbált eszközök példáival.

A 4. számú megvalósítási kihívás (IC4) az „elmozdulás a stratégiától a cselekvési tervig” a **stratégiai célok és műveletek közötti koherencia biztosításának** kérdésével foglalkozik. Az URBACT azért helyezte a középpontba ezt a kihívást, mert a legtöbb város általában nem készít megvalósítási terveket, csak tág stratégiai dokumentumokat.

További információk

URBACT II helyi támogató csoportos eszköztár (Local Support Group Toolkit):
https://urbact.eu/sites/default/files/urbact_toolkit_online_4_0.pdf

AJÁNLÁSOK

- A fenntartható városfejlesztési stratégiát egy olyan integrált tervezési folyamatként építse fel, amely az irányítási szinteket és szakpolitikai területeket átfogva működik és befektetéseket valósít meg a városi térség jövőképeének kialakítása érdekében.

- A stratégiákat élő dokumentumokként fogja fel, amelyek tehát felülvizsgálhatók abból a célból, hogy maximalizálják a térség fejlesztési potenciálját.
- Már a tervezési szakasztól kezdve vegye figyelembe a megvalósítás dimenzióját.
- Tegye operatívvá a stratégiát.
 - Határozza meg az elemzési kereteket, az igazgatási és irányítási struktúrát, a prioritások és az operatív program mutatói közötti közvetlen kapcsolatot és egy cselekvési tervet.
 - A cselekvési terv tartalmazzon egy projekt-menetrendet, amely felülvizsgálható.
- Gondoskodjon arról, hogy a stratégia az operatív program logikájával koherens legyen.
 - Építsen be egy arra vonatkozó értékelést, hogy mind a stratégiák, mind pedig a projektek tekintetében integrált megközelítés érvényesüljön.
 - Világosan indokolja meg a beavatkozást és olyan projekt-kiválasztási szempontokat alakítson ki, amelyek bemutatják, hogyan járulnak hozzá a projektek a helyi stratégia célkitűzéseéhez, illetve az érintett operatív program(ok) céljaihoz.
 - Időszakos konzisztencia-ellenőrzések alapján végezze el a program koherenciájának értékelését.
 - Kövesse nyomon a fenntartható városfejlesztési rendelkezéseken kívül finanszírozott egyéb releváns projekteket, és mutassa be ezek hozzájárulását a stratégiához.
- Biztosítsa a projektek gördülékeny végrehajtását a stratégiai folyamat során.
 - Alakítson ki lépésről lépésre történő megközelítést, eltérő időhorizontokkal.
 - Építsen be olyan felülvizsgálati szempontokat, amelyek révén változások (politikai irányváltás, előre nem látott sürgős prioritások stb.) esetén adaptálhatók a stratégiák, különösen azért, mert a legtöbb esetben a stratégia végrehajtása szükségképpen több uniós programozási időszakra terjed ki.
 - Alakítson ki a műveletek kiválasztásával és a kiadások támogathatóságával kapcsolatos bevált gyakorlatokra vonatkozó nemzeti adattárakat.
- Mozdítsa elő az irányító hatóságok és a helyi önkormányzatok közötti strukturált együttműködést.
 - A meglévő kiválasztási keretekre építve és világos alkalmassági feltételeket alkalmazva dolgozzon ki egyértelmű szempontokat a helyi önkormányzatok kiválasztásához, figyelembe véve mind az irányító hatóságok, mind pedig a helyi önkormányzatok szervezeti kapacitását.
 - Két irányú visszacsatolást alkalmazva tartsa fenn a helyi önkormányzatok szerepvállalását az operatív program meghatározásában, valamint a

megvalósítási és végrehajtási szakaszokban. Az illetékes kormányzati szerveket, irányító hatóságokat és helyi önkormányzatokat összekötő állandó munkacsoport vagy mechanizmus hasznos lehet a figyelembe venni kívánt helyi célkitűzések becsatornázására a fenntartható városfejlesztési intézkedéseknek az operatív program szintjén történő kialakítása során.

- Alakítsa ki a fenntartható városfejlesztés időtervét az operatív programok irányításának keretében.
 - Idejekorán dolgozza ki és válassza ki a stratégiákat, hogy a fenntartható városfejlesztés végrehajtási szakasza ne szenvedjen késedelmet és a kohéziós politika időhorizontján belül maradvá működhesen.
 - Határozzon meg egy határidőt a fenntartható városfejlesztési stratégiák jóváhagyására, hogy biztosítsa az időben történő végrehajtást, különösen, ha nagy számú stratégia várható.
 - Kerülje el a finanszírozás előzetes kiosztását a helyi fejlesztési igények azonosítása előtt.
- Biztosítson kapacitásfejlesztést minden szinten a stratégiák tervezésében és végrehajtásában érintett valamennyi érdekelt fél részére (irányító hatóságok és helyi önkormányzatok).
 - Igazítsa a munkateherhez az intézményi kapacitást, fejlessze a helyi igazgatás szakértelmét annak biztosítása érdekében, hogy a tisztségviselők megértsék a helyi alapú megközelítéseket és megragadják a lehetőségeket.
 - Fejlessze a stratégiai tervezéshez és a komplexitás kezeléséhez az irányító hatóság szintjén, valamint az uniós alapok kezelésével kapcsolatban helyi szinten rendelkezésre álló szakértelmet.
 - Alkalmazzon technikai segítségnyújtási és igazgatási kapacitásfejlesztési intézkedéseket a helyi kapacitásfejlesztés erőforrásainak támogatása érdekében.
- Támogassa a szakpolitikák megismerését a kedvezményezett helyi önkormányzatok körében:
 - A nemzeti iránymutatások részeként készítsen mintákat a fenntartható városfejlesztési stratégiákhoz, a stratégiák összehasonlító értékelésének és az alapinformációk összegyűjtésének elősegítésére.
 - Működtessen a fenntartható városfejlesztési stratégiákra vonatkozó nemzeti szakpolitikai csereplatformokat.
 - Támogassa a hálózatépítést, hogy segítse az embereket abban, hogy összefogjanak és hatással lehessenek a nemzeti menetrendekre.

AZ EGYÉB SZAKPOLITIKAI KERETEKEL FENNÁLLÓ SZINERGIÁK

Ebben a részben a következőkkel foglalkozunk:

Hogyan készítsünk fenntartható városfejlesztési stratégiát, ha a városnak már van stratégiája?

Hogyan csatlakozzanak a fenntartható városfejlesztési stratégiák a nemzeti és globális városfejlesztési menetrendekhez?

Hogyan alkothatnak a fenntartható városfejlesztési stratégiák szinergiákat az intelligens szakosodásra vonatkozó regionális/nemzeti kutatási és innovációs stratégiákkal?

A 2020 utáni fenntartható városfejlesztési stratégiákat radikális átalakulások és gyors változások közepette kell majd megtervezni és végrehajtani. Ahhoz, hogy megküzdhessünk ezzel a képlékeny helyzettel, kulcsfontosságú **hatékony módokat találni a rendelkezésre álló tervezési eszközök stratégiai használatára**. A dolgok stratégiai módon történő intézéséhez nem feltétlenül szükséges a stratégiai keretrendszerek és az összes cél teljes integrációja, azonban számos módon és területen lehetőséget kell teremteni a szinergiák és egymást kiegészítő hatások egyedi fejlesztésére a meglévő igények és a rendelkezésre álló források tükrében.

A városoknak a stratégiák ERFA-finanszírozással történő végrehajtására való képességét főként a következő tényezők befolyásolják (ECORYS, 2010):

- korábbi tapasztalatok az integrált városfejlesztés terén;
- támogató nemzeti/regionális intézményi és szakpolitikai keretek. Emellett a fenntartható városfejlesztési valamint a kutatási és innovációs stratégiák közötti szinergiák az uniós és a helyi szakpolitikusok érdekét szolgálják.

Hogyan készítsünk fenntartható városfejlesztési stratégiát, ha a városnak már van stratégiája?

A stratégiai tervezésre vonatkozó korábbi tapasztalatok és a helyi szinten rendelkezésre álló keretek eredményeként eltérő lehet a stratégiák alkalmazása.



A stratégiák elemzése azt mutatja, hogy 841 stratégiából 62% korábban létező stratégiákra épült, változtatás nélkül (13%) vagy korlátozott módosításokkal (48%). Csak a stratégiák 38%-át készítették kifejezetten a fenntartható városfejlesztési követelményeknek való megfelelésre figyelemmel. Ezek közé tartozik valamennyi stratégia a Cseh Köztársaságban, Finnországban, Horvátországban, Litvániában, Máltán, Szlovéniában és Szlovákiában, továbbá a stratégiák viszonylag jelentős száma Görögországban,

Spanyolországban, Olaszországban, Lengyelországban, Romániában és az Egyesült Királyságban.

A fejlettebb régiókban **több az olyan fenntartható városfejlesztési stratégia, amely korábban létező stratégiákra épül**, mint a kevésbé fejlett régiókban.

A **kapacitás és a tapasztalat** egyértelműen segíti a fenntartható városfejlesztési stratégiák megvalósítását. A 2014–2020-as programozási időszakban Flandriában a kedvezményezett helyi önkormányzatok száma 13-ról (a 2007–2013-as finanszírozási időszakban) kettőre (Gent és Antwerpen) csökkent. A fenntartható városfejlesztési intézkedésekből kizárt városok jelentős hazai forrásokhoz jutottak – ami széles körű politikai konszenzust biztosított regionális és nemzeti szinten –, míg a két kiválasztott városnak már megvoltak a hosszú távú terveik, és az ESB-alapokból oda tudták befektetni, ahová az a legjobban illeszkedett. Összehasonlításképpen, Portugália fenntartható városfejlesztési stratégiái súlyos késedelmet szenvedtek, mivel sok helyi önkormányzatnak a nulláról kellett indítania a stratégiakészítést (EPRC, 2019).

Mindazonáltal az **újonnan alkotott stratégiák** nem szükségképpen a helyi szervezeti hiányosságok vagy a stratégiai tervezési előzményekben rejlő kihívások következményei. Új stratégiák alkotását motiválhatják az **új földrajzi alakzatokkal kapcsolatos innovatív megközelítések**, az **új intézményi kapcsolatok**, az **új tematikus irányultságok** (mint az innovációs politika) és az **új működési módok és munkamódszerek**.



Hasonlóképpen, a fennálló stratégiákra való hagyatkozás a kohéziós politika szerinti fenntartható városfejlesztés egyedi jellegére tekintettel végrehajtott bármilyen további változtatás nélkül kihagyott lehetőség lehet, mivel hátráltathatja például a hatékonyabb stratégiai megközelítések bevezetését, **az érintett érdekelt felek bevonását vagy a szakpolitikai tanulási folyamatot, a gyakorlatok és információk cseréjével együtt**. A létező stratégiák adaptálása sok esetben valójában a már kialakított stratégiai keretrendszer szükség szerű átfogalmazását jelenti az irányító hatóságok által meghatározott kötelező formának és tartalomnak megfelelően. E formai követelmények mellett ez azt is jelenti, hogy az egyedi célokat és cselekvéseket le kell fordítani az operatív terv műveleteinek logikájára és taxonómiájára. Ez a folyamat nem egyértelmű és könnyű, mert szükségessé teszi annak megváltoztatását, ahogyan a döntéshozók helyi szinten a szükségletekkel és a kihívásokkal foglalkoznak.

Annak érdekében, hogy egy stabil keretet biztosítsanak és hasznosítsák a korábbi tapasztalatokat és kapacitást, a fenntartható városfejlesztési stratégiák kihasználhatják a **fennálló helyi szakpolitikai struktúrákat**. Ez a helyzet például Romániában, Magyarországon és Lengyelországban, ahol a 2007–2013-as programozási időszakban címzett erőforrásokat biztosítottak a **stratégiai tervezéshez**. Így ezekben az országokban a 2014–2020 közötti stratégiák élvezték a korábbi időszak erőfeszítéseinek eredményeit, melyek lehetővé tették, hogy **azonnal megkezdhesék a végrehajtást**.



DEBRECEN VÁROS (HU) INTEGRÁLT TERÜLETI PROGRAMJA

Debrecen a legnépesebb a 2014–2020 közötti időszakban a fenntartható városfejlesztési program által célba vett 22 magyarországi város közül.

Az országban a fenntartható városfejlesztési stratégiák egy átfogó tervezési folyamat eredményét képezték, melynek gyökerei a korábbi programozási időszakba nyúlnak vissza. 2007-től 2013-ig az integrált városfejlesztési stratégiák (IUDS) végrehajtása tekintetében az egyik kihívást az jelentette, hogy a regionális operatív programok nem tartalmaztak semmiféle pénzügyi keretösszeget, így a projektek finanszírozása teljes mértékben pályázati felhívásoktól függött.

Az új finanszírozási irány lehetőséget nyújtott arra, hogy ezekre a fennálló stratégiákra építkezessenek. Valamennyi város többretegű stratégiákat tervezett, amelyek tartalmaztak:

- egy hosszú távú integrált településfejlesztési koncepciót;
- egy középtávú integrált településfejlesztési stratégiát, amely összhangban van a 2007–2013 közötti időszakban kidolgozott integrált városfejlesztési stratégiával (IULDS);
- egy integrált területi programot (ITP) a 2014–2020 közötti időszakra annak érdekében, hogy operatív cselekvésekre váltja és harmonizálja a város középtávú integrált városfejlesztési stratégiáját (IULDS) a hétéves időszakban biztosított finanszírozási lehetőségekkel.

Az uniós program által biztosított finanszírozási lehetőségekkel való közvetlen kapcsolata miatt az integrált területi programot a helyi önkormányzatok és az irányító hatóság közötti szoros együttműködésben alakították ki.

E mintázatot követve **Debrecen aktuális fenntartható városfejlesztési stratégiája követi a korábbi integrált városfejlesztési stratégiában és a gazdaságfejlesztési stratégiájában meghatározott nyomvonalakat:** lényegében ugyanazokat a célokat tűzi ki és harmonizálja ezeket a kapcsolódó operatív program prioritási tengelye által lefedett tematikus célkitűzésekkel.

Ez a szélesebb keretrendszer szűkül le az integrált területi programra (ITP), amely a helyi gazdaságfejlesztés és a közszféra hatékonyságának hangsúlyozásával operatív cselekvésekre váltja a stratégiai célokat. Az integrált területi programot Debrecen városa a Város- és Gazdaságfejlesztési Központtal (EDC) együttműködve alakította ki, amely egy, a Polgármesteri Hivatal politikai irányítása alatt álló helyi non-profit fejlesztési vállalkozás. Az integrált területi program leszűkíti a városi stratégia hatókörét annak érdekében, hogy összhangba hozza azt az operatív program beavatkozásainak központilag meghatározott és szabványosított kínálatával.

Debrecenben a fenntartható városfejlesztési stratégia végrehajtása különösen sikeresnek bizonyult a gazdasági és üzleti fejlesztések terén.

A debreceni stratégia legnagyobb hatást gyakorló belső tényezői a következők:

- erős politikai elköteleződés,
- egy hosszú távú fejlesztési nyomvonal kialakítása,
- a korábbi tervezési és megvalósítási tapasztalatokra való építkezés képessége.

Különösen a közigazgatási szervek belső szervezetét fejlesztették az érdekelt felek közötti együttműködés, a tevékenységek összehangolása és a tudásmenedzsment terén, elősegítve a szűk keresztmetszetek megelőzését és a felmerülő problémákra való gyorsabb reagálást.

További információk

STRAT-Board stratégiai tájékoztató:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=HU-015&fullscreen=yes>

Debrecen (HU) példája azt illusztrálja, hogy a fenntartható városfejlesztési stratégia és az egyéb korábban létrejött stratégiai keretrendszerek közötti viszony tisztázásához olyan eszközök is szükségesek, amelyek a hosszú távú stratégiákat az uniós programok rövidebb időkeretére bontják le.

Hogyan csatlakozzanak a fenntartható városfejlesztési stratégiák a nemzeti és globális városfejlesztési menetrendekhez?

Ebben a kölcsönhatásban nem szabad alábecsülni a hazai keretek szerepét. Ezek a keretek, amelyek lehetnek nemzeti várospolitikák (NUP) vagy informálisabb, mindazonáltal kötőerővel bíró megállapodások, jelentős befolyást gyakorolhatnak a végleges fenntartható városfejlesztési stratégiára (Van der Zwet et al., 2017). Valójában számos nemzeti és szubnacionális szintű tervezési eszköznek van stratégiai és szabályozási dimenziója is, ezért az irányító hatóságoknak képesnek kell lenniük arra, hogy egy többszintű irányítás összefüggésében a saját stratégiai választásaikat összekapcsolják és összhangba hozzák a magasabb szintű stratégiai keretrendszerekkel. Ugyanakkor a kohéziós politika nemzeti és regionális stratégiai tervezési eszközök bevezetését indíthatja el az ESB-alapok végrehajtásának irányítása és összehangolása céljából⁵. Eszerint a várospolitikai ügyekben folytatott európai viták felhívást jelentenek nemzeti városfejlesztési menetrendek megalkotására az Európai Unión belül (Calafati, 2014a).

⁵ Lásd ESPON Iránytű: <https://www.espon.eu/planning-systems>

Az olasz eset arra mutat rá, hogy a stratégiai szándékoknak a nemzeti operatív programba történő (részleges) beépítése hogyan tévesztheti el azt a célt, hogy városi szinten határozzanak meg átfogó fenntartható városfejlesztési stratégiákat, azonban a nemzeti hatóságok számára az első lépés lehet abba az irányba, hogy kialakítsanak egy hazai stratégiát, ha az még nem létezik.



OLASZORSZÁG - NEMZETI OPERATÍV PROGRAM - PON METRO (2015)

OLASZORSZÁG - A BELSŐ TÉRSÉGEK NEMZETI STRATÉGIÁJA - SNAI (2014)

Olaszországban nem létezik nemzeti városfejlesztési menetrend. A városi és területi struktúrák sokfélesége és a régióként jelentősen eltérő pénzügyi keretek következtében a 2014–2020-as programozási időszakban a támogatásokat egy meglehetősen heterogén és összetett helyzetben használták fel, és a fenntartható városfejlesztéshez is sokféle megvalósítási mechanizmust választottak. Sőt Olaszország az egyetlen olyan ország, ahol a fenntartható városfejlesztést egyrészt egy célzott, többszörös finanszírozású nemzeti operatív programon keresztül – ez a nagyvárosi területeket célzó PON Metro –, másrészt pedig 16 ERFA regionális operatív programon keresztül csatornázzák be.

Az előző évtizedben mindazonáltal elindult két fő nemzeti szintű kezdeményezés, hogy kikövesse az utat egy átfogó keretrendszer létrehozásához, amely közvetlenül hivatkozik az uniós kohéziós politikára.

A fent említett PON Metro a **nagyvárosokra** összpontosít, bár a neve ellenére a végrehajtó testületek a központi települések voltak. Ennek az az oka, hogy a nagyvárosokat csak 2015-ben intézményesítették, így ezért nem lehettek felelősek a 2014–2020-as programozási időszakban a fenntartható városfejlesztési stratégiák irányításáért. Az ESB-alapok keretében felkérték a 14 olasz nagyvárost, hogy dolgozzanak ki egy fejlesztési stratégiát és javasoljanak ehhez kapcsolódó fejlesztési projekteket, összhangban a választott tematikus célkitűzésekkel (T02 Digitális Menetrend, T04 Fenntartható energia és életminőség és T09 Társadalmi befogadás és a szegénység elleni küzdelem). A PON Metro a Partnerségi megállapodásra hivatkozva határozza meg a fő célkitűzéseit, közvetlen kapcsolatot teremtve az abban egyediesített három fő fejlesztési hajtóerő közül kettőhöz: **Intelligens város a városi szolgáltatások újratervezése érdekében** és **Társadalmi befogadás és társadalmi innováció**.

A másik területi irányultságú stratégia a belső térségek nemzeti stratégiája (Strategia Aree Interne), melyet az olasz területi kohéziós ügynökség dolgozott ki és amely a regionális szinten (más nemzeti és helyi további támogatásokkal együtt) osztott ESB-alapok nyugszik. A régiók az operatív programjaik kidolgozása mellett egyedi projekteket választottak ki, amelyek célja a **viszonylag elszigetelt és ritkán lakott**

területeken élők életminőségének és gazdasági jóllétének fejlesztése annak érdekében, hogy megfordítsák a negatív népesedési tendenciákat. A stratégia kiemeli, hogy a további fejlesztési projektek végrehajtásának alapvető kiindulópontjaként a **társadalmi-gazdasági egyenlőtlenségek csökkentése** érdekében megfelelő oktatási, egészségügyi és közlekedési szolgáltatásokat kell nyújtani. A kiválasztott projektek egy sor beavatkozást eredményeztek, amelyek lefedik az összes tematikus célkitűzést, összekapcsolva az ERFA, az ESZA és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) támogatásait.

A belső térségek stratégiája a **Projektek Szövetségét** vetíti előre, amely összekapcsolja a projektterületekért felelős szervezeteket (ezek lehetnek önálló önkormányzatok, vagy ezek szövetségei, sőt uniói) és számos szolgáltatást kínál a részükre (nyomon követés és értékelés, esetek összehasonlítása, segítségnyújtás, jó gyakorlatok adatbázisa, mutatók megosztása, kapcsolatok az általános szakpolitikákkal).

Ez a megközelítés három fő okból érdekes:

- Kifejezett nemzeti városfejlesztési politika hiányában a kohéziós politika területi eszközei **nyomást gyakorolhatnak a nemzeti szintű stratégiai keretrendszerek kialakítására**, amelyek közvetlenül kapcsolódnak az EU tematikus prioritásaihoz.
- Ez egy folyamatos **körkörös visszacsatolást eredményez, ami összeköti a nemzeti és a helyi prioritásokat**, fenntartja a rugalmas tanulási folyamatokat és a városi és területi problémákra és igényekre irányítja a figyelmet.
- Ez rávilágíthat a **települések közötti együttműködés** hozzáadott értékére és az összetett területi kapcsolatokra (nagyvárosi térségek, belső térségek) irányíthatja a stratégiát, elősegítve egy, a gyakorlatok és a mutatók megosztásán alapuló városi hálózat kialakítását.

További információk

STRAT-Board Országátjékoztató:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheetcountry?id=IT&name=Italy&fullscreen=yes>

PON Metro: <http://www.ponmetro.it/eng/>

SNAI: <http://www.agenziacoessione.gov.it/lacoessione/le-politiche-di-coessione-in-italia-2014-2020/strategie-delle-politiche-di-coessione/strategia-nazionale-per-le-aree-interne/>

Emellett a nemzeti várospolitikákat egyre inkább fontos eszköznek tekintik arra, hogy a kormányzatok végrehajtsák és nyomon kövessék a **globális menetredek előrehaladását, összekapcsolva azokat a helyi szintű stratégiákkal** (ENSZ-Habitat és OECD, 2018). Például a stratégiák nyomonkövetési mutatóinak meghatározása lehetővé teszi azok közvetlen összehangolását a fenntartható fejlődési célokkal (SDG-k). Így a stratégia nyomon követése egybeesik annak értékelésével, hogyan felel meg a stratégia a fenntartható fejlődési céloknak. Ezt a folyamatot elősegítette az ENSZ 2030-ig szóló menetrendjének és az új városfejlesztési menetredek a meghatározása, amelyek világszerte ösztönzik a nemzeti várospolitikák elfogadását.



ENSZ HABITAT ÉS OECD (2018) A NEMZETI VÁROSPOLITIKÁK GLOBÁLIS ÁLLAPOTA

A Nemzeti Várospolitikák Globális Állapota az első jelentés, amely a nemzeti várospolitikákat globális szinten nyomon követi és értékeli, 150 országra kiterjedve. A jelentés szilárd alapokat jelent egy közös módszertan számára, építve az ENSZ-Habitat regionális tanulmányaira és a nemzeti várospolitikák OECD elemzésére a 35 OECD tagállamban. Ez a dokumentum az új városfejlesztési menetrend és a fenntartható fejlődési célok (SDG-k) nyomon követéséhez és végrehajtásához is jelentős hozzájárulás.

Hozzájárul a nemzeti városfejlesztési programhoz (NUPP), melynek célja az akadályok elhárítása és a nemzeti várospolitikák világszerte történő támogatása. A NUPP az ENSZ-Habitat, az OECD és a Városok Szövetsége által 2016-ban a Habitat III. konferencián indított globális kezdeményezés, melyet erősít a kormányzat, a civil társadalom, a magánszektor és a tudományos körök minden szintjét képviselő érdekelt felek széles körű elkötelezettsége.

A jelentés a következőket tartalmazza:

- az érintett 150 ország elemzésének legfontosabb megállapításai, a tanulmány által vizsgált valamennyi dimenzióban bemutatva
- ajánlások a döntéshozók számára a nemzeti várospolitikáik kialakításához és végrehajtásához
- 10 kulcsfontosságú ajánlás a nemzeti várospolitikákhoz a globális menetredek támogatása terén.

További információk

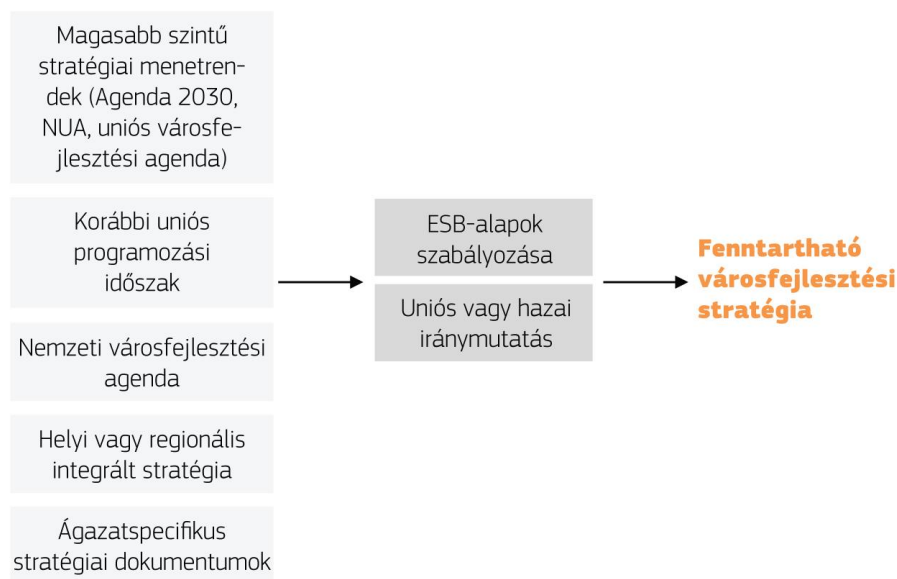
Nemzeti Várospolitikák Globális Állapota: www.oecd.org/regional/global-state-of-national-urban-policy-9789264290747-en.htm



A nemzeti várospolitikák állapotának értékelése az Európai Unió tagállamaiban azt mutatja, hogy csak kilenc ország határozott meg egy kifejezett keretet a városfejlesztés számára, 14 országban pedig ez részben valósult meg, számos, egymás mellett létező szakpolitikai és jogalkotási dokumentummal és egymást átfedő kormányzati intézkedésekkel. Emellett ezek többsége a szakpolitika kialakításának korai szakaszában van, így nem alkalmazták őket a fenntartható városfejlesztési stratégiákra.

Bár nem túl elterjedtek, de vannak jó példák is, amelyekre építeni lehet. Például Franciaországban és Németországban a stratégiákat a saját kifejezett nemzeti várospolitikai programjukon és szakpolitikai támogató platformjaikon keresztül támogatták annak érdekében, hogy **a fenntartható városfejlesztés hozzájáruljon a városfejlesztés nemzeti célkitűzéseéhez**. Svédország egy másik megközelítéssel szolgál példaként, ott a városfejlesztés integrált megközelítéseinek jelenlegi hazai prioritásai és a fenntartható városfejlesztési stratégiák közötti kapcsolatot egy olyan platform segítségével kezelik, amelyet öt kormányzati szerv, beleértve a Gazdasági és Regionális Növekedési Ügynökséget is (amely az ERFA programok irányító hatósága), hozott létre.

Spanyolország nemrég jóváhagyott városfejlesztési menetrendje egy olyan keretrendszert hoz létre, amelyet a helyi városfejlesztési menetrendek figyelembe vehetnek annak érdekében, hogy a fenntartható városfejlesztési intézkedéseket az olyan magasabb szintű stratégiai menetrendek célkitűzéseéhez kapcsolhassák, mint az Agenda 2030 (SDG-k), az új városfejlesztési menetrend és az uniós városfejlesztési menetrend (2. ÁBRA).



2. ÁBRA A fenntartható városfejlesztési stratégiák fennálló keretrendszerei

Forrás: Van der Zwet et al. (2017) és saját munka

Hogyan alkothatnak a fenntartható városfejlesztési stratégiák sinergiákat az intelligens szakosodásra vonatkozó regionális/nemzeti kutatási és innovációs stratégiákkal?

A fenntartható városfejlesztésre vonatkozó uniós intézkedések által támogatott stratégiák és a más uniós stratégiai keretrendszerek közötti egymást kiegészítő hatások és szinergiák gyakran feltáratlanok maradnak és kihívásokat jelentenek mind a helyi önkormányzatok, mind pedig a nemzeti/regionális irányító hatóságok számára.

Az innovációhoz kapcsolódó intézkedések szerepe azonban a strukturális alapok végrehajtásának elmúlt 25 éve során jelentősen növekedett és az innovációs menetrendet helyezte az uniós kohéziós politika középpontjába, ami így egy **fokozódóan területi irányultságú innovációs politika** eszköze lett (Morgan, 2017). Az EU regionális politikájában az innovációs politikát jelenleg az intelligens szakosodás eszközeivel hajtják végre⁶. Ennélfogva **a fenntartható városfejlesztési és az intelligens szakosodási (S3) stratégiák közötti kölcsönhatás feltárása** jelentős lehetőségeket rejt, mivel az intelligens szakosodás „integrált, helyi alapú gazdaságátalakítási menetrendeken” keresztül teszi operatívvá a regionális vagy nemzeti kutatási és innovációs beruházásokat.

Ezzel párhuzamosan az innováció vált a városok új szakpolitikai területévé, továbbá az integrált fenntartható városfejlesztésre és a kapcsolódó városi kezdeményezésekre vonatkozó uniós vita része lett, amelyet a kohéziós politika és az innovatív városfejlesztési tevékenységek támogatnak, melyek mindegyike várhatóan folytatódni fog a 2020 utáni programozási időszakban, és amelyek az uniós városfejlesztési menetrend (2016) kezdeményezéseivel kapcsolódnak.



A STRAT-Boarddal feltérképezett stratégiák között 40 stratégia tartalmaz 1-es tematikus célkitűzést (Kutatás és innováció) mind kemény (kutatási infrastruktúrák), mind pedig puha beavatkozásokkal (innováció által vezetett üzleti ökoszisztéma). Bár ez a szám nem magas, ez lépésváltást jelez a kohéziós politika városfejlesztésre irányuló megközelítésében, amely eltávolodik a bajban lévő városi térségek gazdasági és társadalmi rehabilitációjára irányuló hagyományos megközelítéstől és felváltja azt az **innovációra való irányultsággal**. Ezt megerősíti az, hogy sokkal több olyan stratégia van (340 a 842-ből), amely a TO2 (információs és kommunikációs technológiák), vagy a TO3 (KKV-k versenyképessége) szerinti beruházásokat is tartalmaz. Ugyanakkor az adatok szerint az említett 340-ből 264 stratégia utal bizonyos mértékben a társadalmi befogadásra, a társadalmi innovációra és a hátrányos helyzetű városrészekre. Bár ez sokkal kevesebb mint az korábban jellemző volt az URBAN programokban, mégis amikor az innovációhoz, a vállalkozói szellemhez és a technológiai fejlesztéshez közelítenek, a fenntartható városfejlesztési stratégiák egyértelmű kapcsolatot tartanak fenn az URBAN kezdeményezések örökségével és annak szegénységellenes irányultságával (Atkinson and Zimmermann, 2016), valamint a Lipcsei Charta alapelveivel.

Az európai városok jövőbeli pozicionálása jelentős mértékben attól függ majd, hogy a városi gazdaságok képesek-e **meghatározni új fejlesztési utakat**, támogatni **gazdaságszerkezetük**

⁶ Az intelligens szakosodás egy olyan innovatív megközelítés, amely azáltal kívánja fellendíteni a növekedést és a foglalkoztatást Európában, hogy az egyes régiókat képessé teszi a saját versenyelőnyeik azonosítására és fejlesztésére. A partnerség és az alulról építkező megközelítés révén az intelligens szakosodás kapcsolatba hozza a helyi önkormányzatokat, a tudományos köröket, az üzleti szférát és a civil társadalmat, az uniós alapok által támogatott hosszú távú növekedési stratégiák végrehajtásán dolgozva. További információkért lásd az intelligens szakosodás platform honlapját, amelyet az Európai Bizottság Közös Kutatóközpontja működtet: <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/>

megújítását és fejleszteni kutatási és innovációs szervezeteiket. A városfejlesztési menetrend kifejezetten megemlíti annak szükségességét, hogy a szilárd és stratégiai várostervezés kapcsolódjon az intelligens szakosodás stratégiáihoz.

Valójában a városok központi szerepet játszanak az innovációs folyamatokban. Elősegítik azokat a társadalmi, gazdasági és kulturális kölcsönhatásokat, amelyeken az **új tudás előállítása és körforgása** nyugszik. A kutatás és az innováció segíthet a városi térségek fő kihívásainak kezelésében (fenntarthatóság, gazdasági fejlődés, egészség és jóllét, valamint társadalmi befogadás) olyan új termékek és közösségi szolgáltatások bevezetésével, melyeket a kutatóintézetek, egyetemek, vállalatok, közreműködő szervezetek, a civil társadalom egyesületei és a polgárok közötti kölcsönhatások hoznak létre (Vandecasteele et al., 2019).

Az intelligens szakosodás és az általa támogatott szélesebb gazdasági rehabilitációs stratégia elősegítheti az innovációra vonatkozó átfogó hozzáállást és segíthet a készségek, a tér és az infrastruktúra kölcsönhatásának gyakran városi szinten történő kezelésében is. A kölcsönös szinergiák elősegíthetik a hatékonyabb és észszerűbb stratégiai tervezést a **gazdaságfejlesztési politikák és a várostervezés közötti felelősségek összekapcsolásával**, és lehetővé teszik a helyi gazdaság új és dinamikus ágazataiban megvalósuló intenzív fejlesztések jobb irányítását.



A HAT VÁROS STRATÉGIA – NYITOTT ÉS INTELLIGENS SZOLGÁLTATÁSOK (FI)

Finnországban az intelligens szakosodás (S3) beépült a regionális stratégiai programokba és a regionális tanácsok felügyelik, így szorosan kapcsolódik a regionális tervekhez és célkitűzésekhez, és a központi kormányzat hangolja össze. A regionális program kiegészítéseként az intelligens szakosodást városi szinten is használják innovációs stratégiák végrehajtására. A Hat Város Stratégia (6 AIKA) egy, az intelligens szakosodásra épülő, városi vezetésű nemzeti fenntartható városfejlesztési rendszer, amely a regionális innovációs stratégiákat a szélesebb városfejlesztési célokkal kapcsolja össze. Az egyértelműen gazdaságfejlesztési irányultságú Hat Város Stratégia egy Finnország hat legnagyobb városából (Helsinki, Espoo, Vantaa, Tampere, Turku és Oulu) álló városhálózatra épül, és célja Finnország versenyképesebbé tétele és a városi szolgáltatások minőségének javítása.

A stratégia alapja a megoldásorientált tematikus megközelítés, ami a hat város hálózatát a vállalatoktól és a K+F szervezetektől származó innovatív megoldások fejlesztése egyedi piacterének tekinti. Jellemző, hogy a legmagasabb szintű döntéshozó testület a hat város közös igazgatótanácsa, melynek a hat város *üzleti és innovációs ügynökségeinek* igazgatói a tagjai.

Ezt a megközelítést a nemzeti Innovatív Városok (INKA) Programjának (2015–2017) részeként kezdeményezték, amelynek célja az, hogy **stratégiailag bevonja a városokat**

az intelligens szakosodás által támogatott kutatási-fejlesztési-innovációs együttműködési hálózatokba. A Hat Város Stratégia három végrehajtási területre irányulva erősíti a városi önkormányzatok szerepét:

- nyílt innovációs platformok, vagyis vállalatok számára nyitva álló innovációs közösségek új szolgáltatások és termékek teszteléséhez és fejlesztéséhez, a városokkal, a lakosok képviselőivel, a kutatási-fejlesztési-innovációs szervezetekkel és az érdekcsoportokkal együtt;
- nyílt adatok és interfészek, vagyis a nyilvános adatok nyílttá tétele és összehangolása annak érdekében, hogy a vállalkozások fejleszthessék az üzleti tevékenységüket;
- nyílt részvétel és ügyfélkapcsolatok, vagyis hatékonyabb városi szolgáltatások nyújtása a felhasználókkal és az üzleti és kutatási szolgáltatókkal együttműködve.

2014–2015 óta a hat város mind a három célterületen három éves vezető projekteken dolgozott együtt. 2018-tól kezdve pedig a hat város már közel 30 kisebb pilot- és kísérleti projektet indított az intelligens mobilitástól és tiszta technológiától kezdve az egészségügyig és oktatásig, hogy megteremtse a terméktesztelés fejlesztési környezetét és nyílt adatokat biztosítson az üzleti vállalkozások számára.

A Hat Város Stratégia **megerősítette a városok közötti, illetve a régiók és a városok közötti együttműködést**, helyi szinten pedig a **helyi érdekelt felek rendszerszintű bevonását fokozta**. Az aktuális erőfeszítések a kommunikáció javítását és a jó gyakorlatok cseréjét célozzák, elkötelezve az érdekelt feleket arra, hogy az intelligens szakosodást városi szinten valósítsák meg.

További információk

STRAT-Board stratégiai tájékoztató:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=FI-001&fullscreen=yes>

Hat Város Stratégia honlap: www.6aika.fi

Raunio M., Nordling N., Ketola T., Saarinen J.P., Heinikangas A., 6AIKA Open innovation platforms. An approach to city development, 2016. Elérhető a következő címen: https://avoimetinnovaatioalustat.files.wordpress.com/2016/02/kc3a4sikirja_eng.pdf

UDN partneri felülvizsgálat:

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/conferences/udn_espoo/6city_strategy.pdf



Az intelligens szakosodás által támogatott négyes spirál modell szerint kialakított **együttműködési platformok** alapján hozhatók létre szinergiák, amelyek a helyi önkormányzatok számára is aktív szerepet biztosítanak a többszintű irányítási rendszerben (Larrea et al., 2019).

Ez jelentős és kihívásokat rejtő változásokat tesz szükségessé a közszféra számára, beleértve az alábbiakat (Raunio et al., 2016):

- újfajta partnerségeket és együttműködési modelleket kell kezelni;
- egy sokkal inkább közösségvezérelt és alulról építkező megközelítés;
- váltás a lineáris innovációs folyamatról a nyitott innovációs folyamatokra;
- eltérő gondolkodásmód kialakítása arról, milyen támogató szerepet töltenek be a városi adminisztrációk egy innovatív ökoszisztémában.

A városok így **élő laboratóriumokká** válhatnak a társadalmi kihívásokra adható innovatív válaszok vizsgálata céljából, az egyetemek és kutatási szervezetek, közszférabeli szervezetek, az üzleti szféra, a civil társadalom szervezetei és a polgárok bevonásával. A nyitott innovációs platform a városfejlesztés egy olyan megközelítéseként írható le, amely rendszerszinten törekszik arra, hogy a városi környezetet és annak szolgáltatásait megnyissa a harmadik felek által végzendő fejlesztések irányába.

A fenntartható városfejlesztési stratégiák hozzájárulhatnak továbbá az S3-hoz, számos olyan tevékenységet lefedve, amelyek helyi szinten közvetlenül támogathatják az innovációs politikák végrehajtását. Például oly módon, hogy beillesztik a portfóliójukba a kutatást és az innovációt, vagy olyan kiegészítő szakpolitikai területekbe fektetnek be, mint az oktatás, a képzés, az infrastruktúrák és a vállalkozói szellem, mint Rotterdam (NL) fenntartható városfejlesztési stratégiája esetében. Az intelligens szakosodás emellett nem csak a kutatást és fejlesztést szolgáló uniós strukturális alapokkal tud kapcsolatokat kiépíteni, hanem az **uniós kutatási politikával** is, különös tekintettel a 2020 után időszakra bevezetett Horizont Európa programban bevezetett küldetésorientált megközelítésre.



NESTA (2015) VÁROSI KEZDEMÉNYEZÉSEK A TECHNOLÓGIA, INNOVÁCIÓ ÉS VÁLLALKOZÓI SZELLEM ÉRDEKÉBEN (CITIE)

A városi kezdeményezések a technológia, innováció és vállalkozói szellem érdekében (CITIE) jelentős erőforrásokkal látja el a városi döntéshozókat, segítve őket abban, hogy a városokban zajló **innovációt és a vállalkozói szellemet katalizáló kezdeményezéseket alakítsanak ki.**

A CITIE négy fő elemből áll:

- egy keretrendszer annak megértéséhez, hogy a legfontosabb területek szakpolitikái hogyan használhatók fel az innováció és a vállalkozói szellem támogatására városi szinten;

- egy diagnosztikai eszköz, amely lehetővé teszi a városok számára az önértékelést abban a tekintetben, hogyan teljesítik e keretrendszer 40 globális várossal összehasonlítva;
- a legjobb gyakorlatokat bemutató példák és esettanulmányok sora az egész világról;
- világszerte 40 vezető város elemzéséből leszűrt megállapítások.

A városi teljesítményt kilenc olyan szakpolitikai szerep tükrében mérik, amelyeket a városi kormányzatok az innováció és a vállalkozói szellem támogatása érdekében betölthetnek. Ezek a szerepek a Szabályozó, a Tanácsadó, a Vásárló, a Házigazda, a Befektető, a Kapcsolatteremtő, a Stratéga, a Digitális Kormányzó és az Adatfelhasználó.

Ezen szerepek mindegyike tekintetében a jelentés kiemeli annak hatókörét, azonosítja a jó gyakorlatokat jelentő egyedi lépéseket, példákat hoz, bemutatja az egyes városok teljesítményét és tanulságokat von le a legjobban teljesítő városok példájából.

További információk

Városi kezdeményezések a technológia, innováció és vállalkozói szellem érdekében (CITIE): <https://www.nesta.org.uk/report/citie-a-resource-for-city-leadership/>

AJÁNLÁSOK

- A fenntartható városfejlesztési stratégiákat lehetőség szerint a korábban létező helyi stratégiákra építse, de minden esetre vegye figyelembe azokat.
 - Egyedi dokumentumként készítse el a stratégiákat, még akkor is, ha azok jelentős mértékben fennálló stratégiákon alapulnak.
 - A fennálló stratégiát alakítsa át az operatív program céljainak és logikájának megfelelően, például egy cselekvési terv útján, és foglaljon bele egy olyan részt, amely egyértelműen kimondja, hogyan járulnak hozzá a bemutatott tevékenységek a program célkitűzéseéhez.
 - Biztosítson szilárd kereteket, segítse elő a szinergiákat a fennálló szakpolitikai eszközök között és hozzon létre egy tanulási útvonalat, amely keresztülvezet a programozási időszakokon.

- Hasznosítsa az ESB-alapokra és projektekre vonatkozó korábbi megoldásokat és igazgatási elemeket.
- Helyi, regionális és nemzeti szinten is létesítsen világos kapcsolódási pontokat a hazai szakpolitikákhoz.
 - A tagállamoknak a szinergiák biztosítása érdekében a lehető legnagyobb mértékben össze kell hangolniuk a fenntartható fejlesztési stratégiáikat és, ahol nem létezik nemzeti várospolitiká, az e célt szolgáló rendszereket kell kialakítaniuk.
 - Egyértelművé kell tenni azokat a mechanizmusokat, amelyek bemutatják hogyan függnek össze az integrált fenntartható városfejlesztési stratégiák más stratégiákkal és nemzeti szakpolitikai keretekkel.
 - Gyűjtse össze az ismereteket és válassza ki az egyéb szakpolitikai keretekhez és finanszírozási irányokhoz kapcsolódó cselekvéseket.
 - Teremtsen nemzeti kereteket a fenntartható városfejlesztési stratégiák összehangolásához a fenntartható fejlődési célokkal és más, nemzetek feletti városfejlesztési menetrendekkel.
- Építsen ki kölcsönös szinergiákat a fenntartható városfejlesztési és az intelligens szakosodási stratégiák között, felhasználva a közös városfejlesztési nézőpontot a társadalmi és a befogadó dimenzió erősítése érdekében:
 - Azonosítsa milyen módon kapcsolhatók össze a területfejlesztés érdekében a városfejlesztési stratégiák a kutatási és innovációs stratégiákkal, vegyítve a különböző megközelítéseket valamint a szakemberek és a döntéshozók közösségeit.
 - Azokban az országokban, ahol szorosabb a kapcsolat a két stratégiai keretrendszer között, például ott, ahol a fenntartható városfejlesztés jelentős mértékben az innovációra irányul, biztosítsa, hogy a városok a négyes spirál megközelítés alapján vegyenek részt az S3 prioritásainak kialakításában.
 - Hozzon létre városi szintű nyitott innovációs platformokat a városi és regionális kormányzati szervek, kutatóközpontok és agytrösztök, egyetemek, gazdasági szervezetek, magáncégek és vállalkozások, valamint a polgárok egyesületeinek részvételével.
 - A platformokat a közös vezetés elvei szerint kell működtetni.
 - Használja az S3-at az uniós kutatási politikával (mint a Horizont Európa) való kapcsolatok kiépítése érdekében.

HIVATKOZÁSOK

- AEIDL, *Urban Development in the EU: 50 projects supported by the European Regional Development Fund during the 2007-13 period*, Brussels, 2013. Elérhető a következő címen: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2013/urban-development-in-the-eu-50-projects-supported-by-the-european-regional-development-fund-during-the-2007-13-period
- Albrechts, L., 'Ingredients for a more radical strategic spatial planning', *Environment and Planning B: Planning and Design*, Vol. 42, No 3, 2015 január, 510–525. o.
- Albrechts, L., Balducci, A. and Hillier J. (eds), *Situated Practices of Strategic Planning. An international perspective*, Routledge, London, 2016.
- Atkinson, R. and Zimmermann, K., 'Cohesion Policy and Cities: an ambivalent relationship?' in Piattoni, S. and Polverari, L. (eds), *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2016.
- Barca, F., *An Agenda for a reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Független jelentés az Európai Bizottság számára, Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság, Brussels, 2009. Elérhető a következő címen: https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf
- Calafati, A., 'The "Smart Growth" Paradigm and the European Urban System', előadás a *Cities* rendezvényen. *Cities of tomorrow: investing in Europe*, Brussels, 2014. február 17-18.
- Calafati, A., 'Cities in the European Project', *GSSI Urban Studies - Working Papers*, No 5, 2014b.
- Colini, L. and Tripodi, L., *Sustainable Urban Development. Implementation praxis of Art 8*, 2010. Elérhető a következő címen: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/tender/pdf/201135/urban_development_praxis.pdf
- ECORYS, *The urban dimension of the ERDF in the 2007–2013 period: Implementation and practice in five European cities*. Zárójelentés az Európai Bizottság számára, Brussels. 2010.
- Európai Bizottság (EC), Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság, *Fostering the urban dimension Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007–2013)*, Brussels, 2008. Elérhető a következő címen: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/evaluations-guidance-documents/2008/fostering-the-urban-dimension-analysis-of-the-operational-programmes-co-financed-by-the-european-regional-development-fund-2007-2013
- Európai Bizottság (EC), Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság, *Promoting sustainable urban development in Europe. Achievements and opportunities*, Brussels, 2009. Elérhető a következő címen:

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/urban2009/urban2009_en.pdf

Európai Bizottság (EC), Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság, *The urban dimension in European Union policies*, Brussels, 2010. Elérhető a következő címen: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/urban/pdf/urbanguide1_en.pdf

Európai Bizottság (EC), Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság, *Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward*, Brussels, 2011. Elérhető a következő címen: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf

Európai Bizottság (EC), *Javaslat, az Európai Parlament és a Tanács Rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a Kohéziós Alapról*, 2018. Elérhető a következő címen: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=COM%3A2018%3A372%3AFIN>

Ferry, M. and Borkowska-Waszak, S., 'Integrated Territorial Investments and New Governance Models in Poland', *European Structural and Investment Funds Journal – EStIF*, Vol. 6, No 1, 2018, 35-50. o.

Larrea, M., Estensoro, M. and Pertoldi, M., Multilevel governance for Smart Specialisation: basic pillars for its construction, Az Európai Unió Kiadóhivatala, Luxemburg, 2019.

Mäntysalo, R., Kangasojä, J.K. and Kanninen, V., 'The paradox of strategic spatial planning: A theoretical outline with a view on Finland', *Planning Theory & Practice*, Vol. 16, No 2, 2015, 169–183. o.

Morgan, K. J., 'Nurturing novelty: regional innovation policy in the age of smart specialisation'. *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 35, No 4, 2017, 569-583. o.

OECD, Centre for Entrepreneurship, SMEs, Regions and Cities, *OECD Principles on Urban Policy*, 2019. Elérhető a következő címen: <https://www.oecd.org/cfe/Brochure-OECD-Principles-Urban-Policy.pdf>

Raunio M., Nordling N., Ketola T., Saarinen J.P., Heinikangas A., *BAIKA Open innovation platforms. An approach to city development. Handbook for developers*, 2016. Elérhető a következő címen: https://avoimetinnovaatioalustat.files.wordpress.com/2016/02/kc3a4sikirja_eng.pdf

Secchi, B. 'A new urban question. Understanding and planning the contemporary European city', *Territorio*, No 53, 2010.

ENSZ-Habitat és OECD, *Global State of National Urban Policy*, ENSZ Emberi Települések Programja, Nairobi, 2018. Elérhető a következő címen: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264290747-en>

URBACT, *The URBACT II Local Support Group Toolkit*, 2013. Elérhető a következő címen: https://urbact.eu/sites/default/files/urbact_toolkit_online_4_0.pdf

URBACT, *Study on integrated action plans (IAP study)*. URBACT action planning networks, 2019. július, URBACT, 2019.

Vandecasteele I., Baranzelli C., Siragusa A., Aurambout J.P. (eds.), *The Future of Cities – Opportunities, challenges and the way forward*, Az Európai Unió Kiadóhivatala, Luxemburg. 2019. Elérhető a következő címen: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/future-cities>

Van der Zwet, A., Bachtler, J., Ferry, M., McMaster, I., Miller, S., *Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014-2020?*, Brussels, 2017. Elérhető a következő címen: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/01fce46b-e6d6-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-105076479>

TERÜLETI IRÁNYULTSÁG

Szerzők

Carlotta Fioretti – Európai Bizottság

Martina Pertoldi – Európai Bizottság

Sjoerdje van Heerden – Európai Bizottság

Ma szerte az Európai Unióban a városi térségek egy sor különböző kihívással néznek szembe, így a megfizethető lakhatással, a migránsok befogadásával, a társadalmi szegregációval, az ökológiai lábnyommal, a közlekedési dugókkal, a klímaváltozással, az elöregedéssel és a városlakók egészségével. Ezek ugyanakkor fejlesztési lehetőségeket is jelentenek, beleértve a sokszínűséget, a kreativitást és az innovációt (Vandecasteele et al., 2019). Az integrált és helyi alapú megközelítések esetén nem csak az különösen releváns, hogy ezek a kihívások és lehetőségek a városok összefüggésében merülnek fel, hanem az is, hogy mindegyiknek van egy sajátos térbeli dimenziója.

Az uniós kohéziós politika által támogatott fenntartható városfejlesztési (SUD) stratégiákat úgy alakították ki, hogy azok egyedi térségeket célozzanak, meghatározott területi irányultsággal. **Akkor beszélhetünk kifejezett területi irányultságról, ha a szükségletek, a kihívások és a fejlesztési lehetőségek összhangban állnak a megfelelő területi léptékkel és a területi összefüggésekkel.** A stratégia végrehajtására megfelelő terület kiválasztása nem pusztán módszertani döntés, de szakpolitikai döntés is, amely a szakpolitikai menetrendektől és a rendelkezésre álló irányítási eszközöktől függ. A megfelelő térbeli dimenzióknak emellett stratégiai értéke is van és eszköze lehet a szakpolitikai döntéshozatalra vonatkozó integrált megközelítés kialakításának.

Szerte az Unióban, a fenntartható városfejlesztési stratégiák térbeli dimenziója jobb megértéséhez először is azt szükséges tisztázni, milyen fajta városi térségeket célozunk meg. Mind a jelenlegi, mind pedig a jövőbeli szabályozási keretrendszerek nyitottak **a bármilyen jellegű városi térségek támogatása irányában, elismerve a különböző méretű városok és a több települést összefogó különböző típusú agglomerációk fontosságát.** Ez összhangban áll azzal, hogy egyre nagyobb eltérések mutatkoznak az igazgatási határok, a városi struktúrák és a polgárok viselkedése között. Más szavakkal, az Európai Unióban egyértelműen megfigyelhető egy területi eltérés abban a tekintetben hogy hol élnek az emberek és ezzel szemben hol vannak a munkalehetőségek és a szolgáltatások, aminek következtében az emberek arra kényszerülnek, hogy a napi tevékenységeiket a különböző települések igazgatási határait

átlépve végezzék. E fokozódó kölcsönös függőség miatt a funkcionális városi területek egyre fontosabb tényezővé válnak a döntéshozók számára.

Figyelemmel az Európai Strukturális és Beruházási (ESB) Alapokkal (2014–2020) kapcsolatban a tagállamok számára kiadott iránymutatásra (Európai Bizottság, 2015a) és arra, hogyan valósulnak meg jelenleg a valóságban a stratégiák, láthatjuk, hogy a **fenntartható városfejlesztési stratégiáknak lehet szűkebb vagy szélesebb területi irányultságuk**. A különböző megközelítések pontosabban három irányultsági területhez sorolhatók:

- **a nagyobb vagy kisebb városon belüli térség (kerület, városrész),** vagyis egy igazgatási területen belül egy vagy több adott kerület vagy település;
- **nagyobb vagy kisebb városok vagy elővárosok,** vagyis egy egyedi település, függetlenül a népességétől vagy népsűrűségétől;
- **funkcionális terület vagy több település,** vagyis kettő vagy több település, amelyek a stratégia érdekében összefognak. Ez a kategória funkcionális városi területeket, nagyvárosi térségeket, ikervárosokat és városhálózatokat ölel fel.



A 2014–2020-as programozási időszak során végrehajtott stratégiák elemzése azt mutatja, hogy a fenntartható városfejlesztési stratégiák többsége kisebb vagy nagyobb városokra vagy elővárosokra irányul (45%), ezt követik a kerületek/városrészek (31%), funkcionális területek (20%), városhálózatok (4%), és a meghatározott jellemzőkkel rendelkező területrészek, mint a parkok, régészeti területek vagy szigetek (0,4%).

A fent említett célterületek mindegyike egyedi kihívásokat rejt a döntéshozók számára a folyamatok megtervezése és végrehajtása tekintetében, és ezek némelyike különösen bonyolult és rendszeresen visszatérő. Ez az építőelem különösen a következő kihívásokra összpontosít:

- **városrészek célba vétele**
- **a funkcionális területi megközelítés**
- **a városi és vidéki térségek közötti kapcsolatok.**

Az első módszertani kihívás a **városrészekre** vonatkozik. Az URBAN közösségi kezdeményezés (1994-1999; 2000–2006) kulcsterületeinek egyike volt azon hátrányos helyzetű városrészek helyzete, ahol több probléma fedi át egymást. Az URBAN által támogatott helyi alapú kezdeményezések jó eszköznek tűnnek az integrált megközelítés alkalmazására, mert területileg összpontosítják a kis városi térségekben a kemény és puha politikákat.

Ugyanakkor a városrészi kezdeményezésekkel kapcsolatos, hosszú időre visszanyúló tapasztalatok a területi alapú megközelítés számos hiányosságára rámutattak (Tosics, 2015; Colini et al., 2013). E tekintetben **egy kifelé tekintő nézőpont használata javasolt a városrészi stratégiákkal kapcsolatban**, figyelemmel a különböző városi térségek és területi vagy igazgatási egységek közötti kölcsönhatásokra, amelyek a célterületnek egy nagyobb összefüggésben történő integrációját célozzák.

A második kihívás a **funkcionális területi megközelítésre** vonatkozik, amely alkalmas több település kölcsönösen egymásra ható kapcsolatainak és kihívásainak kezelésére (pl. funkcionális városi területek, nagyvárosi térségek vagy akár vízgyűjtő területek, partmenti térségek, hegyvonulatok stb.). Ezek a területek sokszor földrajzilag és gazdaságilag kölcsönösen összekapcsoltak, de politikailag széttagoltak. A kihívás abban áll, hogy **felül kell emelkedni a széttagoltságon és az igazgatási határok által okozott nem hatékony lépéseken, valamint biztosítani kell az összehangoltabb cselekvést a területek között**, vagyis meg kell valósítani e területi integrációt.

Ez a koncepció egy harmadik módszertani kihívás szempontjából is releváns. „**A városi és vidéki térségek közötti kapcsolatok**” jelzik a helyeket összekötő kétirányú kapcsolatok (pl. munkaerőpiaci folyamatok, közszolgáltatások nyújtása, mobilitás, környezetvédelmi és kulturális szolgáltatások, szabadidő stb.) **összetettségét, amelyek így elhalványítják a különbségtételt a városi és vidéki térségek között, különös tekintettel a kis és közepes méretű városokra.**

Összetett földrajzi térségek (funkcionális területek, városi-vidéki régiók, sőt városhálózatok) esetén a fő kérdés a jobb együttműködés előmozdítása a települések között a sinergiák kihasználása érdekében, a kapcsolatokat, mint a fejlesztés mozgatórugóit használva. Ez különösen akkor releváns, ha eltérő területek (amelyek vagy eltérő igazgatási egységekhez tartoznak, vagy a jellemzőik különbözők, még akkor is, ha területileg messze esnek egymástól) ugyanolyan fejlesztési kihívásokkal szembesülnek (Európai Bizottság, 2015b).

VÁROSRÉSZEK CÉLBA VÉTELE

Ebben a részben a következőkkel foglalkozunk:

Mikor alkalmazzunk térségi alapú megközelítést?

Hogyan érjünk el területi koncentrációt, miközben figyelembe vesszük, hogy a problémák és lehetőségek nem korlátozódnak a városrész határain belülre?

Az Európai Unió városai számára az egyik jelentős kihívást a belső egyenlőtlenségeik jelentik. Még a jól teljesítő városi térségek sem képeznek kivételt a **növekvő társadalmi-gazdasági polarizáció** alól, amely gyakran jár a legkiszolgáltatottabb népesség területi szegregációjával (Vandecasteele et al., 2019), és számos probléma koncentrálódik bizonyos városrészekben.

Az e kihívásnak való megfelelés érdekében a városok és a városi térségek városrész-rehabilitációs stratégiákat alakítanak ki a **térségi-alapú megközelítés** alkalmazásával. A térségi alapú megközelítés olyan **stratégiákat alkalmaz, amelyeknek cselekvési területe korlátozott, és melyekben a beruházások koncentráltak, a különböző intézkedések pedig integráltak**, hogy egy időben meg tudjanak felelni az összetett városi problémák különböző dimenzióinak (lásd még az ágazatközi integrációról szóló fejezetet).

Mikor alkalmazzunk térségi alapú megközelítést?

Ez a megközelítés, kifejezett hivatkozással az ágazatközi cselekvések és finanszírozások koncentrációjára a kiválasztott célterületeken, részét képezte az URBAN közösségi kezdeményezés módszerének, később pedig ebből lett az úgynevezett közös európai „városi közösségi vívmányok” (Európai Bizottság, 2009). Ez a megközelítés a 2007–2013-as időszakban vált fősodorbelivé, a városrész-rehabilitáció pedig a jelenlegi (2014–2020) programozási időszakban is jelentős, és a következő (2021–2027) időszakban is megmarad.

Az URBAN II kezdeményezés (EC, Ecotec, 2010) utólagos értékelése szerint a kis területekre, nevezetesen a válsághelyzetben lévő városrészekre való irányultság **különösen azokban az esetekben bizonyult sikeresnek, amikor egyedi helyi kihívásokat kezelt, kifejezetten a helyi közösségekre gyakorolt közvetlen hatásokon keresztül működő kezdeményezések útján** (pl. iskolai végzettség emelése, minőségi közszolgáltatásokhoz való hozzáférés nyújtása).

Városrész-rehabilitáció esetén a térségi-alapú megközelítés lehetővé teszi a helyi önkormányzatok számára:

- a **helyi partnerek bevonását** (a helyi közösség, az önkéntes- és a magánszektor) és felhatalmazásukat arra, hogy értékes módon hozzájáruljanak a programok kollektív fejlesztéséhez (alulról építkező megközelítés);
- könnyebben **szervezzék** a projektek és az ágazatok közötti **integrációt**¹;
- **kritikus tömeget** és lendületet teremteni az érdekelt felek figyelmének megtartása és a tartós hatás elérése érdekében.



Ezen előnyök következtében a korlátozott cselekvési területre való irányultság a 2014–2020-as programozási időszak során támogatott stratégiák körében is népszerű volt. 31%-uk kifejezetten városrészekre irányult. Ez az arány még magasabb, **38%, azon országok körében, amelyek részt vettek az I. és/vagy II. URBAN programban**, míg azon országok esetében, amelyek nem vettek részt a kezdeményezésben 6% (EU-13 tagállamok, amelyek 2004-ben vagy azt követően csatlakoztak az Unióhoz). Ez arra utal, hogy néhány EU-15 országban az URBAN-módszer vált a fősodorbelivé, mint a fenntartható városfejlesztés módszere².

A városrészeket megcélzó stratégiák többségének kicsi a költségvetése (**76%-uk költségvetése alacsonyabb 10 millió eurónál**) és a (TO) 9 és társadalmi befogadás tematikus célkitűzésekre irányul (**a stratégiák 82%-a**). Más szavakkal, a városrészi stratégiákat nagyrészt arra használják, hogy a hátrányos helyzetű közösségek fizikai, gazdasági és társadalmi rehabilitációját támogassák.

¹ Tosics szerint: „Az Urban II (2000–6) program tanulságai szerint sokkal könnyebb kis léptékben, városrészekben szervezni az integrációt, 10 millió euró nagyságrend körüli beavatkozások útján” (Tosics, 2017).

² Az „EU15” azokra az országokra utal, amelyek az Európai Unió tagállamai voltak a tíz tagjelölt ország 2004. május 1-jei csatlakozását megelőzően. Az EU15 a következő 15 országot tartalmazza: Ausztria, Belgium, Dánia, az Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Írország, Luxemburg, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország és Svédország. Az „EU13” azok az országok, amelyek 2004-ben vagy azt követően csatlakoztak az EU-hoz: Bulgária, Ciprus, Cseh Köztársaság, Észtország, Horvátország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Magyarország, Málta, Románia, Szlovákia és Szlovénia.

Egyes esetekben a közösségvezérelt helyi fejlesztést (CLLD) a társadalmi kohézió erősítésére, az állampolgári részvétel növelésére vagy a helyi közösség kapacitásfejlesztésének és elkötelezettségének javítására használták (lásd az Irányítás fejezetet). A közösségvezérelt helyi fejlesztés valójában különösen alkalmas lehet a nagyobb városokon belüli kisebb térségek, így a hátrányos helyzetű városrészek, vagy akár a városközpontok, egy bizonyos fajta lakhatási típussal rendelkező területek, ipari átalakulás alatt álló térségek, adott környezetvédelmi problémákkal küzdő területek, városszéli térségek stb. számára (Soto et al., 2012).

Hogyan érjünk el területi koncentrációt, miközben figyelembe vesszük, hogy a problémák és lehetőségek nem korlátozódnak a városrész határain belülre?



A városrészi kezdeményezésekkel kapcsolatos, hosszú időre visszatekintő tapasztalatok a helyi alapú megközelítés **számos hiányosságára** is rámutattak. Az egyik fő probléma különösen azokat a **stratégiákat érinti, amelyek egy befelé tekintő nézőpontot alkalmaznak és előírják, hogy valamennyi beavatkozás a célterületre korlátozódjon**. Ilyenkor szükség esetén a stratégiák nem tudnak részesülni a nagyobb léptékű beavatkozások előnyeiből. Sőt, fennáll annak a **vesélye, hogy a problémákat nem oldják meg, hanem egyszerűen áthelyezik őket más területekre**: a célterületen megvalósított beruházások következtében az árak felmennek, ami dzsentifikációhoz vezet és a legszegényebb lakosokat a város más hátrányos helyzetű térségei felé tolja el. Sok esetben a hátrányos helyzetű térségek helyzetének javítása a terület határain túlnyúló összehangolt beavatkozásokat igényel, például közlekedési beruházásokat az elérhetőség javítása érdekében, vagy gazdasági intézkedéseket a munkanélküliség elleni küzdelemben (Európai Bizottság, Ecotec, 2010).



URBACT NODUS - A VÁROSI MEGÚJULÁS ÉS A TERÜLETRENDEZÉS ÖSSZEKAPCSOLÁS (2010)

Az URBACT NODUS projekt a helyi alapú beavatkozások szélesebb stratégiai összefüggésbe helyezését ösztönzi:

„A NODUS induló hipotézise szerint, amely a «területi hatás» meghaladására irányult, az integrált megközelítést ki kell terjeszteni a város-régió (vagy regionális) szintre, és ezen a szinten kell kiválasztani a beavatkozási területeket, bevonni a civil szervezeteket és a lakosság csoportjait a térségi programokba és nyomon követni az eredményeket. Ez jelenti a második «külső integrációt»: a helyi alapú cselekvések egy nagyobb léptékű, szélesebb területfejlesztési stratégia szerves részét kell, hogy képezzék” (URBACT, 2010, 30. o.).

A NODUS munkacsoport három régióra terjed ki: Katalónia Spanyolországban, Emilia Romagna Olaszországban és Mazovia Lengyelországban, valamint négy városra: Dobrich Bulgáriában, Alba Iulia Romániában, Katowice Lengyelországban és

Amszterdam Hollandiában. A NODUS eredményei közé tartozik egy olyan módszertan, amely többrésztvevős együttműködést használ a különböző területi és igazgatási szinteket átfogó integrált városi megújulási stratégiák kialakítására. A módszertan négy lépésből áll:

1. lépés: Többrésztvevős irányítási modell a megújulási és területrendezési politikák nagyvárosi vagy város-régió szinten történő megszervezésére.
2. lépés: A hátrányos helyzetű régiók feltérképezésének módszerei a hátrányos helyzet választott fogalma és a vonatkozó megbízható és pontos adatok alapján abból a célból, hogy hidakat képezzünk a hátrányos helyzetű városrészek és a dinamikus zónák között.
3. lépés: A sikeres megújítási és társadalmi befogadási projektek lehetséges cselekvései, különösen az integrált városi megújulás terén.
4. lépés: Az eredmények értékelése regionális szinten a pozitív hatások megsokszorozása és a területi egyensúly elérése érdekében.

További információk

URBACT (2010) NODUS a városi megújulás és a regionális területrendezés összekapcsolása:

<https://urbact.eu/nodus>

A területi alapú megközelítés korlátainak meghaladása érdekében **javasolt egy kifelé tekintő nézőpont alkalmazása**. Ez azt jelenti, hogy figyelembe kell venni **a különböző városi térségek és a területi illetve igazgatási léptékek közötti kölcsönös függőséget annak érdekében, hogy a célterületet a nagyobb összefüggésbe** (város, vagy funkcionális terület vagy régió) **integrálhassuk**. Igazgatási szempontból ez nagyobb rugalmasságot igényel, lehetővé téve, hogy bizonyos támogatásokat a célterület határain kívül használjanak fel, miközben a stratégia továbbra is a kijelölt városrész(ek)re irányul.

Ez a javaslatot az URBAN II. program (2000–2006) értékelése során megerősítették, miután észlelték, hogy a programterületen található helyi cselekvések összepárosítása a szélesebb városi és regionális tervekkel növelte az URBAN II. források hatékonyságát és hatását, valamint egy integrált városfejlesztési megközelítést eredményezett (EC, Ecotec, 2010).

A fent említett kockázatok elkerülése érdekében a városrészeket nem szabad rögzített határokkal rendelkező különálló szigeteknek tekinteni. Ellenkezőleg, „kölcsönhatásban álló cselekvési csomópontokról” beszélhetünk, amelyek „pontos határai átfedésben vannak egymással és időről időre módosulnak is, és ahol a megfelelő beavatkozási lépték meghatározása a megoldandó problémától függ” (Soto et al., 2012, 4. o.).

A 2014–2020-as időszakban végrehajtott számos fenntartható városfejlesztési stratégia alkalmazott hasonló megközelítést, és ezekből már most levonható néhány következtetés.

Először is, a városrész-rehabilitációhoz **a hátrányos helyzetű térségekre vonatkozó nemzeti/regionális politikára** van szükség, hogy meghatározhatók legyenek a célok valamint a beavatkozási területek kiválasztására és nyomon követésére szolgáló mutatók, mint például Franciaországban (lásd a Finanszírozás és pénzügyek fejezetet) és Németországban. Ebben a vonatkozásban a kifelé tekintő megközelítés követelményeket támaszt az adatgyűjtés és -elemzés terén. A kiválasztási szakaszban rendkívül fontos a célterületek diagnózisa és nyomon követése annak érdekében, hogy **nagy területi pontosságú mutatókhoz férjünk hozzá**. Emellett fontos, hogy ezeket a mutatókat **a városi átlaghoz hasonlítsuk**, vagy, az aktuális kérdéstől függően, szélesebb összefüggésben rangsoroljuk őket. Még ha a célterületre is összpontosítunk, **területi elemzést és GYELV-elemzést** kell használni, hogy a problémákat és a lehetőségeket a szomszédos területhez kapcsoljuk.

A kifelé tekintő megközelítés irányába tett másik lépés a **városrészek rehabilitációjának szélesebb stratégiai keretrendszerbe helyezése**. Ez két különböző módon végezhető el. Az egyik legegyszerűbb módszer a városrészi stratégiának a fennálló városi szintű stratégiai keretrendszerekkel történő összehangolása. Ez akkor a legsikeresebb, ha a városrészi stratégia aktívan részt vesz a városi jövőképben meghatározott célok elérésében. Igaz ez például az „ITI lehetőségek Rotterdam (NL) számára (2014–2020)” esetében, amely egy „kerületvezérelt” városfejlesztési megközelítést alkalmaz (lásd a Stratégiai dimenzió fejezetet), vagy Berlin (DE) esetében, a „jövőkezdemenyezés városi kerület” hozzájárul Berlin 2030-as stratégiájához.



JÖVŐKEZDEMÉNYEZÉS VÁROSI KERÜLETEK II - ZIS II, BERLIN (DE)

Berlinben régi hagyománya van a városrész-rehabilitációs programok területi alapú megközelítésének. Az URBAN közösségi kezdeményezés mindkét fordulója megvalósult Berlinben. Sőt, az 1990-es évek vége óta olyan programokat, mint a szociális város (Soziale Stadt) használtak a hátrányos helyzetű térségekben végzett mikroszintű beavatkozások népszerűsítése és a kapacitásfejlesztésben való közösségi részvétel ösztönzése érdekében.

Erre a hagyományra építve a 2000–2005/2006 közötti, 2007–2013-as és 2014–2020-as programozási időszakok során az Európai Regionális Fejlesztési Alapot (ERFA) használták a „városi és helyi infrastruktúrák – különleges fejlesztési igényekkel rendelkező térségek” és a „jövőkezdemenyezés városi kerület” (ZIS és ZIS II) társfinanszírozásához.

Jelenleg a ZIS II egy városi szintű ernyő-keretrendszert alkot, amely lehetővé teszi a források összekapcsolását a hátrányos helyzetű városrészek fizikai és társadalmi-gazdasági rehabilitációjának és a „lehetőségeket kínáló” térségek újbóli fejlesztésének támogatása érdekében. A kezdeményezés integrálja az uniós fenntartható városfejlesztést az olyan nemzeti programokkal, mint a Soziale Stadt, a Stadtumbau,

a Bildung im Quartier, a Stadtteilzentren és a Bibliotheken im Stadtteil.

A kezdeményezés által támogatott cselekvések az oktatásra, a közösségi részvételre, a közterek fejlesztésére, a társadalmi kohézióra, a migránsok integrációjára, az elnéptelenedett térségek újbóli fejlesztésére és a közcélú infrastruktúra fejlesztésére összpontosítanak.

A Kezdeményezés lehetővé teszi a városrész-rehabilitáció kifelé tekintő megközelítését. Olyan általános célkitűzéseket határoz meg, amelyekre az egyedi projekteknek irányulniuk kell, és ezeket összhangba hozza a Berlin 2030 stratégia szélesebb keretrendszerével.

A támogatott projektek hatékonyságának biztosítása érdekében a ZIS II öt nagy beavatkozási „cselekvési területet” határoz meg, amelyeket többféle szempontból vannak hátrányos helyzetben. Kisebb léptékben 35 városrész és 13 városi átalakulási terület a tényleges célterület. Ezek általában az öt nagyobb cselekvési területen belül helyezkednek el. Azonban sok olyan terület is támogatható lehet célterületként, amely kívül esik ezeken a határokon, mindazonáltal hasonló problémák érintik.

A kezdeményezés három típusú stratégiai koncepción alapul: (i) integrált városfejlesztési koncepciók (integrierte Stadtentwicklungskonzepte, INSEK), (ii) integrált cselekvési koncepciók (integrierte Handlungskonzepte, IHEK), és (iii) integrált várostervezési koncepciók (integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte, ISEK). Együttesen ezek a stratégiai koncepciók egy részletes tervezési útmutatót határoznak meg, amely összeköti a kisléptékű beavatkozások teljesítményét a célterületeken a „jövőkezdeményezés városi kerület” program mutatóival.

További információk

STRAT-Board stratégiai tájékoztató:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=DE-082&fullscreen=yes>

Berlin hivatalos honlapja:

<http://stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/foerderprogramme/zis/index.shtml>

Végül pedig számos olyan eset is van, ahol – bár a területi irányultság a teljes város, egy funkcionális városi terület vagy egy települési agglomeráció – **a cselekvések bizonyos fókig kiválasztott városrészekre vagy kerületekre összpontosulnak**, például **hátrányos helyzetű városrészekre**. Ezekben az esetekben a stratégia területi hatályát **sokrétűnek** tekinthetjük (Van der Zwet et al., 2017).



Ezt megerősítik az elemzés eredményei, amelyek szerint a **stratégiák 43%-a foglalkozik a hátrányos helyzetű városrészek kérdésével és a felük irányul városrészekre**, míg a másik felük városokra vagy funkcionális városi területekre

fókuszál³. Ez azt jelenti, hogy a hátrányos helyzetű városrészek kérdése még mindig központi eleme az uniós támogatású fenntartható városfejlesztésnek. Arra is utal továbbá, hogy jelentős számú stratégia képes egy szélesebb stratégiai keretrendszeren belül cselekvéseket indítani hátrányos helyzetű városrészekben.

E megközelítésre Magyarországon, Bulgáriában és Franciaországban is találunk példákat. Ez utóbbi esetben **a stratégiák több település által alkotott konurbációkat céloznak, de a beavatkozásaik meghatározott prioritási területekre irányulnak**, így olyan hátrányos helyzetű városrészekre, amelyeket a nemzeti Várospolitikában (Politique de la Ville) meghatározott, a hátrányos helyzetre vonatkozó mutatók alapján nemzeti szinten választottak ki.

A francia esetben több lépték kapcsolódik össze: a települések agglomerációja, amely a nagy stratégiai jövőkép kidolgozásának és a különböző forrásokból származó erőforrások összekapcsolásának a legrelevánsabb szintje; a települési lépték; és a városrész/kerület léptéke, amelyik a legrelevánsabb az egyedi célkitűzések meghatározása szempontjából, bevonva a helyi közösséget és a végrehajtás szereplőit.

Az ilyen stratégiákban elengedhetetlen egy **többleptékű irányítási rendszer** alkalmazása széles partnerségek létrehozásával, bevonva a közsféra, a magán- és az önkéntes szektor különböző szintjeinek képviselőit (lásd az Irányítási fejezetet).

Különböző szintű szereplők bevonása egy partnerségbe kihívásokat jelenthet, de előnyökkel is jár. Egyrészt a helyi/közösségi partnerek jobban érzik, hogy a beavatkozások hatással vannak rájuk és könnyebben kialakul bennük a tulajdonosi érzés a projekt kapcsán. Másrészt a városi vagy regionális szintű szereplők segíthetnek a programok beágyazásába egy szélesebb szakpolitikai keretbe, a hatékonyabb nyomkövetési és értékelési rendszerek kialakításába, továbbá támogathatják a stratégiafejlesztést és a hosszú távú tervezést.



INTEGRÁLT TERÜLETI BERUHÁZÁS TOULON NAGYVÁROSBAN, TOULON (FR)

A Toulon Provence Méditerranée (TPM) egy 2001-ben létrehozott, 12 településből álló településközi szervezet (de a közelmúltban nagyvárosi térséggé alakították át), melynek fő települése a Földközi-tenger partján található Toulon a Provence-Alpes-Côte d'Azur régióban. A Toulon Provence Méditerranée a városrész-rehabilitáció eszközeként kialakított egy integrált területi beruházási (ITI) stratégiát, a nagyvárosi stratégia szélesebb keretrendszerén belül együttműködve egy hazai szakpolitikával, a TPM Városszerződéssel (2015–2020). A 2015 júliusában aláírt TPM 2015–2020 Városszerződést a nemzeti Várospolitiká (Politique de la Ville) támogatja és 13 prioritási területet határoz meg, amelyek a szélesebb városi térség négy városa között oszlanak meg. Egy integrált nagyvárosi projekt írja le a nagyváros várható változását és ernyőstratégiát kínál az egyedi projekteknek. A projektek akkor támogathatók az ITI-ből, ha prioritási területek határain belülre esnek és

³ A tematikus tartalmak elemzését egy 344 stratégiából álló mintán végezték el.

kapcsolódniuk kell az egész területet érintő szélesebb problémákhoz. Az ITI lehetővé teszi a városrészi léptékben történő munkát, miközben beilleszti a területi-alapú projektet az újonnan átalakított nagyvárosi térségbe.

A szakpolitikai folyamat nem mentes a kihívásoktól, különös tekintettel a többszintű irányítási rendszer kezelésére, amely az eltérő prioritásokkal és eltérő kompetenciákkal rendelkező eltérő léptékek szereplőit kapcsolja össze. Különösen a nagyvárosi régió és az egyedi prioritási területek közötti kapcsolat jelent kihívást a stratégia végrehajtása során.

E tekintetben a technikai segítségnyújtás és kapacitásépítés játszik jelentős szerepet. Különösen az „AUDIT.VAR” (Agence d’urbanisme de l’aire toulonnaise et du Var) városfejlesztési ügynökség által nyújtott támogatást érdemes említeni, amely a regionális szinten belül számos léptékben készít területi elemzést. Az AUDIT.VAR működtet egy, a prioritást élvező városrészeket elemző megfigyelőközpontot, és nyomkövetési mutatókat készít városi és nagyvárosi regionális szinten, továbbá a 13 prioritási városrész átlagával összehasonlítva. A megfigyelőközpont tevékenysége lehetővé tette a helyi igények bizonyítékokon alapuló diagnózisát, amit a stratégia alapjaként használtak fel.

Emellett kulcsszerepet tölt be a TPM nagyváros, amely közreműködő szervezetként (IB) jár el, és erre a célra létrehozott egy külön szervezeti egységet, az „Európai programok és területfejlesztési” osztályt. Ez az osztály kezeli a kapcsolatokat a városrészek, a városok és a nagyvárosi térség között; lehetővé teszi a projektek közötti koordinációt; iránymutatást és technikai segítségnyújtást biztosít a projektek fejlesztéséhez. Az osztály megosztja irodáit a regionális tanács irodáival. Ez lehetővé teszi az ágazati és a területi alapú szakpolitikák integrálását a foglalkoztatással, képzéssel és gazdaságfejlesztéssel kapcsolatos kérdésekben, hozzájárulva a városrész-rehabilitáció kifelé tekintő nézőpontjához.

További információk

STRAT-Board stratégiai tájékoztató: <https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=FR-017&fullscreen=yes>

Service Europe-ITI TPM: <https://metropoletpm.fr/tpm/article/service-europe-iti-tpm>
Stratégiai fiche - Réseau Europe urbain: <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/ressources/recueil-des-strategies-urbaines-integrees>

AJÁNLÁSOK

- Akkor használja a stratégiai alapú megközelítést, ha a stratégia olyan egyedi helyi kihívásokra kíván választ adni, amelyek közvetlenül érintik a helyi közösségeket.
 - Tematikus nézőpontból alkalmas lehet például a társadalmi-társági szegregáció visszafordítására, a minőségi közszolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítására, a közterek minőségének javítására, az iskolai végzettség javítására, a munkanélküliség kezelésére, a társadalmi befogadás ösztönzésére és a gazdaság élénkítésére.
 - Módszertani szempontból elősegíti a helyi szereplők (pl. állampolgárok és helyi egyesületek) bevonását és felhatalmazásukat valamint az ágazatközi integráció könnyebb megszervezését, létrehozza a kritikus tömeget érdekelt felek figyelmének megtartása és a tartós hatás elérése érdekében.
- Városrészi szintű területi mutatók alapján azonosítsa a célterület(ek)et.
 - E célból használhat az oktatás, a munkanélküliség és a lakhatási körülmények adataira vonatkozó összetett társadalmi-gazdasági mutatókat
 - A nyomon követés és értékelés szakaszában is hasznosak a részletes adatok.
 - A mennyiségi adatokat minőségi információkkal kell kiegészíteni a helyi ismeretek és az ott lakók szakértelmének összegyűjtése érdekében.
 - A városrészi szintű adatokat más térségekkel és a szélesebb kontextussal (város vagy régió) kell összehasonlítani.
- A közösségvezérelt helyi fejlesztést a nagyobb városokon belüli olyan kisebb területekre alkalmazza, mint például a hátrányos helyzetű városrészek.
 - A közösségvezérelt helyi fejlesztés használható a társadalmi kohézió előmozdítására, az állampolgári részvétel növelésére vagy a kapacitásfejlesztés támogatására.
- Alkalmazzon kifelé tekintő megközelítést a városrészi stratégiákra.
 - Stratégiai kapcsolatokat kell létesíteni a térségek között, összekapcsolva a hátrányos helyzetű térségeket a lehetőségeket rejtő területekkel, lehetővé téve a célterület határain kívül megvalósuló beavatkozásokat.
 - A területi alapú programokat szélesebb stratégiai keretrendszeren, például az átfogó városi jövőképen és a széles területi politikákon belül kell pozicionálni. A területi alapú stratégiákra úgy kell gondolni, mint amelyek hozzájárulnak a város/régió fejlődésének szélesebb célkitűzéseéhez.
- Alkalmazzon sokrétű területi irányultságot.
 - A beavatkozás megfelelő léptékét a megcélzott szükséglet körére és jellegére figyelemmel kell megválasztani.

- Ugyanazon projekten belül többféle léptéket kell figyelembe venni úgy, hogy az egyik szinten végzett beavatkozás erősítse a többi szinteken végzett beavatkozásokat.
- Hozzon létre egy többszintű irányítási rendszert.
 - Be kell vonni a helyi szintű érdekelt feleket, hogy jobban érezzék a beavatkozások hatásait és tulajdonosi hozzáállásuk alakuljon ki a projekthez, ami biztosítja a hosszú távú hatásokat.
 - A közszolgáltatások fejlesztése/kezelése érdekében eltérő felelősségi köröket kell figyelembe venni.
 - A regionális szintű szereplők segíthetnek a programok beágyazásába egy szélesebb szakpolitikai keretbe, hatékonyabb nyomonkövetési és értékelési rendszerek kialakításába, továbbá támogatják a stratégiafejlesztést és a hosszú távú tervezést.
 - A közös igazgatási testületek vagy köztes szintű irányító testületek elősegíthetik a szintek közötti koordinációt.

A FUNKCIONÁLIS TERÜLETI MEGKÖZELÍTÉS

Ebben a részben a következőkkel foglalkozunk:

Mikor alkalmazzunk területi alapú megközelítést?

Hogyan határoljuk körül egy fenntartható városfejlesztési stratégiához a funkcionális városi területet? Hogyan bírjuk együttműködésre a résztvevőket (településeket), ha nincs korábban kialakított keretrendszer?

A funkcionális városi területek fontosságát az Unióban jól illusztrálja a „területi eltérés” mértéke abban a tekintetben, hogy hol élnek az emberek és hol vannak a munkalehetőségek és a szolgáltatások: az emberek jelentősen nagyobb száma él a központi városon kívül és napi tevékenységeik során különböző települések közigazgatási határain lépnek át (Európai Bizottság és ENSZ-HABITAT, 2016). Az EUROSTAT egyik közelmúltbeli kiadványa (2018)⁴ beszámol a 28 tagú EU legnagyobb városi területeiről, összehasonlítva a funkcionális városi terület és a város méreteit. A kiadvány alapján egyes olyan városi területeken, mint Katowice (PL), Lisszabon (PT), Manchester (UK) és Párizs (FR) a funkcionális városi területnek legalább ötször annyi lakója van, mint a közigazgatási határok szerinti városközpontnak.

⁴ Lásd a 3.2. Összegző táblázatot az EU 20 legnagyobb városi térségéről, 2014.

Egy közelmúltbeli tanulmány, amely a területrendezésért felelős minisztereknek az Európa Tanács keretében tartott 17. konferenciája (CEMAT) alkalmából készült (Gea Strategy & Consulting, 2017), a **funkcionális városi területet olyan, a társadalmi-gazdasági folyamatokon vagy lehetőségeken (pl. szolgáltatások nyújtása) alapuló egységes rendszert alkotó földrajzi egységként határozza meg, amelyet egy vagy több városközpont és ezek kapcsolódó befolyási övezete alkot.**

Az EU várospolitikai tekintetében a funkcionális területi megközelítés viszonylag új. Ez a megközelítés nagyon fontos szakpolitikai innováció volt, amikor 2014–2020 közötti keretrendszer különös hangsúlyt helyezett rá a fenntartható városfejlesztés összefüggésében.

Mikor alkalmazzunk területi alapú megközelítést?

A funkcionális területi megközelítés azért innovatív a fenntartható városfejlesztésben, mert **a területek valós szükségletei és lehetőségei, nem pedig a közigazgatási határok alapján vezet be fejlesztési politikákat.** Összegezve, az ilyen megközelítés fő **előnyei** a következők:

- lehetővé teszi, hogy a projektek kihasználják a helyi potenciált;
- ösztönzi a területi demokráciát;
- a közigazgatási határokon átnyúló rugalmas fejlesztési és tervezési keretet teremt, amely a beavatkozások területi hatására összpontosít (Gea Strategy & Consulting, 2017).



Ugyanakkor bizonyos **kockázatokkal** is járhat, különösen a szervezet hiányával kapcsolatban. A funkcionális városi területeken különösen az alábbi okok vezethetnek a városfejlesztési stratégiák kudarcához:

- szétaprózódottság, egyenlőtlenségek és belső versengés;
- az összehangolás, kapacitás és kommunikáció hiánya;
- vezetés hiánya;
- magasabb kormányzati szintekről származó támogatás hiánya (Moonen, 2019).



A jelenlegi programozási időszakban (2014–2020) a fenntartható városfejlesztési stratégiák egy jelentős része a **funkcionális területekre irányul⁵ (20%)**, az ESB-alapok jelentős beruházásait becsatornázva⁶. Egyes stratégiák a városok hálózataira (4%) vagy egyedi jellemzőkkel rendelkező területekre (pl. hegyvidékre, régészeti területre vagy egy

⁵ A Strat-board összefüggésében a funkcionális területek sokfajta városi agglomerációt magukban foglalnak: több város/nagyváros, nagyvárosi térségek és funkcionális városi területek (FUA), a statisztikai meghatározás szerint.

⁶ Összességében az ESB-alapok legnagyobb részét a funkcionális területekre fordítják, amelyek a teljes finanszírozás 51,1%-át használják fel (ami 8,3 milliárd eurónak felel meg). A városok képezik a második kategóriát, az ESB-alapok beruházásai 35,2%-ának felhasználásával (5,6 milliárd euró), míg a városrészek 13,3%-ot használnak fel (2,1 milliárd euró).

szigetre) (0,4%) irányulnak. Ezek a kategóriák minden bizonnyal szintén tekinthetők egy funkcionális területre irányulónak, mivel a terület funkcionális használata a területi irányultság lehatárolásának fő kiindulási pontja.

Másként fogalmazva, a **funkcionális területi megközelítés** nem korlátozható a funkcionális városi területekre. Sokkal inkább használható egy olyan – a közigazgatási határoktól általában eltérő – terület azonosítására, amelyen belül egyedi kölcsönös függőség (vagy funkció) jelenik meg, és amelynek együttes irányítására lehet szükség. A kölcsönös függőség eltérő dimenziókat foghat át: **politikai, társadalmi, gazdasági, kulturális, területi és földrajzi**. Sok esetben továbbá a funkcionális térségek összetett rendszerek, amelyeket az eltérő funkcionális kapcsolatok együttállása jellemez.



A stratégiai témák elemzéséből származó adatok szerint a funkcionális területekre irányuló stratégiák nagyobb részben irányulnak a TO4-re (alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság megvalósítása) és a TO6-ra (környezetvédelem és erőforrás-hatékonyság). Emellett a TO7-re (közlekedés) történő irányulás szinte kizárólag a funkcionális területekre jellemző (szemben más területi irányultságokkal). A stratégiákat jellemző kulcsszavak vizsgálata megerősíti ezeket a tematikus prioritásokat. A funkcionális területek első két kulcsszava a „mobilitás” (76%) és az „energia” (52%). Érdekes módon bár a „területrendezés” kifejezést ritkán használják, vannak a területi vonatkozásokra utaló más, gyakran visszatérő szavak, például a közterek (43%) és elnéptelenedett területek (39%). Meglepő ugyanakkor, hogy az uniós városfejlesztési menetrendben megjelenő új városi kérdéseket jellemző két fontos kulcsszó, „az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás” és a „migráció” szinte alig jelennek meg a funkcionális területi stratégiákban (az esetek 11%-ában és 0%-ában).

Ezek a megállapítások összhangban állnak a nagyvárosok irányításáról szóló OECD publikációval, amely szerint a közlekedés és a területrendezés a nagyvárosi irányító testületek munkájának fő területei (OECD, 2015).

Az integrált politikák keretében *a funkcionális területi megközelítés hozzáadott értéke különösen a területrendezés, a gazdaságfejlesztés és az elérhetőség/mobilitás fejlesztése terén szembetűnő*. A funkcionális területi megközelítés különösen alkalmas bizonyos problémák, így az alábbiak megoldására:

- **a városok fenntarthatatlan terjeszkedésének korlátozása** megosztott és összehangolt területfejlesztési tervek elfogadásával;
- **bizonyos beruházási kategóriák, így az üzleti infrastruktúra, a közszolgáltatások minősége és elérhetősége, mobilitás, közigazgatási kapacitás irányultságának javítása;**
- **jobb, hatékonyabb és integrált szolgáltatások** nyújtása, pl. iskolák együttes irányítása, a közösségi közlekedés integrálása (Regionális fejlesztési és közigazgatási minisztérium, az Európai Unió Tanácsának román elnöksége, 2019).

Ugyanakkor ez a megközelítés az olyan **felmerülő problémák kezelésére is alkalmas** (mint a migráció vagy a klímaváltozás), amelyek innovatívabb megoldásokat igényelnek, de nehezen kerülnek be a főszabványbeli döntéshozatalba.

Hogyan határoljuk körül egy fenntartható városfejlesztési stratégiához a funkcionális városi területet?

A funkcionális városi területek nem meglévő területek abban az értelemben, hogy az esetek nagy többségében nem a közigazgatási határok határozzák meg ezeket. Sokkal inkább a társadalmi-gazdasági és a területi kapcsolatok alakítják ki őket. Épp ezért az első kihívás e területek körülhatárolása. A koncepció összetettsége folytán erre nem áll rendelkezésre egységes módszertan.

Egy közös európai keretrendszer kialakítása érdekében az EUROSTAT egy „Tercet” elnevezésű jogalkotási kezdeményezést indított, amelynek a célja a területi egységek népesség-küszöbértékeken alapuló és NUTS néven ismert osztályozásának integrálása egy, a területi tipológiákon alapuló osztályozással. Ezek közül a **Funkcionális Városi Terület (FUA)** tipológiát vezették be helyi szinten.

Ebben az esetben a FUA elhatárolási módszertana a „városi” fogalom új harmonizált meghatározásán alapul, amelyet az EU és az OECD közösen alakított ki (OECD, 2012). A **Funkcionális Városi Területek (FUA-k)** a meghatározásuk szerint **sűrűn lakott városközpontok (városok)** és a hozzájuk kapcsolódó települések, ahonnan nagy számban ingáznak a sűrűn lakott városközpontokba (ingázó zónák)⁷.



A 2014–2020 közötti fenntartható városfejlesztési stratégiák elemzése arra mutat rá, hogy a funkcionális városi területek határai ritkán felelnek meg az OECD/EU módszertana szerint meghatározott Funkcionális Városi Területeknek. A két területtípus egymásra vetítése alapján kiderül, hogy csak az esetek felében van jelentős átfedés a kettő között (ami azt jelenti, hogy a stratégiai funkcionális területek több mint 66%-a átfedésben van a statisztikai Funkcionális Városi Területtel), a határaik pedig szinte soha nem egyeznek pontosan.

Ennek az az oka, hogy a **fenntartható városfejlesztés funkcionális városi területei határainak kialakítása során egyidőben különféle szempontoknak kell megfelelni: mennyiségi adatoknak, területi elemzésnek és a stratégia célkitűzéseinek.** Más szavakkal, ehhez annak a pontos területnek az alapos értékelésére van szükség, ahol a fejlesztésnek meg kell valósulnia, és emellett meg kell érteni a kölcsönhatásokat, a társadalmi-gazdasági összetettséget és összefüggéseket, ami a városi szereplők jól összehangolt, koherens mobilizációjához vezet.



ESPON, SPIMA – TERÜLETI DINAMIKA ÉS STRATÉGIAI TERVEZÉS A NAGYVÁROSI TÉRSÉGEKBEN (2018)

A SPIMA projekt a mai európai nagyvárosi fejlődés főbb kihívásait célozza meg. A tanulmány tíz elemzési célterületre épít (Bécs, Prága, Brno, Zürich,

⁷ A módszertannal kapcsolatos további részleteket lásd: EUROSTAT, *Methodological manual on territorial typologies, 2018 edition*, az Európai Unió Kiadóhivatala, Luxembourg, 2019.

Brüsszel, Oslo és Akershus, Torino, Terrassa, Lille és Lyon) és a legfontosabb kérdésekkel foglalkozik, ideértve a nagyvárosi térségek elhatárolásának meghatározásait.

A SPIMA úgy találja, hogy a Funkcionális Városi Területekre vonatkozó OECD/EC harmonizált meghatározás ellenére a helyi tervezők hajlamosak eltérő megközelítéseket használni a nagyvárosi térségek körülhatárolása során. A SPIMS kifejlesztett egy Nagyvárosi Fejlesztési Területnek (MDA) nevezett alternatív megközelítést. Az MDA-megközelítés különösen a helyi partnerek számára előnyös, mivel lehetővé teszi, hogy a meghatározott nagyvárosi terület relevanciáját a legfontosabb városfejlesztési tényezők szempontjából értékeljék, ideértve a közlekedést, az urbanizációt, a környezetet és a lakhatást.

A SPIMA tanulmány a következő legfontosabb ajánlásokon és szakpolitikai következményeken alapuló operatív nagyvárosi tervezési megközelítés végrehajtásához is iránymutatással szolgál:

- Az eredményes nagyvárosi tervezés alapja a megosztott irányítási folyamat, amely rugalmasabb és dinamikus, de ugyanakkor egyértelműen kötődik a jogszabályban szabályozott területrendezés közigazgatási szintjeihez. Ez több erőfeszítéssel jár az összehangolás terén és megosztott hatásköröket tesz szükségessé a kormányzati szintek között (vertikálisan) és a szakpolitikai területek/szervezeti egységek között (horizontálisan).
- Egy nagyvárosi tervezési megközelítés megvalósítása nagyon kedvező eredményekkel járhat a „de jure város” és a „de facto város” közötti „területi illeszkedés” biztosítása terén. Az ilyen megközelítés eltérő irányultságok alkalmazásával jár a stratégiában, a jogszabályi és az együttműködésen alapuló tervezésben, valamint nyolc egyedi „cselekvési területet” foglal magában.
- A nagyvárosi tervezési megközelítés végrehajtásához különböző szakpolitikai eszközök elegye szükséges. A nagyvárosi léptékű kihívásokra történő reagálást lehetővé tévő legrelevánsabb szakpolitikai eszköztár az összehangolási és együttműködési folyamatokkal kapcsolatos, például a nagyvárosi szintű tervezési erőfeszítéseket összehangoló nagyvárosi testületek létrehozása vagy a több szereplő közötti hatékony együttműködési folyamat kialakítása.
- A nagyvárosi terület formális jogállása nem jelentős meghatározó tényező a nagyvárosi tervezés és irányítás eredményessége szempontjából, míg a nagyvárosi területek létének elfogadása és elismerése elengedhetetlen kiindulópontja a nagyvárosi együttműködésnek.
- Az uniós szakpolitika alapvető ösztönző a regionális és helyi szervek számára a regionális és a helyi fejlesztés összehangolt erőfeszítéseinek kezdeményezése szempontjából. Egy uniós nagyvárosi szakpolitikai

menetrend és a finanszírozási eszközök Európa szerte támogathatják egy nagyvárosi tervezési megközelítés megvalósítását és erősítik a nemzeti és regionális kormányzatok elkötelezettségét.

További információk

ESPON (2018) SPIMA – Spatial dynamics and strategic planning in metropolitan areas: <https://www.espon.eu/metropolitan-areas>

A funkcionális területek meghatározhatók nemzeti, regionális vagy helyi szinten meghatározott szempontok használatával. Nem vitatható, hogy **a helyi valósághoz és a stratégiai megközelítéshez történő jobb igazodás elősegítése érdekében szükség van bizonyos fokú alkalmazkodóképességre az optimális stratégiai tervezés biztosításához, amikor a határokat nemzeti vagy regionális szinten határozzák meg (akár egy fennálló keretrendszerrel összhangban, akár nem).**

Lengyelországban a fenntartható városfejlesztési stratégiák területi hatályát olyan nemzeti iránymutatások alapján alakítják ki, amelyek társadalmi-gazdasági kritériumokat határoznak meg a regionális fővárosok körüli városi funkcionális területek körülhatárolása érdekében. Bizonyos fokú rugalmasság azonban megvalósul, hiszen a lublini fenntartható városfejlesztési stratégia ugyanazokat a kritériumokat követi, de ezeket helyi szinten felülvizsgálták annak érdekében, hogy belefoglaljanak más településeket is a regionális fővárossal fennálló fontos funkcionális kapcsolatok alapján. Az olasz Veneto régió egy másik példa, ahol a regionális irányító hatóság öt támogatható Funkcionális Városi Területet határozott meg az OECD/EC módszertan egy adaptált változatát követve, de ezt követően a fenntartható városfejlesztési stratégiák egyedi célterületét helyi szinten rugalmasabban jelölték ki.

A határok sikeres kijelölésének kulcsa továbbá az, hogy hozzáférjenek azokhoz az adatokhoz, melyek lehetővé teszik a hatóságok számára a terület kijelöléséhez használt megfelelő mutatók és szempontok meghatározását. Különösen nehéz több településre vonatkozó összehasonlítható és homogén adatok lehívása, ha a funkcionális területet kifejezetten vagy egyedi módon határozza meg a stratégia. A megfelelő mutatók meghatározásának képessége nem csak a funkcionális terület körülhatárolása szempontjából fontos, hanem a stratégia tervezési és nyomkövetési szakaszaiban is nagyon releváns. Az igazgatási szervek a helyi egyetemekkel és/vagy kutatóintézetekkel kialakított partnerségek útján gyűjthetik össze és harmonizálhatják az adatokat, mint Brno esetében.

Online erőforrásokat is fel lehet használni, mint például a JRC DG REGIO „Urban Data Platform+” eszköze, amely számos mutatót kínál Funkcionális Városi Terület szinten, hozzáférést biztosítva szerte Európában a funkcionális városi területek jogállására és tendenciáira vonatkozó információkhoz⁸.

⁸ <https://urban.jrc.ec.europa.eu/>



BRNO (CZ) INTEGRÁLT TERÜLETI BERUHÁZÁSI STRATÉGIÁJA

Brno (CZ) uniós támogatású integrált területi beruházásra (ITI) irányuló fenntartható városfejlesztési stratégiáját a város és szélesebb hátszága területi integrációjának támogatása érdekében hozták létre egy kiegyensúlyozott többközpontú fejlesztés útján.

Az első kihívást Brno korábban meg nem határozott nagyvárosi térségének elhatárolása jelentette. Annak megelőzése érdekében, hogy a politikai motívumok uralják a folyamatot, egy bizonyíték-alapú módszert fejlesztettek ki a terület körülhatárolására a helyi egyetemmel együttműködve. A körülhatárolás a területi megállapodások elemzésén és a területi (funkcionális) viszonyok intenzitásán alapult, öt fő mutatót használva: ingázás a munkába, ingázás az iskolába, migrációs folyamatok, a közösségi közlekedés elérhetősége és az egyéni közlekedés elérhetősége. Ennek eredményeként a Brno Nagyvárosi Területet (BMA) olyan határok mentén jelölték ki, amelyek nagyon hasonlóak voltak az OECD-EC által meghatározott Funkcionális Városi Terület szerintihez.

Annak érdekében, hogy meghaladják a szélesebb területi szintre vonatkozó egységes adatok hiányát, Brno együttműködést alakított ki egy kutatócsoporttal (a Brnoi Masaryk Egyetem spin-off cége, az Altimapo térképészei, számítástechnikai szakemberei és társadalomföldrajz szakértői) és kifejlesztett egy Brno Urban Grid (BUG) nevű online eszközt a szélesebb terület különböző térségi adatainak vizualizációjára és elemzésére. Emellett 2014 óta egy sor vizsgálatot végeztek nagyvárosi szinten, ideértve a BMA Atlas-elemzését, ami a BMA településeinek társadalmi-demográfiai elemzése, a BMA lakosai közlekedési magatartásának felmérését, egy nagyvárosi mutatórendszert és egy kérdőívet a BMA településeinek polgármesterei részére a lehetséges jövőbeli együttműködésről.

Az ITI stratégia végrehajtása is fontos ösztönzőként szolgált az irányításon alapuló településközi együttműködés kialakításához. Az együttműködést alapvetően a nagyvárosi együttműködésről szóló Memorandum formalizálta, amelyet Brno Városa, a Dél-morvaországi Régió és a nagyvárosi terület öt legnagyobb települése írta alá. A többszereplős integrációt egy Irányító bizottság megalakítása biztosította, amelyik a nagyvárosi terület legfontosabb szereplőiből állt (városi és regionális választott testületek, a Dél-morvaországi Innovációs Központ, egyetemek, civil szervezetek, gazdasági kereskedelmi kamara, a városok és települések szövetsége és külső tanácsadók) és amelynek fő feladata az volt, hogy értékelje a benyújtott projektek stratégiának való megfelelését. Emellett három különböző területen alakítottak munkacsoportokat az egyedi integrált projektek előkészítését követően.

Az ITI volt a szervezeti integráció végrehajtásának tesztterepe abban az értelemben, hogy a terület érdekelt feleinek bevonásának közös, összehangolt megközelítését alkalmazzák, a partnerség elve alapján. A folyamat nem volt mentes az

együttműködést hátráltató kihívásoktól (méretbeli egyenlőtlenségek a települések között, a különböző területek egymásnak ellentmondó prioritásai, a döntéshozók közti konfliktusok). Mindazonáltal különösen relevánsnak tűnik az, hogy a funkcionális területi megközelítést más folyamatok internalizálták, így az az innovatív nagyvárosi együttműködés katalizátorává vált. Különösen igaz ez Brno városára, amely egy új „Brno 2050” stratégiai terven dolgozik, melyben a nagyvárosi együttműködés az egyik legfontosabb pillér. Végül pedig az ITI stratégia 2019-ben folytatódik és frissítésre kerül, csak hazai forrásokat felhasználva, a Brnoi Nagyvárosi Terület egyedi stratégiai projektjeinek támogatására.

További információk

STRAT-Board stratégiai tájékoztató:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=CZ-007&fullscreen=yes>

URBACT (2010) Joining forces:

<http://urbact.eu/special-report-brno-road-more-cooperation-among-municipalities>

A Brnoi Nagyvárosi Terület honlapja: <https://metropolitni.brno.cz/en/>

Hogyan bírjuk együttműködésre a résztvevőket (településeket), ha nincs korábban kialakított keretrendszer?



A funkcionális területi megközelítés az összes makrorégióban megtalálható, néhány ország kivételével. A részleteket tekintve azonban néhány különbség megfigyelhető. Különösen az, hogy **az EU13 számos országában**, így a Cseh Köztársaságban, Észtországban, Horvátországban, Lengyelországban és Szlovákiában **a stratégiák kizárólag a funkcionális területekre irányulnak**. Ezekben az országokban⁹ a funkcionális területekre történő irányultságot a **települési határokon átnyúló új együttműködési struktúrák kialakításának lehetőségeként** ragadták meg, különösen ott, ahol korábban az ilyen együttműködés gyenge volt vagy hiányzott.

⁹ Ezekben az országokban (amelyeket kevésbé fejlett régiók jellemeznek) a stratégiák nagyobb ESB költségvetésekkel rendelkeznek (a 100 millió eurót meghaladó ESB költségvetésű stratégiák szinte kizárólag itt találhatók meg) és nagyobb népességet céloznak meg.



NYITRA (SK) FENNTARTHATÓ VÁROSFEJLESZTÉSI STRATÉGIÁJA

A Nyitrai régióban, Szlovákiában a fenntartható városfejlesztési (SUD) stratégia Nyitra városára és annak háterszágára összpontosít.

A fenntartható városfejlesztési stratégia egyik erőssége a funkcionális városi terület (FUA) meghatározása. Ezt a funkcionális összeköttetések (kapcsolatok) mentén, főként a napi ingázások alapján határozták meg. A funkcionális városi terület végleges kialakítása a Szlovák Köztársaság Közlekedési, Építési, Regionális Fejlesztési Minisztériuma és Nyitra városa közötti tárgyalások eredménye volt. A kiinduló meghatározás a nemzeti útmutató dokumentumból, „Szlovákia Területfejlesztési Konceptiója” (Konceptia územného rozvoja Slovenska – KURS) származott, amelyet először 2001-ben adtak ki, majd 2011-ben módosították. A KURS elemzése szerint Nyitra funkcionális városi területe a központi városból és 11 községből áll; Nyitra városa azonban két község (Branč, Alešince) kizárását javasolta ebből, mivel ezek nem érintkeztek a központi maggal. Ezt a minisztérium elfogadta és a jelenlegi összetétel Nyitra városát és kilenc szomszédos községet tartalmazza.

A terület meghatározása a helyi és regionális testületek közötti, példa nélkül állóan szoros együttműködéshez teremtett alapot, melynek eredményeként megszületett a Nyitra városa és a Nyitrai régió által aláírt Együttműködési Memorandum.

Egy ilyen új megközelítés iránti igény a stratégia végrehajtásának szakaszában merült fel, amikor mind a régió, mind pedig a város kifejezte közös érdekét egy olyan projektben, amely egy kerékpárúttal köti össze a funkcionális terület számos városát és községét. Nyitra polgármestere vállalt felelősséget a kerékpárút nyitrai területen fekvő szakasza iránt, a kisebb városokban és községekben haladó részért pedig a régió vezetője volt felelős. A folyamat sikeres volt, köszönhetően a két partner közötti együttműködésnek, akiknek szándékai egyértelműek voltak az adott projekttel kapcsolatban és mindegyikük rendelkezett saját kapacitással és erőforrásokkal.

További információk

STRAT-Board stratégiai tájékoztató:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=SK-005&fullscreen=yes>

Nyitra hivatalos honlapja: <https://www.presov.sk/so-pre-irop.html>

Ahogy Nyitra (SK) esete mutatja, ha hiányoznak a közös intézményi keretek, a különböző közigazgatási szervek közötti egyetértés és együttműködés még nagyobb fontosságú lesz, de nyilvánvalóan nagyobb kihívást is jelent. A területi integráció olyan irányítási rendszerek kialakítását teszi szükségessé, amelyek lehetővé teszik a szakpolitikai koherenciát a területileg és gazdaságilag homogén, de politikailag szétaprózódott területeken (lásd az Irányítás fejezetet).



A BARCELONAI NAGYVÁROSI TERÜLET (ES) KIHÍVÁSAIRA ADOTT VÁLASZOK

Ezt a tanulmányt a budapesti Városkutatás Kft. készítette a Barcelonai Nagyvárosi Térség (ES) számára, és a tanulmány szerint az irányítás minősége és ereje kulcsfontosságúak a funkcionális városi terület szintjén végezett beavatkozások sikeréhez. A tanulmány két fő megközelítésre összpontosít a funkcionális területtel kapcsolatos irányítás megerősítése terén:

- az intézményi megközelítés, azaz egy rögzített területi alapon kellően széles hatáskörökkel rendelkező nagyvárosi szervezet létrehozása (például Stuttgartban, Greater Manchesterben és Barcelonában)
- az eljárási megközelítés, vagyis egy kellően széles nagyvárosi területen, de nem szükségképpen rögzített területi mintázat alapján összehangolt cselekvést lehetővé tévő mechanizmusok és szabályok kialakítása (mint például Amszterdamban, Koppenhágában, Zürichben)

Ami az intézményi megközelítést illeti, a tanulmány konkrét javaslatokkal él a meglévő nagyvárosi szintű szervezetek megerősítésének módjával kapcsolatban: (legalább) a nagyvárosi terület elnökének közvetlen megválasztása, a nagyvárosi identitás népszerűsítése, több funkció átvétele magasabb igazgatási szintekről, a magánszektorral való gazdaságfejlesztési együttműködés erősítése, a stratégiai gondolkodás kapacitásainak fejlesztése nagyvárosi szinten, erősebb pénzügyi eszközök és a nagyvárosi prioritások elérésére szolgáló módszerek kialakítása.

Az eljárási megközelítés tekintetében, ha az erős intézményi alap kialakítása nem kivitelezhető, akkor elképzelhető, hogy együttműködést kell keresni a környező területtel, együttműködési és tervezési megállapodások útján, amelyekben a nemzeti és regionális irányítási keretrendszerek jelentős segítséget nyújthatnak. Zürich esetében például magasabb szintű szabályozás útján biztosítottak közvetett tervezési jogosultságot a nagyvárosi területnek. Eközben Koppenhágában egy nemzeti tervezési keretrendszert tettek kötelezővé a nagyvárosi terület települései számára. Végül pedig az amszterdami nagyvárosi térségben az érdekelt felek közötti együttműködést mindenki számára előnyös cselekvési tervek használatával ösztönözték egy lazán meghatározott stratégiai terv keretei között.

További információk

Városkutatás Kft. Budapest, *Addressing Metropolitan Challenges for the Barcelona Metropolitan Area. Lessons from five European metropolitan areas: Amsterdam, Copenhagen, Greater Manchester, Stuttgart and Zürich*, 2018. Elérhető: <https://mri.hu/wp-content/uploads/2018/07/metropolitan-areas-Barcelona-MRI-study-final-1806.pdf>

Ahogy az a budapesti Városkutatás Kft.-nek a barcelonai nagyvárosi területhez készült tanulmánya kifejti, két fő lehetőség áll rendelkezésre egy funkcionális terület irányítási keretrendszerének kialakításakor: **az intézményi és az eljárási megközelítés**. Még ha a választás a helyi adottságoktól függ is, az Európai Unió Tanácsának román elnöksége (2019) egy **puha megközelítés elfogadását és egy önkéntes együttműködésen alapuló, szubregionális szinten rugalmas eszközökkel támogatott modell létrehozását ajánlja**. Egy funkcionális városi területnek ugyanakkor **egyértelmű jogállással** kell rendelkeznie és támogathatónak kell lennie az uniós alapokból.

A fenntartható városfejlesztési stratégiák különféle irányítási rendszereit vizsgálva, a továbblépési lehetőség a területi együttműködésre vonatkozó korábbi tapasztalatoktól függ.

Lengyelországban például a központi kormányzati iránymutatás **két lehetséges együttműködési modellt határozott meg: települési szövetség létrehozása, vagy a települések közötti formális megállapodás megkötése**. Néhány olyan kisebb település, amelynek kevesebb együttműködési tapasztalata volt, a formális megállapodást választotta, egyes nagyobb települések azonban, amelyeknek már voltak tapasztalatai hasonló kezdeményezések terén, a szövetségi modellt alkalmazták.

Vannak olyan esetek, amikor **létezik egy területi együttműködési intézményi keret, de az nem fedi le megfelelőképpen a funkcionális területet**. Ez a helyzet a legtöbb francia városi közösség esetén, amelyek jól meghatározott együttműködési keretekkel rendelkeznek, de ezek általában olyan területeket fednek le, amelyek nem egyeznek meg a funkcionális kapcsolatok által meghatározottakkal. Barcelona és sok más város is ilyen helyzetben van. A meglévő területi együttműködés alapot nyújthat a fenntartható városfejlesztési stratégia kialakításához, azonban az ilyen esetekben arra is szükség van, hogy elérjék a területi határok kiterjesztését vagy tervezési megállapodásokat kössenek a funkcionális terület hiányzó részeivel.

Az irányítással kapcsolatos kihívások még nagyobb kihívást jelentenek, **amikor a stratégiák több léptékben magvalósított cselekvésekkel járnak** (lásd a városrész-rehabilitációról szóló fejezetet). Sok esetben még ha a stratégia nagyvárosi területre tekint is, a beavatkozások gyakran az e területen belüli egyedi városrészeket célozzák meg.

Emellett az új területi térség politikai legitimációja és felelőssége is gondot okozhat, ami akkor lehet még jelentősebb, ha a funkcionális területet alkotó települések között nincs hatalmi egyensúly.

A területi együttműködés támogatása érdekében számos tagállamban új szervek alakultak ki, vagy a meglévők kaptak új szerepeket. Ezek **a szervek elősegíthetik a különböző helyek közötti együttműködést, irányítási és végrehajtási feladatokat láthatnak el vagy tanácsadói szerepet tölthetnek be**. Ha nincs ilyen, a funkcionális területi stratégiát támogató szerv, az irányítási intézkedéseket jól át kell gondolni a folyamat elején, mert a funkcionális területre vonatkozó koherens tervezési megközelítés egy megosztott irányítási folyamat kialakítását igényli a területi léptékek, a szakpolitikai kérdések, a földterület használatának funkciói és az érdekelt felek széle köre közötti dinamikus kölcsönhatás lehetővé tétele érdekében.

AJÁNLÁSOK

- Alkalmazza a funkcionális területi megközelítést a fenntartható városfejlesztési stratégiákra annak érdekében, hogy egy olyan, rugalmas fejlesztési keretrendszert alakítson ki, amely a beavatkozások területi hatására és a városi területek valós szükségleteire és lehetőségeire összpontosítva áthatol a közigazgatási határokon.
 - A funkcionális területi megközelítés olyan térségekben használható, amelyeket több település alkot, és ahol olyan egyedi kölcsönös függés (vagy funkció) áll fenn, amely együttes irányítást tehet szükségessé.
 - A funkcionális területi megközelítés támogatandó a települési határokon átnyúló új együttműködési struktúrák kialakítása érdekében, különösen ahol az ilyen együttműködés gyenge vagy hiányzik.
 - A funkcionális területi megközelítés jól alkalmazható az adott területi léptéken releváns kihívások leküzdésére, mind a hagyományos, például területrendezési, mobilitási és gazdaságfejlesztési megközelítésben, mind pedig az olyan új kihívások, mint a migráció vagy az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás tekintetében.
- A funkcionális városi terület körülhatárolását bizonyítékokon alapuló kritériumokra és stratégiai célkitűzésekre alapozza.
 - A kritériumokat szolgáltatathatják a magasabb szintek, de azokat a helyi realitás igényei szerint kell módosítani.
 - Nem csak a funkcionális kapcsolatokat, hanem az együttműködési kötelekeket és a politikai realitást is figyelembe kell venni.
- Kérjen tudományos támogatást az adatgyűjtéshez és alakítson ki mutatókat.
 - Az egyetemek és kutatóintézetek képesek a funkcionális terület léptékében kutatásokat és területi elemzést végezni a legfrissebb adatgyűjtési technikák használatával.
 - A bizonyítékokon alapuló adatok és mutatók hasznosak mind a funkcionális terület meghatározása, mind pedig a stratégia végrehajtásának nyomon követése során.
 - Az olyan eszközök, mint az Urban Data Platform+ hozzáférést biztosíthatnak szerte az Unióban a funkcionális városi területek jogállására és tendenciáira vonatkozó információkhoz.
- Alakítson ki a területileg és gazdaságilag homogén, de politikailag szétaprózódott területek szakpolitikai koherenciáját lehetővé tévő irányítási rendszereket.
 - Egyes esetekben megfelelő lehet egy, a különböző települések közötti együttműködést és összehangolást biztosító formális struktúra.

- Más esetekben az együttműködés a funkcionális területen történő együttes tervezést szolgáló eljárási keretrendszerekkel alakítható ki, nem szükségképpen rögzített területi mintázat mellett.
- A fenntartható városfejlesztés pénzügyi lehetőségei segíthetik a települések közötti együttműködés folyamatának beindítását, különösen akkor, ha ez ott még újdonságnak számít. Ez azonban nem elegendő, mivel az együttműködéshez időre és folyamatos irányításra van szükség.
- Kezelje a funkcionális területeken belüli hatalmi egyenlőtlenségeket és konfliktusokat, elkerülve a városmagra koncentráló és a gazdaság által vezérelt stratégiákat.
- A prioritások és az érdekek közötti konfliktus meghaladásához hasznos lehet az egyedi projektek végrehajtásán végzett munka annak érdekében, hogy az együttműködés előnyei az összes érintett számára egyértelművé váljanak.

A VÁROSI ÉS VIDÉKI TÉRSÉGEK KÖZÖTTI KAPCSOLATOK

Ebben a részben a következőkkel foglalkozunk:

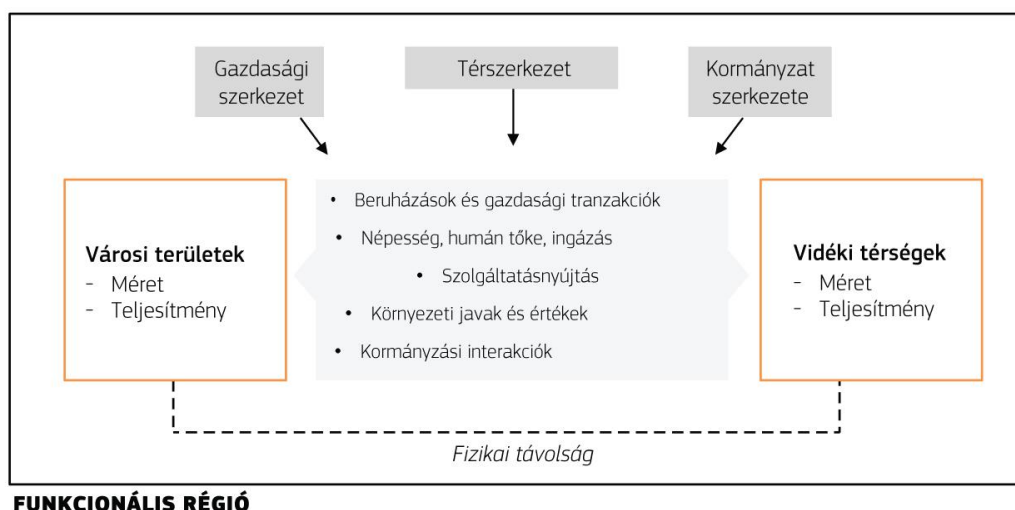
Milyen irányítási intézkedések erősíthetik a városi és vidéki térségek közötti kapcsolatokat?

Hogyan támogathatók a városi és vidéki térségek közötti kapcsolatok egy városi stratégián belül?

Hogyan kezelhetők ugyanazon stratégián belül a városi és vidéki térségek heterogén prioritásai?

A városok létének kezdete óta a városi és vidéki térségek meghatározott határokkal és funkciókkal rendelkező különálló és elkülönült egységek voltak. A mezőgazdasági és ipari forradalmak idején is fennállt még a város-vidék dichotómia, de a viszonyuk jelentősen megváltozott és a városok a hátszágukkal kéz a kézben fejlődtek. A tudásalapú gazdaság és a posztindusztriális város eljövételével ismét változott a városi és a vidéki térségek közötti viszony. Egyrészt funkcionális területek alakultak ki, magukba foglalva kisebb városokat és vidéki területeket, amelyek a nagyobb város ingázó zónájának részét alkotják. Másrészt pedig a perifériusabb vidéki területek és kisebb városok a növekedési póluson kívül maradtak, vesztek a népességükből és az emberi tőkéből, így ott a tudásalapú gazdaság nehezebben tud növekedni (Westlund, 2017). Ez azt jelenti, hogy **bár eltűnt a hagyományos város-vidék dichotómia, de a városi és a vidéki térségek közötti kölcsönös függőség és kölcsönhatások még fontosabbak lettek.**

A városi és vidéki térségek közötti kapcsolatok jelzik a helyeket összekötő kétirányú kapcsolatok (pl. demográfiai folyamatok, munkaerő-piaci folyamatok, közszolgáltatások nyújtása, mobilitás, környezetvédelmi és kulturális szolgáltatások, szabadidő stb.) **összetettségét** (egy olyan térben, ahol a városi és vidéki dimenziók fizikailag és/vagy funkcionálisan integráltak), amelyek így elhalványítják a különbségtételt a városi és vidéki térségek között és **túllépnek a hagyományos közigazgatási határokon**.



1. ÁBRA A városi és vidéki térségek közötti kapcsolatok

Forrás: saját munka az OECD(2013) alapján

Ezek a kapcsolatok felölthetik egy urbanizált központtal és egy városszéli térséggel rendelkező város, vagy egy központi várost és a kapcsolódó háterszágot magában foglaló funkcionális terület alakját, de földrajzilag távol fekvő helyeket is összeköthetnek funkcionális kapcsolatokon keresztül (pl. a mezőgazdasági termelést végző területek összekapcsolása a városi piacokkal).

A városi és vidéki térségek közötti kapcsolatok valójában nem kötődnek egy adott városmérethez vagy a területi kiterjedtség bizonyos típusához. Bár ezek különösen relevánsak a kis és közepes méretű városokból álló többközpontú hálózatok esetén (HESPI & EUKN, 2015), más morfológiai helyzetekben is alkalmazhatók, a nagyvárosi régióktól az alacsony népsűrűségű területek városaiig (OECD, 2013).

Az uniós szakpolitika városi dimenziója egyre nagyobb hangsúlyt fektet a városi és vidéki térségek közötti kapcsolatokra. Az uniós városfejlesztési menetrend elismeri, hogy szükség van a városi kihívások nagyobb összefüggésekben történő kezelésére, beleértve a városi és vidéki térségek közötti kapcsolatokat és a funkcionális területeken belüli együttműködést.

Számos URBACT hálózat kifejezetten foglalkozott a város-vidék kérdésekkel (NeT-TOPIC, CityRegion.Net, LUMASEC, Sustainable Food in Urban Communities, Diet for a Green Planet, AGRI-URBAN), bevezetve a témát az európai városok fenntartható városfejlesztési menetrendjébe. Az URBACT projektek témái eltolódtak a földhasználat kezeléséről, a városok

fenntarthatatlan terjeszkedéséről és az irányításról, jobban összpontosítva az alacsony széndioxid kibocsátásra és az élelmiszerrendszerekre alkalmazott erőforrás-hatékonyságra, illetve a nagyvárosi régiókról a kis és közepes méretű városokra.

A 2014–2020 közötti Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) rendelkezései és a 2020 utániakra vonatkozó javaslat kifejezetten említi a városi és a vidéki térségek összekapcsolásának fontosságát az EU fenntartható városfejlesztésén belül, amit megerősít továbbá az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó költségvetési terve.

A városi és vidéki térségek közötti kapcsolatok különösen **két végrehajtási eszköz, az ITI és a CLLD** alkalmazásával támogathatók. Az ITI valójában lehetővé teszi az önkormányzatok számára, hogy a különböző finanszírozásokat, így az ERFA-t és az EMVA-t integráló városi és területi stratégiákat alakítsanak ki (lásd a Finanszírozás és pénzügyek fejezetet). A CLLD a LEADER program sikeres kezdeményezésén alapul; megengedi a többes finanszírozást (használják mind az ERFA, mind pedig az EMVA keretében) és minden típusú területre alkalmazható (városi terület, vidéki térség, vagy vegyes terület), de különösen alkalmas a kis és közepes méretű városok és a vidéki térségek települései számára (lásd az Irányítás fejezetet).

Az EPRC szerint, a 2014–2020-as programozási időszakban a fenntartható városfejlesztési stratégiák jelentős számban (49%) azonosítottak egyedi városi-vidéki kihívásokat: „**a vidék-város kapcsolatok témájának megjelenése a fenntartható városfejlesztési és nem-fenntartható városfejlesztési ITI stratégiák nagy számában** arra utal, hogy ez a megközelítés jelentős teret enged **a városi központok és a hátsóterületek közötti integráció erősítésének**. Azonban nem mindig egyértelmű, hogy ez mennyire vezet a vidék-város kapcsolatok gyakorlati intézkedéseinek végrehajtásához” (Van der Zwet et al., 2017, p.101).

A STRAT-Board adatai szerint a városi és vidéki térségek közötti kapcsolatokat ritkán említik a felmérésekben a városfejlesztés egyik fő témájaként, bár egy mélyebb elemzés azt jelzi, hogy sok olyan cselekvés van, amelyik egyértelműen a városi és vidéki térségek integrációjára utal, de formálisan nincsenek besorolva a városi és vidéki térségek közötti kapcsolatok címkéje alá. Emellett van néhány olyan fenntartható városfejlesztési stratégia, amelyek az ERFA és az EMVA használatát összekapcsolják¹⁰.



A városi és vidéki térségek közötti kapcsolatokat prioritási témaként feltüntető 100 stratégia **76%-ának városi a hatálya, míg 21%-uk irányul funkcionális területekre**. A stratégiák 41%-a továbbá 50000 lakosnál kisebb népességű területet fed le, 50%-a pedig 50000 és 250000 lakosságú területet. Ezek az adatok aláhúzzák a téma **relevanciáját mind a kisvárosok, mind pedig a közepes méretű városok és konurbációk tekintetében**, és azt jelzik, hogy a fenntartható városfejlesztés hatékony eszköz lehet a városi, regionális és vidékfejlesztési politikák közötti mentális korlátok leküzdésében.

¹⁰ Az alapoknak a városi és vidéki térségek közötti kapcsolatokat célzó fenntartható városfejlesztési stratégiákban történő integrációja tekintetében, az adatok arra mutatnak rá, hogy míg az ESZA-t gyakran kapcsolják össze az ERFA-val, az EMVA finanszírozást szinte alig használják, bár az ITI, a CLLD és más integrált megközelítések használata hatalmas lehetőségeket rejt.

Ausztriában például sok stratégia céloz olyan funkcionális területeket, amelyeket konurbációk vagy néhány ezer fő népességű kisvárosok hálózatai alkotnak. Az erőforrások összevonásával és a települések közötti együttműködés kialakításával ezek a kisvárosok képesek kritikus tömeget alkotni és a városi és vidéki térségek közötti kapcsolatokra építeni.

Milyen irányítási intézkedések erősíthetik a városi és vidéki térségek közötti kapcsolatokat?

A városi és vidéki térségek közötti kapcsolatok olyan fogalmakra helyezik a hangsúlyt mint az „elmosódott határok”, „átmeneti zónák” és „hibrid terek”, így megpróbálva elmozdulni a hagyományos területi fogalmaktól. Ez kihívást jelent az **irányítási intézkedések** tekintetében. Mivel a város-vidék kölcsönhatások eltérő földrajzi tereket fognak át, **bizonyos fokú rugalmasságot igényel az ilyen összetett kapcsolatok irányítási körének meghatározása**, és a kihívások és térségi konfigurációk széles köre számára eltérő beavatkozásokat kell egyediesíteni.

Ezért hasznos lehet **a városi és vidéki térségek közötti kapcsolatok átértelmezése a városi és vidéki térségek közötti partnerségekké**, amelyek „az e kapcsolatokat kezelő együttműködési mechanizmusokon alapulnak a közös célok elérése és a városi és vidéki térségek közötti kapcsolatok javítása érdekében” (OECD, 2013, p.34).

Az ilyen formát öltött együttműködések előnyei közé a következők tartoznak (Pascariu & Czischke, 2015):

- területi egyensúly elérése, egy közös fejlesztési terv meghatározása;
- a vidéki és városi térségek közötti (anyagi és immateriális) összekapcsolódás és elérhetőség biztosítása;
- jobb területrendezés és tájvédelem elősegítése, illetve a kifejezetten vidéki erőforrások (termőföld, kultúra, természet, hagyományok stb.) megőrzése;
- funkcionális kölcsönös függőség, közös gazdasági fejlődés és mindkét terület számára kölcsönös előnyök előmozdítása;
- a politikai spektrum minden oldalát képviselő felek közös érdekek iránti hosszú távú politikai elkötelezettségének biztosítása (a választási ciklusokon túlnyúlóan), a politikai relevancia és az alapokhoz való hozzáférés növelése.

A megosztott fejlesztési célkitűzések és igények a **„vidéki és városi szereplők és intézmények proaktív hálózatainak** elköteleződését teszik szükségessé [...] az erőforrásokat és az infrastruktúrákat olyan módokon újraalkotva és újradefiniálva, hogy azok új, sokrétű rés piacokat teremtsenek áruk és szolgáltatások fenntartható előállításához.” (Marsden, 2009). Ez olyan városi és vidéki érdekelt felek bevonásával jár mint a közszféra szervei – pl. városi és vidéki települések – és a magánszereplők (cégek, civil társadalom stb.).



RURBAN ELŐKÉSZÍTŐ INTÉZKEDÉS VIDÉK-VÁROS PARTNERSÉGEKHEZ: KÉT KULCSFONTOSSÁGÚ KEZDEMÉNYEZÉS (2010–2014)

A jelenlegi programozási időszakra készülve az Európai Bizottság az Európai Parlament egyetértésével folytatta le a RURBAN előkészítő intézkedést. Az előkészítő intézkedés két olyan kulcsfontosságú kezdeményezést támogatott, amelyeknek célja az európai város-vidék partnerségek létének bizonyítása és az ezekben rejlő potenciál azonosítása volt.

A RURBAN megállapította, hogy a város- és területfejlesztés integrált megközelítésének egyrészt túl kell lépnie a városok közötti szakpolitikai egyeztetés szokásos irányultságán, másrészt pedig a hagyományos vidéki kihívásokon, valamint figyelembe kell vennie a környező területeket is, legyenek azok akár városiak, akár vidékiek. A kezdeményezés bizonyítékkal szolgált a város-vidék partnerségek lehetséges szerepéről a fejlesztésben és feltárta, hogy az Európai Regionális Fejlesztési Alap és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap útján nyújtott uniós támogatások hogyan használhatók fel a legjobban a város-vidék együttműködés támogatására.

BBSR (2013) FENNTARTHATÓ VÁROS-VIDÉK FEJLESZTÉSI PARTNERSÉG: MEGLÉVŐ BIZONYÍTÉKOK

A kezdeményezést az építésre, városfejlesztésre és területfejlesztésre vonatkozó kutatások német szövetségi intézete (BBSR) által lefolytatott „Fenntartható város-vidék fejlesztési partnerség: meglévő bizonyítékok” tanulmány támogatta és a Bizottság tette közzé 2013-ban. A tanulmány számos jó gyakorlatot mutat be a 2000–2006 közötti és a 2007–2013-as programozási időszakokból.

OECD (2013) - VIDÉK-VÁROS PARTNERSÉGEK: A GAZDASÁGFEJLESZTÉSRE VONATKOZÓ INTEGRÁLT MEGKÖZELÍTÉS

Az OECD jelentésének van egy egyértelmű regionális fejlesztési politikai háttere. A vidék-város partnerségeket a szakirodalom áttekintésével és a főként a vidékfejlesztési szakpolitikai kezdeményezések és a területi együttműködési programok köréből vett mélyreható esettanulmányok eredményeinek rendszerezésével tárja fel. A város-vidék közötti kölcsönös függőségek jellegének és következményeinek elemzése alapján tárgyalja az ilyen kapcsolatok kezelésére használható különböző irányítási intézkedéseket. Végezetül pedig a jelentés egy sor ajánlást tesz arra nézve, hogyan segíthet a szakpolitika a vidék-város partnerségek hatékonnyá tételében.

További információk

Európai Bizottság (2010–2014) RURBAN - Partnerség a fenntartható város-vidék fejlesztésért: https://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/what/territorial-cohesion/urban-rural-linkages/

OECD, *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach To Economic Development*, OECD publishing, Paris, 2013. Elérhető a következő címen: <http://www.oecd.org/regional/rural-urban-partnerships-an-integrated-approach-to-economic-development.htm>



Bár a város-vidék partnerségek meglévő funkcionális vagy fizikai kapcsolatokra épülnek, ezek nem spontán módon alakulnak ki, mivel különböző tényezők, mint a hatalmi konfliktusok, az érintett szereplők defenzív hozzáállása, az adatok hiánya vagy pusztán a további igazgatási terhek elutasítása akadályozzák ezt.

Egy másik releváns dimenzió ezért a **város-vidék szervezeti integráció erőssége és a formális kötetlékek szintje**, ami három fő forgatókönyvhöz vezet (OECD, 2013):

- korábban funkcionális régióként elismert területek, amelyeket projektek és kezdeményezések céloznak meg;
- erős területi kapcsolatokkal jellemzett, de a közös tervezéshez vagy irányításhoz semmiféle eszközzel nem rendelkező területek;
- gyenge város-vidék funkcionális kapcsolatokkal jellemzett területek, amelyek fejlesztése új együttműködési formákat igényel.

Ez a három helyzet egyértelműen eltérő szakpolitikai cselekvéseket igényel mind a tervezési, mind pedig a végrehajtási szakaszokban. A helyzet továbbá a partnerség körétől és a bevont igazgatási egységek számától is függhet.

Általánosságban azonban a város-vidék partnerségek gördülékenyebben működnek ott, ahol **az együttműködési kereteket formális elismerésben részesítik** (pl. a nemzeti programok), amikor azok valamelyik meglévő **területi intézményi szinten** öltenek formát (pl. tartomány, nagyvárosi térség, funkcionális terület) és ahol **erős a politikai vezetés**.

Emellett a helyi városi és vidéki érdekelt felek közötti együttműködés **tematikus munkacsoportokkal és az egyedi kihívások által vezérelt küldetésekkel** erősíthető, amelyek a projektek operatív tételének szakaszában relevánsak. Ez az együttműködés lehetővé teszi, hogy a városi döntéshozatalhoz fontos meglátásokat és módszereket gyűjtsünk a vidékfejlesztési szereplőktől.

A város-vidék integráció nem csak a horizontális együttműködést teszi szükségessé, **hanem a magasabb kormányzati szintekről és intézményektől származó összehangolást és ösztönzőket is**. A helyi önkormányzatok és a regionális kormányzatok valójában gyakran nem rendelkeznek a városi és vidéki térségek közötti kapcsolatok teljes spektrumának összehangolásához szükséges megfelelő hatáskörökkel. **Technikai segítségnyújtási és igazgatási**

kapacitásfejlesztési intézkedések vezethetők be az operatív programokba az eredményes város-vidék partnerségek támogatásának fenntartása érdekében, különösen azon kis és közepes méretű városok esetén, amelyek nem rendelkeznek a megfelelő kapacitásokkal és erőforrásokkal. A technikai segítségnyújtás lehetővé teszi a fenntartható városfejlesztés feltételeinek kialakítását, a kísérletezést, innovációt, tökécsítést és a stratégia végrehajtását lehetővé tevő támogatási eszközökkel.



PLASENCIA (ES) VÁROSÁNAK ÉS KÖRNYÉKÉNEK STRATÉGIÁI

Plasencia egy 40 000 fő lélekszámú város az Extremadura régió északi részén (Spanyolország), amely egy nagyon alacsony népsűrűségű vidéki régió. Mérete ellenére Plasencia regionális központ szerepet tölt be, a tágabb régióban élő és naponta Plasenciába ingázó több mint 200 000 lakos számára kínálva szolgáltatásokat.

Plasencia városa két eltérő fenntartható városfejlesztési stratégiát hajt végre, melyek közül az egyik csak a települést célozza, a másik pedig a várost és annak környékét. A két független stratégia kiegészíti egymást és mindkettő a saját egyedi területi hatálya alatt foglalkozik a városi és vidéki térségek közötti kapcsolatokkal. Bár a két stratégiát különböző hatóságok kezelik, ezek kölcsönös együttműködése tovább erősítheti a városi és vidéki térségek közötti kapcsolatokat.

A „Plasencia Crece Contigo” fenntartható városfejlesztési stratégiát dolgozták ki először, és ez célozza meg a fő várost olyan beavatkozásokkal, amelyek a nagyobb térségen belül betöltött szolgáltatási csomóponti szerepének erősítését célozzák. Fő területei a gazdaság átalakítása, a tudástranszfer és a kihívások által orientált innováció, pl. a fő városban vagy azon kívül élő idősek részére nyújtott egészségügyi szolgáltatások, valamint a mobilitási infrastruktúra.

A városi stratégia kidolgozása érdekében kezdeményezett munka alapján, Cáceres Tartomány (Diputacion) és Plasencia város önkormányzata a „Plasencia y Entorno” elnevezésű fenntartható városfejlesztési stratégia kidolgozásáról döntött. Ez 13 Plasencia körüli falut foglal magába a központi várossal együtt, és összesen 53 000 fő népességre terjed ki. A projektek a gazdaságfejlesztést főként társadalmi innováció, szociális szolgáltatások és a vidéki térségek oktatásának és tudásalapjának fejlesztését célzó foglalkoztatás és képzés formájában megvalósuló, nem anyagi cselekvésekkel tervezik megvalósítani (például robotikát oktató foglalkozások gyermekek részére a fenntartható városfejlesztési térség 12 vidéki településén, a digitális kreativitást szolgáló DemoLab Maker foglalkozás, új technológiák és Fab Labs). A projektekről a helyi résztvevők csoportjainak kiválasztása után döntöttek.

Ez utóbbi, nagyobb fenntartható városfejlesztési stratégia irányítását a tartományi Fenntartható fejlődési és turizmus osztály biztosítja, amely a Stratégiai területfejlesztési szolgálat része. E szervezeti egység küldetése az, hogy eszközöket

és technikai segítségnyújtást biztosítson a települések részére a területi elemzések, a stratégiai tervezés és a részvétel megvalósításához. A vidékfejlesztésért is felelős, és célja a jobb vidék-város párbeszéd előmozdítása.

A „Plasencia y Entorno” stratégia innovatív jellemzőket mutat a területi együttműködés tekintetében az Extremadurához hasonló vidéki régiók számára.

Számos, a területi együttműködésre irányuló szakpolitikai program és ösztönző létezik, de ezek főként a vidéki térségek közötti együttműködést célozzák és kizárják ebből a nagyobb városokat; ilyenek például a LEADER helyi akciócsoportok (LAG-ok), a határokon átnyúló partnerségek Portugáliával és a vidéki települések együttes közösségei (*mancomunidades*). A LEADER helyi akciócsoportok fejlesztik a vidéki kapacitást, de a finanszírozási források fenntartják a város-vidék elkülönülést. Emellett mind ez idáig a régió fő városi központjai számára kevés ösztönző állt rendelkezésre ahhoz, hogy szorosabb kapcsolatokat alakítsanak ki a vidéki térségekkel.

Ilyen körülmények között a fenntartható városfejlesztés az egyetlen eszköz, amely támogatja a városi és vidéki térségek közötti kapcsolatokat. A fenntartható városfejlesztés által vezérelt egyik fő eredmény egy új város-vidék partnerség támogatása volt, amely túllépett a politikai különbségeken és felülvizsgálta a meglévő szakpolitikai intézkedéseket. Így a stratégia 12 vidéki települést fed le hat különböző *mancomunidades*-be csoportosítva, és ezeket most első alkalommal sorolja a Plasencia funkcionális területhez.

Végül pedig érdemes megemlíteni, hogy Plasencia pozitív példájára építve Cáceres tartomány úgy döntött, hogy egy másik településközi stratégiát is támogat Cáceres városa és környéke részére, összhangban azzal a küldetésével, hogy támogassa a városi és vidéki térségek közötti kiegyensúlyozott integrációt és így elősegítse a régió valamennyi fejlesztési lehetőségét.

További információk

STRAT-Board stratégiai tájékoztató („Plasencia y entorno”):

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=ES-029&fullscreen=yes> A stratégia helyi honlapja: <http://dl.dip-caceres.es/convocatorias/edusi/index.php>

STRAT-Board stratégiai tájékoztató („Plasencia crece contigo”):

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=ES-031&fullscreen=yes>
A stratégia helyi honlapja: <https://plasenciaeneuropa.eu/proyecto/plasencia-crece-contigo/>

Hogyan támogathatók a városi és vidéki térségek közötti kapcsolatok egy városi stratégián belül?

Bizonyos esetekben a városi és vidéki térségek közötti kapcsolatokra olyan stratégiák vonatkoznak, amelyeknek hatálya a városi térség határain belülre korlátozott.

Ez különösen akkor fordulhat elő, ha a vidéki dimenzió beágyazódik a városba, mert városszéli területeken jelenik meg, vagy azért mert szándék mutatkozik a város határain belüli ökológizálási megközelítések támogatására (pl. városi mezőgazdaság).

Ami azonban még nagyobb kihívást jelent, az a **városi és vidéki térségek közötti kapcsolatok támogatása olyan esetekben, amikor a vidéki térségekben végzett műveletek a stratégia határain kívülre esnének**. Sokak számára ez egyszerűen azt jelentené, hogy nincs cselekvési lehetőség. Találhatunk azonban okos megoldásokat erre a problémára, ehhez viszont olyan, valóban integrált gondolkodásmódra van szükség, ami képes új kapcsolatokat kialakítani a helyek, a témák és a szereplők között.

Amikor a város egy, az ERFA által támogatott (nem fenntartható városfejlesztési) területi stratégia alá tartozó szélesebb terület része, akkor azt javasoljuk, hogy ki kell emelni a két stratégia **egymást kiegészítő elemeit és a lehetséges szinergiákat**.

A másik lehetséges megoldás a fenntartható városfejlesztési stratégiák kiegészítése **más, az ERFA területi eszközein túli alapokból**. Például az ESZA felhasználható olyan képzési és foglalkoztatási beavatkozásokhoz, amelyek nem korlátozzák a kedvezményezettek körét a stratégia határain belülre (lásd a Finanszírozás és pénzügyek fejezetet).

A másik lehetőség **egymást kiegészítő elemek kialakítása a vidékfejlesztési stratégiákért felelős más olyan szervezetekkel, mint a LEADER/CLLD, LAG-ok**. Ez a megoldás nem szükségképpen jár a közösségvezérelt helyi fejlesztés alkalmazásával városi összefüggésben, hanem a vidéki közösségvezérelt helyi fejlesztéssel fennálló szinergiákra épít (mint például a lettországi Liepajan fenntartható városfejlesztési stratégiája) a vidéki vállalkozások innovatív megoldásai vagy a tudás- és a kreatív gazdaság, az idegenforgalom és a szabadidős tevékenységek valamint a kulturális örökség (vagy hasonló) támogatása alapján. Ez előmozdítja a regionális politika és a regionális fejlesztési politika valamint a kapcsolódó alapok közötti jobb szakpolitikai integrációt.

Praktikus szempontból **a szinergiák ösztönözhetőek a városi és a vidéki eszközök közös irányításával, amely támogatja a városi és a vidéki érintettek részvételét egyazon irányító testületekben**. Ez biztosítja az információk megosztását, valamint a város- és vidékpolitikák jobb összehangolását. Például a LEADER programbizottság képviselői részt vehetnek egy fenntartható városfejlesztési stratégia irányító testületében és fordítva, különösen az olyan feladatok során, mint a műveletek kiválasztása vagy a programok értékelése (Réseau Europe Urbain, 2017). A városi központok (különösen a közepes méretű városok) bevonhatók az EMVA finanszírozással támogatott területi stratégiák és kezdeményezések tervezésébe és végrehajtásába.

A pályázati eljárásokat használó irányító hatóságok szintén támogathatják a városi és vidéki térségek közötti kapcsolatokat azáltal, hogy **a fenntartható városfejlesztési stratégiának a**

város határain túl a szélesebb vidéki régióra gyakorolt hatását alkalmazzák kiválasztási szempontként.

A nem anyagi cselekvések relevánsabbak lehetnek, mint a fizikai infrastruktúrák. Különösen az ágazatközi kapcsolatokban (lásd az Ágazatközi fejezetet) az anyagi beavatkozásokon túl például az innovációs tevékenységek és az értékláncok támogatása, az oktatási és képzési tevékenységek vagy az e-kormányzás platform szélesíthetik a fenntartható városfejlesztési stratégiák hatását.



INTEGRÁLT TERÜLETI BERUHÁZÁS GÖTEBORGBAN (SE)

Göteborg város ágazatközi integrált fenntartható városfejlesztési terve (2014–2020) abban az összefüggésben célozza meg a városi és vidéki térségek közötti kapcsolatok támogatásának kérdését, amikor a műveletek a város határain belülre korlátozódnak. Ebben az esetben az a tény, hogy a szükséges tematika néhány TO-ra összpontosult (TO1 „kutatás és innováció”, TO3 „kis- és középvállalkozások versen” és TO4 „alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság”) mind a regionális program, mint pedig a fenntartható városfejlesztés tekintetében, korlátozott rugalmasságot biztosított a beavatkozási prioritások meghatározása terén. A fentiek következtében a fenntartható városfejlesztési stratégiának erős a K+F együttműködési (TO1), gazdaságfejlesztési (TO3) és az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaságra vonatkozó innovációs (TO4) irányultsága a város határain belül.

Érdekes módon az átfogó regionális programmal összehasonlítva a fenntartható városfejlesztési intézkedés alapján a TO4-re fordított költségvetés arányosan sokkal nagyobb (négy és félszeres), mint a többi TO esetén. Ez arra utal, hogy az erőforrások hatékonyságára és az éghajlatváltozásra vonatkozó cselekvés terén a városi lépték bizonyult a legmegfelelőbbnek, ami testreszabottabb cselekvésre adott lehetőséget.

Részleteiben ez azt jelenti, hogy a TO4 alapján a városi stratégia a városi és vidéki térségek közötti kapcsolatok fejlesztését innovatív és a hagyományostól eltérő gondolkodásmód alkalmazásával tervezi, így többek között:

- ágazatközi együttműködéssel a csomópontokban a városi és a vidéki környezetben alkalmazható innovatív megoldások kipróbálására, és
- a város fenntartható élelmiszerstratégiájának kidolgozásával.

E második tevékenységi terület kialakítása a fenntartható városfejlesztési stratégia és a többi meglévő települési program közötti erős kapcsolatnak köszönhető, mint például a települési környezeti programnak, ami prioritásnak tekinti a fenntartható élelmiszereket, és az Egyenlő Göteborg programnak, melynek célja a lakosság körében tapasztalható polarizáció csökkentése olyan területeken, mint az egészségügy, az oktatás és a jövedelmek.

A beavatkozások tervezését és végrehajtását az „Urban Rural Gothenburg” program támogatja, amelyik egy három éves (2017-19), az ERFA által finanszírozott fenntartható fejlesztési projekt, melynek társvezetői Göteborg városa valamint a Göteborg Üzleti Régió (BRG), és amely a város északkeleti kerületében található négy helyi csomópontban működik. Az „Urban Rural Gothenburg” célja a város és a vidék közötti zöld innováció és zöld üzleti fejlesztés feltételeinek javítása a helyi fejlesztés új, alacsony széndioxid kibocsátású megközelítéseivel, különös tekintettel az élelmiszergazdasághoz, a logisztikához, az idegenforgalomhoz és az ökológiai üzleti modellekhez fűződő kapcsolatokra. Részleteit tekintve a projekt elsődleges célpontja a város-régió fenntartható élelmiszerrendszere, amely magában foglalja a teljes ellátási láncot az élelmiszertermeléstől a fogyasztásig, és kiterjed olyan területekre, mint az élelmezésbiztonság, az élelmiszer megfizethetősége és az élelmiszerhez való hozzáférés. Az alulról jövő kezdeményezéseket a település, az üzleti szféra, a civil társadalom, a tudományos körök és maguk az ott lakók közötti együttműködés támogatja. A fenntartható városfejlesztés intézkedésének eszközével megvalósított cselekvésekre példa a KKV-k és a civil társadalom új fejlesztési és tudásközpontja, amely a város tulajdonában álló gazdaságban található. A központot együttesen irányítják a Vasta Gotaland Régióval, amely a természeti és kulturális örökségért, illetve mezőgazdasági főiskoláért is felel. A projekt egy másik eredménye az, hogy ma már helyben előállított élelmiszert szolgálnak fel a települési iskola előtti nevelési intézményeiben. A település környezeti céljainak egyike a helyben előállított élelmiszer. A projekt eredményeként elkészült továbbá a települési élelmiszerstratégia tervezete, amely célokat és mutatókat tartalmaz.

Emellett a fenntartható városfejlesztési stratégia kapcsolódik még a „Leader Langs Gota Alv” elnevezésű LEADER/CLLD LAG-hoz, amely Göteborg körül öt településre és három városi kerületre terjed ki. A LAG a mezőgazdasági alapból (EMVA) és a regionális alapból (ERFA) képes finanszírozást biztosítani a térségben, míg a szociális alap (ESZA) csak a három kerületet fedi le.

További információk

STRAT-Board stratégiai tájékoztató:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=SE-001&fullscreen=yes>

Urban rural Gothenburg kutatási fórum:

<https://www.mistraurbanfutures.org/en/project/research-forum-urban-rural-gothenburg>

Leader Langs Gota Alv: <https://www.langsgotaalv.se/index.php/om-leader-langs-gota-alv/geografiskt-omrade>

Hogyan kezelhetők ugyanazon stratégián belül a városi és vidéki térségek heterogén prioritásai?



A városi és vidéki térségek közötti kapcsolatokkal foglalkozó fenntartható városfejlesztési stratégiák az összes stratégia által lefedett tematikus célkitűzések széles körével megegyező irányultságot mutatnak. Ez összhangban áll a szakirodalomban és a szakpolitikai elemzésekben azonosított kihívások széles körével. Emellett ez azt az egyező értelmezést tükrözi, hogy a város-vidék integráció inkább cselekvési keret, mintsem tematikus csoportképző.

Valójában a beavatkozások irányulhatnak a **gazdaságfejlesztésre és innovációra** (pl. KKV-k, technológiatranszfer, ikt megoldások, élelmiszerrendszer, zöld gazdaság, kulturális és a kreatív ágazatok), **szolgáltatásnyújtásra és közösségi infrastruktúrákra** (pl. oktatás, képzés, az egészségügyhöz és az idősödéshez kapcsolódó szociális szolgáltatások, társadalmi innováció, mobilitás) és **a természeti és kulturális erőforrások fenntartható kezelésére** (pl. vízgazdálkodás, megújuló energiaforrások, energiahatékonyság, éghajlatváltozás, kockázatmegelőzés, természeti és kulturális helyszínek).

A lehetséges beavatkozások sokféleségére tekintettel a fenntartható városfejlesztési stratégiák kihívása az, hogy **meg kell küzdeniük** a városi és vidéki térségek közötti kapcsolatok által kiváltott **heterogén – és gyakran széttartó** – (társadalmi, gazdasági, környezeti és területi) igényekkel, illetve priorizálniuk kell az ugyanazon stratégiákon belüli cselekvéseket.

Két fő megközelítés lehetséges az olyan eltérő tényezők alapján, mint az integrált megközelítés érettsége, a közszférán belüli és a közszféra és magánszektor közötti együttműködés szintje valamint a pénzügyi lehetőségek.

- Egy **többes projekt és széles körű megközelítés egy holisztikus stratégián belül**. Számos (kisebb vagy nagyobb) projekt képes a helyi megközelítésben nagy hatást elérni és ezek erősíthetik a szereplők összetartozás-érzését, különösen ott, ahol erős a vidék-város választóvonal. A projektek sokféleségének két előnye is van továbbá. Egyrészt a több projekt több résztvevő és egy változó geometrián belül több terület/település bevonását eredményezi. Másrészt az egyedi projektek kudarcai máshol kijavíthatók. Ehhez a megközelítéshez meglehetősen sok pénzügyi forrás szükséges.
- Egyedi és **személyre szabott tematikus cselekvések az értéklánc logika használatával kialakítva** az integráció támogatása érdekében, pl. helyi élelmiszer-innovációs stratégia vagy a vidéki értékekre alapuló kulturális fejlesztés, lehetőség szerint az intelligens szakosodás folyamatával összefüggésben. Ez a megoldás akkor működik jól, ha a finanszírozás alacsony, de vannak olyan kedvező nemzeti/regionális szintű programok a vidéki és városi régiók közötti új partnerségek támogatására, amelyek célja lendületet adni az integrált területfejlesztésnek és amelyek a fenntartható gazdasági növekedés valamint társadalmi és ökológiai fejlődés elérését célozzák. Együttműködési platformként, illetve összehangoló és a közösen kialakított stratégia döntéshozatali testületeként működő városi regionális fórumok létrehozatalával összpontosított projektek támogathatók.



ROBUST VIDÉKI-VÁROSI EURÓPA - A ROBUST FOGALMI KERETELVEK: ÚTMUTATÓ GYAKORLATI SZAKEMBEREK SZÁMÁRA (2018)

Ezt az útmutatót a ROBUST elnevezésű H2020 kutatási projekt keretében fejlesztették ki, és azt mutatja be, hogyan alkalmazhatók a gyakorlatban a vidéki és városi térségek közötti szinergiák a regionális együttműködés, a kölcsönös függőség és az összekapcsolhatóság erősítésére.

A ROBUST 11 élő laboratóriummal és 5 gyakorlati közösséggel működik. Az élő laboratóriumokban a döntéshozók, a kutatók, az állampolgárok, az üzleti és egyéb érintett felek fejlesztik és próbálják ki a vidék-város kapcsolatok új megoldásait. A gyakorlati közösségekben az élő laboratóriumok osztják meg megállapításaikat és tapasztalataikat Európa szerte. Ezek a gyakorlati közösségek a következők: Új üzleti vállalkozások és munkaerőpiac, Közösségi infrastruktúrák és szociális szolgáltatások, Fenntartható élelmiszerrendszerek, Kulturális kapcsolatok, és Ökoszisztéma-szolgáltatások.

Az útmutató egy olyan széleskörű kutatómunka megállapításaira épít, amely 11 különböző város-régióban célozta meg az irányítási rendszereket, a folyamatokat és gyakorlatokat, és amely eredményesebb intézkedésekre és jobb szakpolitikai keretekre tesz ajánlásokat.

A szakirodalom áttekintéséből származó tanulságok, az esettanulmányok megállapításai és az ajánlások a vidék-város szinergiák három fő témája köré szerveződnek: Új települések, Hálózati irányítás és Intelligens fejlődés.

További információk

Woods, M., Heley, J., and Goodwin-Hawkins, B., *The ROBUST Conceptual Framework: A Guide for Practitioners*, 2018. Elérhető a következő címen: <https://rural-urban.eu/sites/default/files/D1.5%20ROBUST%20Conceptual%20Framework%20-%20Guide%20for%20Practitioners.pdf>

AJÁNLÁSOK

- Támogassa a városi és vidéki térségek közötti kapcsolatokat az összes morfológiai helyzetben:
 - bármilyen méretű városokban, amelyek a városi és a vidéki térségek közötti fizikai vagy funkcionális kapcsolattal rendelkeznek

- nagyvárosi térségekben, funkcionális városi területeken és funkcionális régiókban
 - városok (elsősorban kis- és közepes méretű városok) hálózataiban.
- Hozzon létre a városi és vidéki érdekelt feleket, mint például a közsféra szerveit – pl. városi és vidéki települések – és a magánszereplőket (cégek, civil társadalom stb.) bevonó város-vidék partnerségeket.
 - A közösségvezérelt helyi fejlesztés olyan eszköz, amely sikeresen használható alulról építkező partnerségek ösztönzésére.
 - Ösztönözze tematikus munkacsoportok és egyedi, kihívásvezérelt küldetések útján a helyi városi és vidéki érdekelt felek közötti együttműködést.
 - Többszintű irányítási rendszereken keresztül mozdítsa elő a város-vidék partnerségeknek a nemzeti vagy regionális szintről származó támogatását és elismerését.
 - Vezessen be Technikai segítségnyújtást az operatív programokba az eredményes város-vidék partnerségek támogatásának fenntartása érdekében, különösen azon kis és közepes méretű városok esetén, amelyek nem rendelkeznek a megfelelő kapacitásokkal és erőforrásokkal.
- Egészítse ki a fenntartható városfejlesztési stratégiákat az ERFA területi eszközein kívül eső más alapokkal a városi és vidéki térségek közötti kapcsolatok támogatása érdekében olyan esetekben, amikor a vidéki térségekben végzett műveletek a stratégia határain kívülre esnének.
 - Használja az ESZA-t az olyan oktatási és foglalkoztatási beavatkozásokhoz, amelyek nem kötik a kedvezményezettek körét a stratégia határaihoz.
 - Alakítson ki egymást kiegészítő elemeket a vidékfejlesztési stratégiákért felelős más olyan szervezetekkel, mint a LEADER/CLLD, LAG-ok.
 - Ösztönözze a szinergiákat a városi és a vidéki eszközök közös irányításával, amely támogatja a városi és a vidéki érintettek részvételét egyazon irányító testületekben.
 - Biztosítsa a városi központok bevonását az EMVA finanszírozással támogatott területi stratégiák és kezdeményezések tervezésébe és végrehajtásába.
- Az operatív programokban priorizálja a városi és vidéki térségek közötti funkcionális és morfológiai integrációt tükröző stratégiákat.
 - Ez a prioritás a stratégiai terület határainak meghatározásakor vehető figyelembe.
 - Emellett pályázati eljárások esetén a stratégiák kiválasztási kritériumainak meghatározásakor is használható.

- Alkalmazzon egy többes projekt és széles körű megközelítést egy holisztikus stratégián belül annak érdekében, hogy erősítse a szereplők összetartozás-érzését, különösen ott, ahol erős a vidék-város választóvonal.
 - Ehhez a megközelítéshez meglehetősen sok pénzügyi forrás szükséges.
- Támogassa a város-vidék integrációt az értéklánc logika mentén kialakított egyedi és személyre szabott tematikus cselekvések használatával.
 - Ezt a megközelítést olyan helyi önkormányzatok alkalmazhatják, amelyek egy alacsony költségvetésen belül szeretnék fejleszteni a városi és vidéki térségek közötti kapcsolatokat.

HIVATKOZÁSOK

Colini, L., Czischke, D., Güntner, S., Tosics, I. and Ramsden, P., *Cities of Tomorrow – Action Today. URBACT II Capitalisation. Against divided cities in Europe*, URBACT, 2013. Elérhető a következő címen:

https://urbact.eu/sites/default/files/import/general_library/19765_Urbact_WS4_DIVIDED_lo_w_FINAL.pdf

Európai Bizottság (EC), Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság, és Ecotec, *Ex-post evaluation of the URBAN Community Initiative 2001–2006. Finál Reprót prepa réd for the European Commission*, 2010. Elérhető a következő címen:

https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/evaluations/2010/ex-post-evaluation-of-the-urban-community-initiative-2001-2006

Európai Bizottság (EC), Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság, *Promoting sustainable urban development in Europe. Achievements and opportunities*, 2009. Elérhető a következő címen:

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/urban2009/urban2009_en.pdf

Európai Bizottság (EC), *Guidance for Member States on Integrated Sustainable Urban Development (Article 7 ERDF Regulation)*, 2015a. Elérhető a következő címen:

https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guidelines/2015/guidance-for-member-states-on-integrated-sustainable-urban-development-article-7-erdf-regulation

Európai Bizottság (EC), Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság és Centre for Industrial Studies, *Territorial Agenda 2020 put in practice - Enhancing the efficiency and effectiveness of Cohesion Policy by a place-based approach*, 2015b. Elérhető a következő címen:

https://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/publications/studies/2015/territorial-

[agenda-2020-put-in-prac-tice-enhancing-the-efficiency-and-effectiveness-of-cohesion-policy-by-a-place-based-approach](#)

Európai Bizottság (EC) és ENSZ-HABITAT, *The State of European Cities 2016. Cities leading the way to a better future*, Az Európai Unió Kiadóhivatala, Luxembourg, 2016.

EUROSTAT, *Urban Europe. Statistics on Cities, Towns and Suburbs. 2016 kiadás*, Az Európai Unió Kiadóhivatala, Luxemburg, 2018. Elérhető a következő címen: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Urban Europe %E2%80%94 statistics on cities, towns and suburbs](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Urban_Europe_%E2%80%94_statistics_on_cities_towns_and_suburbs)

EUROSTAT, *Methodological manual on territorial typologies, 2018 edition*, Az Európai Unió Kiadóhivatala, Luxembourg, 2019.

Gea Strategy & Consulting, *Functional Areas in Member States of the Council of Europe*, CEMAT, Bucharest, 2017. Elérhető a következő címen: [http://www.ectp-ceu.eu/images/stories/PDF-docs/cemat/CEMAT%20Romania %20rfeport%20EN rev%2001%202018.pdf](http://www.ectp-ceu.eu/images/stories/PDF-docs/cemat/CEMAT%20Romania_%20rfeport%20EN_rev%2001%202018.pdf)

HESPI és EUKN, *Challenges of Small and Medium-Sized Urban Areas (SMUAs), their economic growth potential and impact on territorial development in the European Union and Latvia*, A lett környezetvédelmi és regionális fejlesztési minisztérium megbízásából, 2015.

Marsden, T., 'Motilities, Vulnerabilities and Sustainabilities: Exploring Pathways from Denial to Sustainable Rural Development', in *Sociologia Ruralis*, Vol 49, No 2, 2009.

Regionális fejlesztési és közigazgatási minisztérium, az Európai Unió Tanácsának román elnöksége, *Functional areas and the role of the FUA for territorial cohesion. Input paper*, 2019.

Moonen, T., *Cities and Functional Areas: Scales, Spill-overs & Strategies*, Espon szeminárium: The role of functional areas for territorial cohesion, 19-20 June 2019, Iași.

OECD, *Redefining 'urban': A new way to measure metropolitan areas*, OECD publishing, Paris, 2012.

OECD, *Rural-Urban Partnerships: an integrated approach to economic development*, OECD publishing, Paris, 2013.

OECD, *Governing the City*, OECD Publishing, Paris, 2015.

Pascariu, S. and Czischke, D., 'Promoting Urban-Rural Linkages in Small and Medium Sized Cities', *LOT 2 Implementing new concepts and tools for sustainable urban development 2014-2020*, Fondazione Giacomo Brodolini az URBACT európai program megbízásából, URBACT, 2015.

Réseau Europe Urbain, *Boite à outils méthodologique. Fiche-outil 5.4 – L'articulation urbain-rural*, 2017. Elérhető a következő címen: https://www.europe-en-france.gouv.fr/sites/default/files/fiche_5.4_articulation_urbain-rural_vf.pdf

- Soto, P, Houk M. and Ramsden P., *Implementing 'community-led' local development in cities. Lessons from URBACT*, 2012. Elérhető a következő címen: https://urbact.eu/sites/default/files/import/general_library/URBACT_CLLD_290212.pdf
- URBACT, *NODUS Linking urban renewal and regional spatial planning. A munkacsoport zárójelentése*. URBACT, 2010 (online közzététel: 2015/07/29). Elérhető a következő címen: https://urbact.eu/sites/default/files/import/Projects/NODUS/outputs_media/NODUS_Final_Report_def_01.pdf
- Tosics, I., *Integrated regeneration of deprived areas and the new cohesion policy approach. An URBACT contribution to the European Urban Agenda*. URBACT, 2015. Elérhető a következő címen: https://urbact.eu/sites/default/files/20150909_urbact_deprived-areas_gb_md_1.pdf
- Tosics, I., 'Integrated territorial investment. A missed opportunity?', Bachtler, J., Berkawitz, P., Hardy, S. and Muravska, T. (eds) *EU Cohesion Policy. Reassessing performance and direction*, Routledge, London/New York, 2017, pp. 284-296.
- Vandecasteele I., Baranzelli C., Siragusa A., Aurambout J.P. (eds.), *The Future of Cities – Opportunities, challenges and the way forward*, Az Európai Unió Kiadóhivatala, Luxemburg 2019. Elérhető a következő címen: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/future-cities>
- Van der Zwet, A., Bachtler, J., Ferry, M., McMaster, I., Miller, S., *Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014-2020?*, Brussels, 2017. Elérhető a következő címen: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/01fce46b-e6d6-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-105076479>
- Westlund, H., 'Urban-rural relations in the post-urban world', Haas, T., and Westlund, H. (eds) *In the Post-Urban World: Emergent Transformation of Cities and Regions in the Innovative Global Economy*, Routledge, New York, 2017.

KORMÁNYZÁS

Szerzők

Sjoerdje van Heerden – Európai Bizottság

A kormányzás, vagy irányítás a fenntartható városfejlesztés egyik alapvető fontosságú tényezője, mert a jó irányítási rendszerek hozzájárulhatnak az átláthatóbb, befogadó, jól reagáló és eredményes döntéshozatalhoz.

Az irányítás fogalma nincs egyértelműen meghatározva, de általánosságban arra utal, hogyan szervezi meg a társadalom, vagy az azon belüli csoportok a döntések meghozatalát és végrehajtását. Ez gyakran egy, a hatalom és az erőforrások elosztására vonatkozó folyamatos tárgyalási folyamatot foglal magában. Elméletben az irányítás nem él feltételezésekkel azzal kapcsolatban, mely szereplők foglalják el a legközpontibb helyet a folyamatban, azonban ha a demokratikus irányítás bármely formájáról beszélünk is, a politikai intézmények és a választott testületek vezető szerepe mindig feltételezhető (Pierre & Peters, 2012).

Ez az építőelem kifejezetten a fenntartható városfejlesztési (SUD) stratégiák irányítási rendszereire összpontosít. A gyakorlatban azt vizsgáljuk, **hogyan döntenek az illetékes hatóságok és az érdekelt felek egy adott stratégia tervezéséről, finanszírozásáról és lebonyolításáról.** A (helyi, regionális, nemzeti, uniós/nemzetek feletti) közigazgatási testületek és szervezetek mellett az irányítási rendszerek szereplők és intézmények széles körét foglalhatják magukban, így: a civil társadalmat, civil szervezeteket (NGO-k), tudományos köröket, közösségalapú szervezeteket, társadalmi mozgalmakat, irányító csoportokat és a magánszektor.

A fenntartható városfejlesztési stratégiák irányítása lazán kapcsolódik a városirányításhoz. Az ENSZ-Habitat szerint a városirányítás a szoftver, ami lehetővé teszi a városi hardver működését. **Az eredményes városirányítás demokratikus és befogadó, hosszú távú és integrált, többléptékű és többszintű, területi alapú, tapasztalt és tudatában van a digitális korszaknak.** A nagyvárosi térségek irányításában sajátos a területi dimenzió: minél inkább képesek az irányítási intézkedések összehangolni a szakpolitikákat a különböző illetékességi és szakpolitikai területek között, annál jobbak lesznek az eredmények. A szakpolitikák összehangolása különösen azért fontos, mert a közigazgatási (helyi) határok sokszor már nem

felelnek meg a városi térségek funkcionális realitásainak (EC, 2011; OECD, 2015) (lásd a Területi irányultság fejezetet).

Ez az építőelem a fenntartható városfejlesztés irányítási folyamatának három központi összetevőjét vizsgálja és javaslatokkal él az ezekhez kötődő fő kérdések kezelésével kapcsolatban. A három összetevő a következő:

- **többszintű irányítás**, ami az irányítás különböző szintjei közötti cselekvések (beavatkozások) koordinációjára és összehangolására utal;
- **több érdekelt félre kiterjedő megközelítés**, ami az összes érintett résztvevőnek a teljes szakpolitikai cikluson keresztül történő bevonására utal;
- **alulról építkező és részvételen alapuló megközelítés**, ami a helyi szereplők bevonását és válaszaikat ösztönző közösségvezérelt kezdeményezések használatára utal.

Meg kell jegyezni, hogy míg az általános elemzésben a több érdekelt félre kiterjedő megközelítés az állampolgárok és a civil társadalom bevonását is jelenti, a harmadik összetevő kifejezetten a helyi közösségek bevonására irányul.

TÖBBSZINTŰ IRÁNYÍTÁS

Ebben a részben a következőkkel foglalkozunk:

Hogyan fejleszthető az igazgatási kapacitás és hogyan tanulhatunk a különböző szinteken rendelkezésre álló tapasztalatokból?

Hogyan segíthető elő a különböző irányítási szintek közötti összehangolás és hogyan kerülhetőek el vagy csökkenthetők a túlszabályozás gyakorlatához kötődő lehetséges kockázatok?

A többszintű irányítás olyan rendszerekre utal, amelyek különböző irányítási szinteket foglalnak magukban (pl. a helyi, a regionális, a nemzeti és a nemzetek feletti szintet). A fenntartható városfejlesztési stratégia irányítása eleve többszintű, mert szükségessé teszi a helyi szint, valamint a regionális és/vagy nemzeti szint bevonását, attól függően, hogy melyik szinten helyezkedik el az irányító hatóság (IH). Nyilvánvalóan strukturálisan az uniós szint is érintett, bár ez kevésbé jelenik meg a tényleges stratégiai irányítási folyamatban. E tekintetben az Európai Bizottság főként a feltételeket határozza meg és a pénzügyi forrásokat biztosítja, az irányítási folyamatokat pedig szakértői felülvizsgálatok és a korábbi programozási időszakokból származó visszajelzések segítségével igyekszik folyamatosan fejleszteni.

Mindezidáig az uniós várospolitikai főként az Európai Strukturális és Beruházási alapok (ESB-alapok) (korábban a strukturális alapok) keretében valósult meg, így a négy programozási

időszak során különféle eszközöket és irányítási intézkedéseket használtak a várospolitikai céljaira. Az operatív programok (OP-k) városirányítási dimenziójának a **2007–2013-as programozási időszakra vonatkozó értékelése azt mutatja, hogy az alapokat szinte kizárólag regionális vagy nemzeti szinten irányították és kezelték**, míg az URBAN kezdeményezés jó kormányzatra irányuló eszközei nagyrészt kihasználatlanul maradtak. Megfigyelhető továbbá, hogy **a városok és a helyi szereplők viszonylag jelentős mértékű bevonása nagy vonalakban egyezést mutatott a várospolitikai fejlesztésére és tervezésére irányuló nemzeti rendszerekben szerzett korábbi tapasztalatokkal** és így a magasabb igazgatási szinteknek a helyi szereplők bevonását célzó politikai szándékával (Günter, 2011).

Azonban **a többszintű irányítási keretrendszeren belül összehangolt megközelítésekre van szükség a jelenkori városi kihívásokkal való eredményes megküzdés érdekében**. A helyi problémákkal helyi szinten kell megküzdeni, de ezt magasabb szinten kell összehangolni, hogy elkerülhetők legyenek a helyi szereplők határain kívül jelentkező vagy az egyik szintről a másokra ható nem kívánt következmények (externáliák). Az, hogy mit értünk „helyi” alatt, a kihívástól függ; előfordulhat, hogy bizonyos kihívásokkal (szub)regionális szinten lehet a legjobban megküzdeni, ilyen például a vízgazdálkodás, míg mások, például a közösségi közlekedés, jobban kezelhetők nagyvárosi szinten. Funkcionális és rugalmas megközelítésre van szükség, amely tiszteletben tartja a szubszidiaritás alapelvét és amely hozzáigazítható a különböző területi léptékekhez is (EC, 2011) (lásd a Területi irányultság fejezetet).

A fenntartható városfejlesztés összefüggésében ez felveti a decentralizáció és a különböző közigazgatási szintek közötti hatáskörmegosztás kérdését. Azt kell meghatároznunk, hogyan hozható létre legeredményesebben egy többszintű rendszer. Ez alapvetően egy politikai döntés, amely az igazgatási kapacitásokkal és a különböző kormányzati szinteken szerzett tapasztalatokkal függ össze.

Hogyan fejleszthető az igazgatási kapacitás és hogyan tanulhatunk a különböző szinteken rendelkezésre álló tapasztalatokból?

A 2014–2020-as ERFA-rendelet 7. cikke szerint **a helyi önkormányzatok felelősek a műveletek kiválasztásával kapcsolatos feladatokért**. Ha azonban szükséges, az irányító hatóságok több feladatot is átruházhatnak. A 2020 utáni időszakra javasolt szabályozás szintén kiemeli a beavatkozásoknak a különböző kormányzati szintek közötti összehangolását és koordinációját, fenntartva azt, hogy a stratégia irányítása a fenntartható városfejlesztés egyik legfontosabb kiegészítő jellemzője.



A 2014–2020-as időszakra vonatkozó fenntartható városfejlesztési stratégiákkal kapcsolatban az irányító hatóságok körében végzett egyik felmérés részletesebb képet ad a feladatok elosztásáról az irányító hatóságok és városi hatóságok között. A válaszadók 16 előre meghatározott feladat közül választhattak¹. Az eredmények szerint **a teljes szakpolitikai ciklus alatt az irányító hatóságok átlagosan öttel több feladattal**

¹ A válaszadók a következő feladatok közül választhattak egyet vagy többet: stratégiák kidolgozása, végrehajtási terv kidolgozása, stratégia jóváhagyása, kiválasztási eljárások ellenőrzése, kiválasztási kritériumok meghatározása, projektfelhívások előkészítése, felhívások közzététele, kedvezményezettek tájékoztatása,

rendelkeznek, mint az önkormányzatok². A 775 stratégiából csak 62-ben van a helyi önkormányzatoknak több feladatuk, mint az irányító hatóságoknak (ez a helyzet Dániában, az Egyesült Királyságban, Finnországban, Franciaországban, Görögországban, Hollandiában, Lengyelországban, Lettországon, Olaszországban és Szlovéniában). Természetesen vitatható, hogy milyen mértékben egyformán fontos a 16 feladat és hogy a feladatok „papíron” történő elosztása tükrözi-e a valós feladatmegosztást. Ezek a megállapítások mindazonáltal arra utalnak, hogy **a fenntartható városfejlesztési stratégiák összefüggésében a feladatoknak az önkormányzatok részére történő átadása korlátozott, és az irányító hatóságok töltenek be meghatározó szerepet³.**

A (regionális vagy nemzeti) irányító hatóságok túlsúlyának egyik oka a **helyi szintű kapacitás meglétével kapcsolatos aggodalom**. Például Liepaja (LV) fenntartható városfejlesztési stratégiája esetében a helyi szinten meglévő korlátozott kapacitás miatti aggodalom miatt lett az irányító hatóság (ebben az esetben a pénzügyminisztérium) felelős az operatív program átfogó végrehajtásáért, beleértve a fenntartható városfejlesztés integrált területi beruházásait is. Az irányító hatóság hagyja jóvá a projektpályázatoknak az önkormányzatok általi belső kiválasztási eljárását és a települési bizottságban megfigyelőként részt véve ellenőrzi a folyamatot. Az összes projektpályázatot végső soron az irányító hatóságnak kell ellenőriznie, mielőtt elfogadnák azokat. Az irányító hatóság emellett helyszíni ellenőrzéseket is végezhet helyi szinten. Bár kezdetben szükség lehet erre, **a feladatok korlátozott vagy felügyelt átruházása is elengedhetetlen a kapacitások megerősítéséhez**, kikövezve az utat több feladat átruházásához a következő programozási időszakban.

Továbbá **technikai segítségnyújtás⁴ is rendelkezésre áll a Bizottság által finanszírozott programok és projektek végrehajtásának segítése érdekében**. Az ilyen pénzügyi támogatás felkészülési, irányítási, értékelési, és ellenőrzési nyomkövetési tevékenységekhez használható fel⁵. Az irányító hatóságok megvizsgálhatják annak a lehetőségét, hogy a technikai

támogathatóság ellenőrzése, a műveletek minőségének értékelése, végső ellenőrzés, támogatási szerződés aláírása, pénzügyi irányítás (adminisztratív és pénzügyi ellenőrzés), nyomon követés és jelentéstétel valamint értékelés.

² A legtöbb irányító hatóság (17%) a stratégiai folyamaton belül 7 egyedi feladatért felelős (a 16 előre meghatározott feladatból), míg az irányító hatóságok nagy többségére (88%) jellemző, hogy 7 és 16 közötti számú feladatért felelnek. Átlagosan egy irányító hatóság 10 feladatért felelős, amelyek gyakran a stratégia jóváhagyásával, a kiválasztási eljárások ellenőrzésével, a végső ellenőrzéssel, a támogatási szerződés aláírásával, a pénzügyi irányítással és az értékeléssel kapcsolatosak. Emellett a legtöbb (24%) helyi önkormányzat 6 feladatért felelős, míg a többségükre (83%) jellemző, hogy 1 és 6 közötti számú egyedi feladatért felelnek. Egy helyi önkormányzat átlagosan összesen 5 feladatért felelős, amelyek gyakran a stratégiák kidolgozásával, a végrehajtási terv kidolgozásával, a projektfelhívások előkészítésével, a jelentkezések gyűjtésével és a műveletek minőségének értékelésével kapcsolatosak.

³ Hasonló elemzést lásd Van der Zwet et al. (2017).

⁴ A technikai segítségnyújtás a Bizottság által finanszírozott programok és projektek érdekelt felek általi végrehajtásának segítségét szolgálja. Az Európai Unió kohéziós politikája keretében az ilyen pénzügyi támogatás felkészülési, irányítási, értékelési, nyomkövetési és ellenőrzési tevékenységekhez használható fel. Lásd még: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/glossary/t/technical-assistance

⁵ Az uniós szabályok korlátozzák az operatív programokból származó és technikai segítségnyújtásra fordítható finanszírozás arányát. Amennyiben a technikai segítségnyújtást a Bizottság vagy a nevében más kezdeményezi, akkor ez a plafonérték minden egyes alap tekintetében az éves összeg 0,35%-a. Ha a technikai segítségnyújtást a

segítségnyújtást a helyi önkormányzatok intézményi kapacitásainak erősítésére vegyék igénybe. A támogatás megvalósulhat munkaértekezletek, képzések, egyeztetési és hálózatépítési struktúra, valamint a stratégia előkészítésével, végrehajtásával, nyomon követésével és értékelésével kapcsolatos megbeszéléseken való részvétel költségeihez történő hozzájárulás formájában⁶.

Ha jelentős az uniós szintű projektek végrehajtásával kapcsolatos kapacitás vagy tapasztalat, akkor a feladatok széles körét (sőt akár a többségét is) át lehet ruházni a helyi önkormányzatokra. Erre példa Hága Hollandiában, ahol a városi hatóságok széles körű felelősséggel rendelkeznek az irányítás és a végrehajtás terén. Az ERFA-rendelet 7. cikke szerinti fenntartható városfejlesztés ténylegesen azzal jár, hogy a helyi önkormányzatokat közreműködő szervezetnek (IB)⁷ jelölik ki, amennyiben legalább a műveletek kiválasztásának feladataért felelősek. Hága azonban már 1994 óta rendelkezik közreműködő szervezet jogállással és a (jórészt átruházott hatáskörben gyakorolt) feladatai közé tartozik nem csak a projektek kiválasztása, hanem azok felügyelete és a pénzügyi irányítás is. Hága példája azonban úgy tűnik a kevesek közé tartozik, ami feltehetően összefüggésben van **egyfajta „hatáskör-átruházási fóbiával”, vagyis az attól való félelemmel, hogy a folyamat irányítása feletti ellenőrzést elveszíti a felsőbb igazgatási szint (Tosics, 2016).**



A WALBRZYCH (PL) AGGLOMERÁCIÓ FENNTARTHATÓ VÁROSFEJLESZTÉSI STRATÉGIÁJA

A helyi önkormányzat proaktív hozzáállása növelheti az átruházásra kerülő feladatok számát. Például a Walbrzych agglomeráció (Lengyelország) az egyetlen olyan lengyel közreműködő szervezet, melyik teljes körű felelősséggel rendelkezik a fenntartható városfejlesztéssel integrált területi beruházás (ITI) tekintetében, míg a többi közreműködő szervezet változó mértékben az irányító hatóságoktól függ (pl. a projektfelhívások lebonyolítása, a projektek formális és tartalmi értékelése, a kedvezményezettekkel kötött szerződések aláírása és/vagy a pénzügyi ellenőrzés lefolytatása terén).

A Walbrzych agglomeráció a Dolnoslaskie régióban található Délnyugat-Lengyelországban. A terület nagysága 1748 km², amelyből 18%-ot tesznek ki a városi területek. A stratégia 22 településre terjed ki, amelyeket a Dolnoslaskie régió belüli funkcionális települési kapcsolatok, illetve a Walbrzych agglomerációban korábban fennálló szervezet alapján választottak ki.

tagállamok biztosítják, akkor a plafonérték 4%. Lásd még: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/glossary/t/technical-assistance

⁶ Lásd még: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0240&from=EN>

⁷ Közreműködő szervezetek alatt általánosságban olyan szervek értendők, amelyek részére az irányító hatóságok egy vagy több feladatot átruháznak. Bizonytalan, hogy a 2021-2027 közötti programozási időszakra vonatkozó szabályozás tartalmazni fog-e az átruházással kapcsolatos minimumkövetelményeket.

Az ITI végrehajtó mechanizmusként történő használata hosszú egyeztetési folyamatot tett szükségessé az agglomeráció valamint a regionális és a nemzeti hatóságok között, mivel az ITI alkalmazása kötelező volt a regionális fővárosok funkcionális területein, de opcionális volt a többi terület számára. Ezért erős lobbizásra volt szükség az agglomeráció részéről annak igazolása érdekében, hogy a területe jogosult a részvételre. Végül a Dolnoslaskie régió három ITI-t hajtott végre: egyet a regionális főváros Breslau körül, kettőt pedig fontos funkcionális városi területek körül, amelyek egyike a Walbrzych agglomeráció volt.

Az agglomeráció fontosnak tartotta, hogy közreműködő szervezetként teljes körű felelősséget vállaljon, a helyi kapacitás fejlesztése és a helyi szintű döntéshozatal biztosítása érdekében, és azért, hogy képes legyen a legmegfelelőbb projekteket kiválasztani a terület fejlesztéséhez. Az ITI-felelősségek teljes körű felvállalásához ki kellett dolgozni az irányító hatósággal történő együttműködés külön rendszerét, mivel az átruházott feladatok eltérnek a két másik regionális stratégiától. A köztes szervként történő elismerés jelentős igazgatási kihívásokkal jár, figyelemmel arra, hogy a közreműködő szervezetnek a folyamat során végig teljesen egyedül kell végrehajtania a stratégiát. A szükséges kapacitások biztosítása és a végrehajtási folyamat irányítása érdekében a közreműködő szervezet további finanszírozásért folyamodott a regionális operatív programok technikai segítségnyújtás költségvetéséből, hogy több embert alkalmazhasson és képezhessen ki (foglalkoztatást kínálva az irányító hatóság uniós támogatásirányítási tapasztalattal rendelkező volt alkalmazottai részére).

Mind a közreműködő szervezet, mind pedig az irányító hatóság úgy értékeli, hogy a fenntartható városfejlesztés integrált területi beruházás jelentős hozzáadott értéket szolgáltatott. A legfontosabb hozzájárulás abban áll, hogy megváltozott a területi irányításhoz való hozzáállás a régióban és Lengyelország egészében is. Lengyelországban három elkülönült szubnacionális szintje van a közigazgatásnak – regionális, járási és helyi –, de az e szintek közötti partnerségek kialakításához szükséges átfogó keretrendszerek hiányoznak. A fenntartható városfejlesztési integrált területi beruházási (SUD-ITI) stratégia azonban megteremtette ezt a keretrendszert és ösztönzőket biztosított a területi irányítás integrált megközelítéséhez. Az irányító hatóság értéknek tekinti a települések közötti szövetségek létrehozását és üdvözli ezek képviselőinek a regionális operatív programok monitoring bizottságaiban megfigyelőként történő részvételét. Az al-feladatok átruházása a szubregionális szervekre szintén fontos volt a kohéziós politika végrehajtásával kapcsolatos felelősség kialakítására vonatkozó, a partnerek szélesebb körét érintő tudatosítás tekintetében, és az igazgatási kapacitás fejlesztése terén. A fenti okokból egyre többen tartják indokoltnak nemzeti szintű szabályozások és rendszerek kialakítását annak biztosítása érdekében, hogy ezek az intézkedések tartóssá váljanak.

További információk

STRAT-Board stratégiai tájékoztató:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=PL-023&fullscreen=yes>

Új testületek létesítése a feladatok ellátására szintén járható út a korlátozott kapacitások leküzdése érdekében⁸. Például számos tagállamban hoztak létre támogató szervezeteket, Lengyelországban és Bulgáriában pedig szinte minden esetben. Bár ezeknek az új irányítási rendszereknek eltérő a jellege, **megegyeznek abban az alapvető célkitűzésben, hogy a végrehajtási kapacitást kívánják fejleszteni**. Például Pazardzhik városában (BG) a közreműködő szervezet a fenntartható városfejlesztési stratégiához egy új vezetőséget hozott létre, amelyben nyomkövetési és ellenőrzési szakértők is részt vesznek. Lengyelországban a közreműködő szervezetekbe a települések és járások új szövetségeit is bevonták. Ennek érdekében az irányító hatóságok a nemzeti operatív programból vettek igénybe technikai segítségnyújtást az új testületek alkalmazottainak foglalkoztatására. **Az ilyen különleges támogató szervezetek minden bizonnyal hosszú távon is fejlesztik a kapacitást**, és az együttműködésen alapuló irányítási mechanizmusokat elősegítő intézményi változások katalizátoraivá válhatnak (Ferry et al., 2018).

Új irányítási szervezeteket **az összehangolás erősítése és a képviselőlet biztosítása céljából** is létrehoztak, különösen azon fenntartható városfejlesztési stratégiák esetében, ahol kulcsfontosságú de összetett feladat volt az irányító hatóságok, a közreműködő szervezetek és a városi hatóságok hozzájárulásainak összehangolása (lásd az Ágazatközi integráció fejezetet). Svédországban például létrehoztak egy nemzeti platformot az együttműködés, az összehangolás, a tudásmegosztás és a fenntartható városfejlesztés tapasztalatainak megosztása és cseréje támogatása érdekében. A platform helyi, regionális és nemzeti szinteken kapcsolja össze a gyakorlatot és a szakpolitikát (Ferry et al., 2018).



Az új testület létrehozása azonban azzal a veszéllyel jár, hogy az csak több munkát teremthet. Épp ezért, már a kezdetektől világossá kell tenni, **hogyan fogja a támogató szervezet támogatni a folyamatot** (A végrehajtást fogja felfűzteni? Javítja az összehangolást?). A kulcsszavak a képviselőlet, az összehangolás, a kapacitás és a szakértőlet összekapcsolása. Új testületek létrehozhatók mindegyik szinten és ezek között is, valamint a meglévő szervezetekre is épülhetnek.

A feladatok megosztása fejlesztheti továbbá a kapacitást és enyhítheti a munkaterheket, míg a szereplők **hasznát húzhatnak egymás tapasztalataiból**. A 2014–2020-as programozási időszakban végrehajtott fenntartható városfejlesztési stratégiák elemzése azt mutatja, hogy a városi hatóság és az irányító hatóság között megosztott feladatok többsége a projektfelhívások előkészítéséhez, a kedvezményezettek tájékoztatásához, a támogathatóság ellenőrzéséhez és a műveletek minőségének értékeléséhez kapcsolódott.

⁸ A 2014–2020-as programozási időszakban a becslések szerint a fenntartható városfejlesztési stratégiák 20%-ának eredményeként jött létre új testület (n=348) – hivatkozásként lásd Ferry et al. 2018.

A feladatok megosztása azonban általában összehangolási kihívásokat is maga után von, mivel az illetékességi területek és irányítási szintek közötti együttműködés még akkor is nehéz, ha arra jól felismerhető igény mutatkozik. A lehetséges kihívások közé tartoznak a tranzakciós költségek, a versenynyomás, a források korlátozott volta, az eltérő prioritások és az a félelem, hogy a költségek vagy az előnyök megoszlása egyoldalú lesz.



E tekintetben az **elkerülendő (közös) csapdák közé tartozik** a teljes szakpolitikai ciklusra vonatkozó koordinációs kihívások alábecsülése, a koordinációba való késői bekapcsolódás, a döntéshozatali folyamatban egyértelmű hozzáadott érték nélküli koordinációs testületek létrehozatala és a nehezen kezelhető kormányzatközi szerződések elterjedése.



SUD-ITI STRATÉGIÁK SZLOVÉNIÁBAN – VÁROSI ÖNKORMÁNYZATOK SZÖVETSÉGE

Szlovéniában 11 fenntartható városfejlesztési stratégiát hajtanak végre az ITI-mechanizmus útján 11 városi területen. Ez nagy kihívást jelentett, mivel a (finanszírozási) irányítás felosztása összetett, és az egyes városokban a közreműködő szervezetként történő működéshez szükséges igazgatási kapacitás korlátozott, a városi területek mérete pedig jelentősen eltér egymástól: Ljubljana a legnagyobb (288 500 lakos) Slovenj Gradec pedig a legkisebb (16 593 lakos 2017-ben). Mivel ezzel a problémával önálló városként nem lehetett megbirkózni, a megoldás az volt, hogy a városok közösen léptek fel a szlovén városi önkormányzatok szövetségén keresztül (Združenje Mestnih Občin Slovenije – ZMOS). Az „együtt erősebbek vagyunk” hozzáállás megfogalmazását jól kezelte az irányító hatóság és a minisztériumi közreműködő szervezet, például a túlszabályozásból eredő akadályok eltávolításával.

A szövetség már korábban is létezett, így azonnal működőképes volt. A városi önkormányzatok és a szövetség szűkös emberi erőforrásaiból eredő nehézségek kezelése érdekében létrehoztak egy ITI-szakértői végrehajtási bizottságot, amelyben minden városból részt vesz egy olyan képviselő, aki már tapasztalatokat szerzett az uniós szakpolitikákban és az EU által társfinanszírozott projektek végrehajtásában. A további foglalkoztatásokhoz (0,6 FTE) pedig a technikai segítségnyújtás biztosított társfinanszírozást.

Az irányító hatósággal és a minisztériumi közreműködő szervezetekkel (infrastruktúra-minisztérium és környezetvédelmi és területrendezési minisztérium) folytatott intenzív párbeszéd eredményeként a szövetséget az ITI projektek végső kiválasztásáért és rangsorolásáért felelős közreműködő szervezetként fogadták el. A szövetség közreműködő szervezetként történő akkreditálásának folyamatához számtalan dokumentumra volt szükség, így a vezetési és a nyomonkövetési rendszer leírására, az értékelési és csalási kockázatok bemutatására, a közreműködő szervezet feladatának ellátásáról szóló, az irányító hatósággal kötött megállapodásra, és nemzeti szintű

jogszabálmódosításra annak érdekében, hogy a szövetség közreműködő szervezetnek minősülhessen. A folyamat gördülékenyebbé tétele érdekében a szövetségre vonatkozó dokumentumokat az ITI szakértői bizottság készítette el, a többi dokumentumot pedig az irányító hatósággal és a minisztériumi közreműködő szervezetekkel közösen együttműködve készítették el.

A szövetség készítette elő és tette közzé az adott témára vonatkozó felhívásokat, a kedvezményezettek pedig vázlatos pályázatot nyújtottak be, amely végrehajtási tervet is tartalmazott. A szövetség az operatív tervből származó kiválasztási szempontok szerint sorolta be a pályázókat, melyet követően a helyi önkormányzatok elkészítették a részletes projektpályázatokat. Ezután a minisztériumi közreműködő szervezetek ellenőrizték, hogy az eljárást átláthatóan és szabályosan folytatták-e le, és hogy a pályázatok teljesek-e, majd visszaküldték azokat a szövetséghez annak megerősítése céljából, hogy a részletes pályázatok megfelelnek-e a rövidebb változatoknak és összhangban állnak-e a prioritási tengely célkitűzéseivel. A szövetségtől kapott visszajelzést követően a minisztériumi közreműködő szervezetek elküldték a részletes projektpályázatokat az irányító hatósághoz, hogy az döntsön a társfinanszírozásukról.

A fenntartható városfejlesztési integrált területi beruházási irányítási rendszerek létrehozásából származó egyik tanulság az, hogy a stratégiák sikeressége érdekében biztosítani kell a folyamatosságot. A másik tapasztalat az, hogy a helyi önkormányzatok közötti hálózatépítésre már a városfejlesztési tervezés és az integrált területi beruházás szervezetének kiépítése szakaszában szükség van annak érdekében, hogy az irányító hatóság és a közreműködő szervezetek jól megismerjék a valós helyzetet és a különböző megoldások tényleges hatásait és/vagy korlátait. Végül pedig a hálózatépítés az információk, ötletek és tapasztalatok cseréjére ösztönözte a résztvevőket, nem csak a stratégiákkal, hanem a Szlovénia jövőbeli pénzügyi tervezésével kapcsolatos, az unióhoz kötődő egyéb kérdésekkel kapcsolatban is.

További információk

Prezentáció a városfejlesztési hálózat római (IT) megbeszélésén, 2018. június:
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/conferences/udn_italy_2018/zdenka_simonovic.pdf

STRAT-Board országtájékoztató: <https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheetcountry?id=SI&name=Slovenia&fullscreen=yes>

A többszintű irányítás egyértelmű előnyei közé tartozik a tapasztalatcsere és a korábban elkövetett hibákból való tanulás lehetősége a különböző szintek között. A tanuláshoz a legtöbbször időre van szükség, mert az első lépés során létrehozott információt használjuk fel a

következő során. Ezért javasolt **a nyomonkövetési értékelő rendszerekből származó korábbi eredményeket felhasználni a későbbi ciklusok döntéshozatali folyamataiban** úgy, hogy az információt már korai szakaszban megosztják valamennyi szint között (lásd a Nyomon követés c. fejezetet).

Végezetül pedig meg kell jegyezni, hogy a stratégiák **politikai kihívásokkal** is szembesülhetnek. Például a Brexit népszavazás bizonytalanságot okozott London fenntartható városfejlesztési stratégiájának tervezési szakaszában. Általánosabb jellegű politikai kihívás az, hogy a **különböző szintek időzítése sokszor nincs összhangban** az eltérő közigazgatási életciklusok és/vagy az (újra)választások következtében (Medeiros, 2019).

Hogyan segíthető elő a különböző irányítási szintek közötti összehangolás és hogyan kerülhetőek el a túlszabályozás gyakorlatához kötődő lehetséges kockázatok?

Egy konkrétabb probléma, amely akkor merülhet fel, amikor a szakpolitika különböző kormányzati szinteket foglal magába, a „túlszabályozás”. Ez **azt jelenti, hogy a minimumkövetelményeken túl további igazgatási kötelezettségeket írnak elő, amikor az uniós jogszabályi követelményeket nemzeti jogszabályokba foglalják**. A túlszabályozás lehet aktív vagy passzív. Passzív túlszabályozásról akkor beszélünk, ha a nemzeti, regionális vagy helyi hatóságok nem hajtják végre az ESB-alapok által javasolt egyszerűsítő intézkedéseket. A gyakorlatban néha nehéz különbséget tenni az ESB-alapokból eredő általános igazgatási terhelés és az egyedileg a túlszabályozásból származó között. Mindazonáltal a becslések szerint **általánosságban az igazgatási terhek körülbelül egyharmada származik túlszabályozásból**, ami nagyon megterheli az erőforrásokat és akadályozza az eredményes koordinációt és összehangolást.

Az ESB-alapok bizonyos eszközeinél **különösen nagy a túlszabályozás veszélye**, így az olyan integrált megközelítések, mint az integrált területi beruházás (ITI), a közösségvezérelt helyi fejlesztés (CLLD) (lásd még e fejezet harmadik szakaszát) és a **többes finanszírozású programok**, többek között a fenntartható városfejlesztés esetén. A túlszabályozás gyakorlatához kötődő lehetséges kockázatok „ezen eszközök végrehajtásának összetettségéből” erednek, ideértve azt, hogy a szerepek és feladatok sok szereplő között oszlanak meg, és azt, hogy új koordináló testületek létrehozatalára van szükség, ami ismétlődő ellenőrzési törekvésekhez vezet” (Európai Parlament, Belső Politikák Főigazgatósága, 2017: 54).

Az összes eszköz közül az ITI-hez – amelyet a 2014–2020 közötti időszakban a fenntartható városfejlesztési stratégiák több mint 20%-ában használtak végrehajtási eszközként – kapcsolódik legerősebben a túlszabályozás, mert ott „több kapitány van ugyanazon a hajón”, és többféle irányítási hagyományt ötvöz, a különböző szereplők eltérő érdekei pedig további szabályokhoz vagy ugyanazon szabályok eltérő értelmezéseihez vezethetnek.



A túlszabályozás másik forrása az lehet, ha az irányító hatóságok további támogathatósági szabályokat állapítanak meg a fenntartható városfejlesztési stratégiák számára. Például a túl kockázatosnak vagy bonyolultnak tartott eljárások megakadályozása érdekében az irányító hatóságok szűkíthetik azokat a témákat, amelyekkel a

fenntartható városfejlesztési stratégiák foglalkozhatnak. Ez azonban hátráltathatja egy integrált megközelítés kialakítását. Ezért **azt javasoljuk, hogy az irányító hatóságok foglalkozzanak azzal, hogy a támogathatóságra vonatkozó szabályaik milyen negatív hatással járhatnak az integrált stratégiákra.** E tekintetben hasznos lehet párbeszédet folytatni a helyi önkormányzatokkal mielőtt azonosítanák ezek igényeit. Azt is tudni kell azonban, hogy a túlszabályozás **önmagában nem tekinthető negatívnak.** Egyes esetekben az összetett jogi szövegek további adaptálása egyértelműsítheti a helyi viszonyok közötti alkalmazásukat. Például valószínű, hogy az ITI-k lengyel szabályozása pozitív hatást gyakorolt az ország regionális fővárosait körülvevő nagyvárosokra, mivel a nemzeti szintű szabályozás elfogadása lehetővé tette az eszközök használatának pontosabb meghatározását (lásd a lengyelországi ITI-re vonatkozó szövegdobozt a Finanszírozás és pénzügyek fejezetben). Mindazonáltal **az ESB-alapok megosztott irányítási rendszerének minden szintjén tehető lépések az összehangolás elősegítése és a szükségtelen túlszabályozás csökkentése érdekében.** Például nemzeti szinten elkezdhető a szükségtelen jogszabályok (vagy testületek) megszüntetése az adminisztratív költségek csökkentése és az erőforrások felszabadítása, a programok eredményességének támogatása érdekében. Az e-kormányzati eszközök átjárhatósága szintén érvényesíthető és erősíthető a nemzeti szintű koordináció. A teljes projektciklus során használható nemzeti szintű online eszközök (támogató rendszerek, információs rendszerek) csökkenthetik a kedvezményezettek adminisztratív terheit, az uniós szabályok tagállamokon belüli alkalmazása pedig egységesíthető. Így az összes irányító és végrehajtó szerv ugyanazokhoz az információkhoz férhet hozzá és kialakíthat egy közös cselekvésmódot. Programszinten a kedvezményezettek (helyi önkormányzatokra) a lehető legkevesebb adminisztratív terhet kell róni, hogy a projekt teljes ideje alatt egyértelmű és egyszerű lépéseket tehessenek. Ugyanakkor **óvatosan kell eljárni a túlszabályozás csökkentése és az ügyintézés egyszerűsítése során, hogy az nem veszélyeztesse a Strukturális alapok alapcéljainak, a fenntartható és befogadó fejlődésre való törekvésnek a megvalósítását⁹.**



OECD ESZKÖZTÁR A KÜLÖNBÖZŐ KORMÁNYZATI SZINTEKEN MEGVALÓSÍTOTT EREDMÉNYES KÖZBERUHÁZÁSOKHOZ

Az OECD kifejlesztett a köztisztviselők és döntéshozók számára egy útmutatóként szolgáló online erőforrást a különböző kormányzati szinteken megvalósított eredményes közberuházásokhoz. Ennek érdekében 12 alapelvet határoztak meg, amelyeket a közberuházásokra vonatkozó rendszerszintű és többszintű irányítási kihívásokat megjelenítő három pillérbe soroltak:

Az 1. pillér a koordinációra vonatkozik, és az összehangolást segítő különféle típusú kormányzati intézkedésekre és ösztönzőkre irányul

⁹ Az ESB-alapokkal kapcsolatos túlszabályozásra vonatkozó információk nagyrészt a Belső Politikák Főigazgatóságának megbízásából készült, „*Research for REGI Committee – Gold-plating in the European Structural and Investment Fund (2017)*”, című tanulmányból származnak. Részletesebb elemzést a fenti tanulmányban találhat a témában.

A 2. pillér azokat a legfontosabb közigazgatási kapacitásokat emeli ki, amelyeknek rendelkezésre kell állniuk az eredményes beruházások elősegítése érdekében

A 3. pillér a közberuházások legfontosabb kormányzati keretfeltételeire összpontosít.

Minden egyes alapelvhez tartozik egy leírás arról, miért fontos, megemlíti az elkerülendő szokásos csapdákat és bemutatja hogyan lehet megküzdni a kapcsolódó kihívásokkal. Emellett minden alapelvet az OECD országokból származó legjobb gyakorlatok illusztrálnak.

A 12 alapelv mellett az eszköztár összehasonlítási mutatókat is kínál és számos országban, régióban és településen használt jó gyakorlatokat mutat be.

Egy önértékelési fejezet segíti továbbá a kormányzatokat a közberuházási kapacitásuk erős és gyenge pontjainak felmérésében, a szubnacionális szintre összpontosítva és támogatva a döntéshozókat a fejlesztési prioritások meghatározásában.

További információk

OECD hivatalos honlap: <https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit>

AJÁNLÁSOK

- A lehető leghamarabb kezdje el a különböző szintek közötti együttműködést.
 - Ha a folyamat legelejétől kezdve az összes különböző kormányzati szint részt vesz benne, az elősegíti, hogy a különböző szinteken a magukénak érezzék azt, ami jó együttműködési alapot képez.
 - Az összes szint korai bekapcsolódása lehetővé teszi az olyan akadályok, mint a korlátozott kapacitás vagy a túlszabályozottság korai azonosítását. Így több idő áll rendelkezésre a felkészülésre vagy az akadályok megszüntetésére.
- A korlátozott kapacitások fejlesztése érdekében vizsgálja meg a különféle olyan támogató eszközök használatának lehetőségét, mint a technikai segítségnyújtás, egy további szerv létrehozása vagy a feladatok megosztása.

- A technikai segítségnyújtás a Bizottság által finanszírozott programok és projektek érdekelt felek általi végrehajtásának segítése érdekében áll rendelkezésre. Ez különféle innovatív módokon használható fel a munkatársak kapacitásának fejlesztésére, illetve a felkészülés, az irányítás, az értékelés, a felügyelet, az auditálás és az ellenőrzés támogatására.
- Egy további szerv létrehozása támogathatja a kapacitások növelését és elősegítheti a feladatok összehangolását. Bár egy ilyen szerv létrehozása először további tehernek tűnhet, hosszú távon hatékonynak bizonyulhat.
- A feladatok részben átruházhatók vagy megoszthatók a munkateher csökkentése érdekében, ami szintén hozzájárulhat a jövőbeli kapacitásfejlesztéshez.
- Mozgósítsa a hasonló tematikus célkitűzésekkel (TO) rendelkező projektek és/vagy irányítási rendszerek múltbeli tapasztalatait és eredményeit.
 - Amikor az előkészítő szakaszban a múltbeli tapasztalatokat értékelik, a levont tanulságok figyelembe vehetők az új folyamatra vonatkoztatva.
 - Sőt ha a közalkalmazottak szakmai színvonalának emelése és kapacitásfejlesztése a lehető legfüggetlenebb marad a politikai ciklusoktól, akkor minimális lesz a kapacitásvesztés és nem veszik el a meglévő tapasztalat.
- Gyakran vizsgálja felül a szabályzatokat és folyamatosan törekedjen a szabályozások összehangolására a szintek között.
 - A strukturált koordinációs erőfeszítések (pl. kormányzatközi platformok használata, a szabályozások harmonizációját célzó megállapodások és a szabályozásokat egységesítő megállapodások) minimalizálhatják vagy megelőzhetik az összetett és/vagy szükségtelen adminisztratív eljárásokat és formalításokat, ami javítja a szabályozási rendszerek összes kormányzatra kiterjedő minőségét és egységességét.
 - Egy új vagy meglévő szabályozás strukturális alapú vizsgálata során könnyebben értékelhetők és vehetők figyelembe az (új) szabályozás megfelelőségének a szubnacionális kormányzatoknál megjelenő költségei és hasznai.

A TÖBB ÉRDEKELT FÉLRE KITERJEDŐ MEGKÖZELÍTÉS

Ebben a részben a következőkkel foglalkozunk:

Hogyan biztosítható az összes érdekelt fél azonosítása és a stratégiai folyamatban való

részvétele?

Hogyan alkalmazható eredményesen a „partnerség elve” a stratégiai folyamat során, és hogyan biztosítható az érdekelt felek folyamatos elköteleződése?

A fenntartható városfejlesztésnek alapvető eleme a különböző érdekelt felektől származó hozzájárulások mozgósítása, különösen helyi szinten. Az egyedi projektekkel összehasonlítva **a fenntartható városfejlesztési stratégiák egy integrált helyi alapú megközelítéssel rendelkeznek, ami az érdekelt felek sokkal szélesebb körére terjed ki** (pl. más közjogi szervek, tudományos körök, kutatási és oktatási intézmények, civil társadalom, civil szervezetek és a magánszektor).



A fenntartható városfejlesztési stratégiák (2014–2020) elemzése szerint a stratégiák többségében (75%) szerepel legalább egy további irányítási szereplő¹⁰ a mellet, hogy (kötelezően) bevonják a helyi szintet, a regionális vagy nemzeti szintű kormányzatot és az uniós szintet¹¹. Ha csak egy új további szereplőt vonnak be, akkor az általában egy újonnan létrehozott szerv, a helyi önkormányzatok szövetsége, egy irányító csoport/bizottság vagy a civil társadalom képviselői. Ha két vagy három további szereplőt vonnak be, akkor ezek általában a fent említett szereplők, továbbá civil szervezetek, érdekcsoportok, újonnan létrehozott szervek vagy magánszektorbeli érdekelt felek. A viszonylag ritkán bevont szereplők közé tartoznak a tudományos körök (a stratégiák csaknem 4%-ában) és a közszféra és a magánszektor közötti partnerségek (kevesebb mint 1%). Meg kell jegyezni, hogy bizonyos kategóriák nagy részben vagy teljes egészében csak egy országban fordulnak elő (pl. az újonnan létrehozott szerv bevonása csak Finnországban és Bulgáriában, illetve egyetlen lengyelországi stratégiában található meg).

A fenti észrevételek alapján megállapíthatjuk, hogy még **javítható lenne a további szereplők bevonása az irányítási szervezetbe**, különös tekintettel a **tudományos körökre, ami jelentős szerepet játszhat a bizonyítékokon alapuló szakpolitika megvalósításának támogatásában**. Általánosságban pedig a különböző szereplők közös tevékenysége erősítheti a **kölcsönösségen, bizalmon és együttműködésen alapuló hálózatokat**. E tekintetben nem csak az érdekelt felek száma a fontos, hanem kétségtelenül az még inkább, gyakorlati szempontból mennyire jelentős a részvételük. Az induláskor azonban a több érdekelt félre kiterjedő megközelítés az érintett szereplők azonosítását és kiválasztását jelenti, valamint a gördülékeny együttműködés támogatása és elősegítése módjainak meghatározását.

Itt ismét fontos megjegyezni, hogy ez a rész főként a közszféra és a magánszektor olyan érdekelt feleinek bevonására összpontosít, akik nem minősülnek a különböző kormányzati

¹⁰ A válaszadók egy vagy több lehetőség közül választhattak: nemzeti szintű igazgatás, regionális szerv, helyi önkormányzat, helyi önkormányzatok szövetsége, irányító csoport/bizottság, közszféra és a magánszektor közötti partnerség, civil szervezet, érdekcsoport, a civil társadalom képviselői, magánszektorbeli érdekelt felek, tudományos körök, újonnan létrehozott szerv, vagy egyéb.

¹¹ A stratégiák többségében egy további irányítási szereplő volt érintett (35%), ezt követte a három további szereplő bevonása (17%), és a két további szereplő (15%). A stratégiák egy kisebb csoportjában négy-hat további szereplőt vontak be az irányítási rendszerbe (7%). A stratégiák egynegyedében nem vontak be további szereplőt (25%).

szintek képviselőinek (ezt korábban tárgyaltuk részletesen), és nem is az érdekelt felek ágazatközi bevonásáról szól (lásd az Ágazatközi integráció fejezetet). Továbbá míg a több érdekelt félre kiterjedő megközelítés itt tárgyalt általános elemzése az állampolgárok és a civil társadalom bevonására is vonatkozik, ennek az építőelemnek a harmadik és utolsó összetevője kifejezetten a helyi közösségek bevonására irányul.

Hogyan biztosítható az összes érdekelt fél azonosítása és a stratégiai folyamatban való részvétele?

A 2020 utáni időszakra javasolt szabályozásnak kötelező eleme a több érdekelt félre kiterjedő megközelítés, ami arra a követelményre utal, hogy a beavatkozásokban a teljes szakpolitikai cikluson keresztül vegyen részt a tervezési és a döntéshozatali folyamatban, illetve az integrált területi stratégiák végrehajtásában minden érintett szereplő, ideértve az üzleti és a városrészi szereplőket is.

Önmagában egyetlen érdekelt fél vagy szakpolitikai terület sem tud összetett célokat egyedül elérni. A kihívást az jelenti, hogy a szükséges érdekelt feleket egy szakpolitikai ciklusban kell összekapcsolni. A helyi és a regionális adottságoktól, illetve a megcélzott szakpolitikai területtől függően **különböző érdekelt feleket kell bevonni a szakpolitikai ciklus különböző szakaszaiban.** A **különböző irányítási módszerek** is szerepet játszhatnak a megfelelő érdekelt felek összegyűjtésében.

Az érdekelt felek kiválasztásának és motivációjuk fenntartásának módszere kulcsfontosságú a sikeres irányítási rendszerek kialakításában és az eredmények elérésében. Kiindulási alapként le kell szögezni, hogy **kompromisszumot kell kötni az összes lehetséges érdekelt fél bevonása és egy hatékony irányítási folyamat kialakítása között.** Általánosságban a sok további szereplő bevonása javíthatja a finanszírozási lehetőségeket és erősítheti azt, hogy magukénak érezzék a stratégiát, de ugyanakkor ez **sok időt vehet igénybe** és így hátráltathatja az előrehaladást. Az érdekelt felek széles körének bevonása továbbá – annak összetettsége folytán – sérülékennyé teheti a szakpolitikai folyamatot (Spatial foresight, 2015). Ezért erőfeszítéseket kell tenni az összes fontos érintett érdekelt fél bevonására, de nem szabad azt szükségtelenül tág körre kiterjeszteni.



AZ ESB-ALAPOK KERETÉBEN TÖRTÉNŐ PARTNERSÉGEURÓPAI ETIKAI KÓDEXE

A 2014–2020-as programozási időszakban megerősödött a partnerség elve: regionális, helyi és városi közszférabeli szervek, szakszervezetek, munkaadók, civil szervezetek és a civil társadalom más szervei, amelyek olyan kérdésekkel foglalkoznak mint a társadalmi befogadás, a nemek közötti egyenlőség és a megkülönböztetésmentesség vesznek részt az Európai Strukturális és Beruházási

alapok (ESB-alapok) által finanszírozott projektek tervezésének, megvalósításának és nyomon követésének minden szakaszában.

Annak érdekében, hogy e folyamatot a lehető legtisztességesebbé és átláthatóbbá tegyék, az ESB-alapok közös rendelkezésekről szóló rendelete létrehozta az ESB-alapok keretében történő partnerség európai etikai kódexét. Az etikai kódex egy jogilag kötelező bizottsági rendelet formájában jelent meg.

A tagállamok különösen a következőkre kötelesek:

- legyenek átláthatók a partnerek kiválasztása során
- lássák el a partnereket a kellő információkkal és biztosítsanak elegendő időt a számunkra, hogy hallathassák a hangjukat a konzultációs folyamatban
- biztosítsák a partnerek bevonását a folyamat minden szakaszába, a tervezéstől a végrehajtásig
- támogassák a partnerek kapacitásainak növelését
- teremtsenek platformokat a kölcsönös tanuláshoz és a legjobb gyakorlatok cseréjéhez¹².

A kódex kifejezetten azonosítja mind a Partnerségi megállapodások, mind pedig a programok tekintetében figyelembe vehető főbb érintett résztvevőket. Meghatározza továbbá a fő elveket és jó gyakorlatokat az ESB-alapok által támogatott programok előkészítésében, nyomon követésében és értékelésében érintett partnerek bevonása terén.

További információk

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0240>

Az érdekelt felek „optimális” összetétele számos esetspecifikus tényezőtől függ, így a meglévő irányítási szervezetektől, a múltbeli irányítási tapasztalatoktól, az adott szakpolitikai kérdésektől és a folyamat mögött rejlő fő logikától. Egy korábban is fennálló együttműködési kultúrában dolgozó viszonylag képzett és tapasztalt szereplők gyakran jó eredményeket érnek el, **a meglévő együttműködési szervezetek** azonban az új (hatékonyabb és eredményesebb) együttműködési formák **akadályaivá is válhatnak**.

A különböző kormányzati szintek érdekelt feleinek (kötelező) bevonása mellett a fenntartható városfejlesztés erőteljesen be kívánja vonni a horizontálisabb érdekelt feleket, ideértve a

¹² A Bizottság fogalomtára tartalmazza a regionális politika európai etikai kódexének meghatározását: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/glossary/e/european-code-of-conduct

közszféra és a magánszektor további érdekelt feleit is. Általánosságban **három szektor különböztethető meg egymástól**: a nonprofit szektor (amely a civil szervezetekből és nonprofit szervezetekből áll, ideértve a jótékonyági szervezeteket, az önkéntes és a közösségi csoportokat is), a tudásszektor (amely az egyetemeket és kutatóintézeteket foglalja magába) és a magánszektor (amely a magánszemélyek vagy csoportok által vezetett és állami befolyás alatt nem álló profitorientált üzleti vállalkozásokat tartalmazza).

Természetesen stratégiáról stratégiára változik az, mikor tekintjük jónak az érdekelt felek körének összetételét. E tekintetben **az adott szakpolitikai kérdésektől függ a bevont érdekelt felek száma és típusa**. A szakpolitikai kérdés megoldásához szükséges döntéshozatali jogkörrel és/vagy nagy társadalmi és politikai befolyással rendelkező érdekelt feleket mindig be kell vonni. A közszféra érdekelt felei mellett civil szervezetek vagy magánszereplők szintén bevonhatók. Sőt mi több, különös gondot kell fordítani arra, hogy bevonjuk azokat érintett feleket is, akiket a kérdés a leginkább érint, különösen ha ezen érintettek számára **nehézséget okoz önmaguk képviselete** (kisebbségek, gazdaságilag hátrányos helyzetű csoportok stb.). Általánosságban a harmadik szektorba tartozó érdekelt felek fontos szerepet tölthetnek be a társadalmi nézőpont képviselete és a polgárok bevonásának és elköteleződésének támogatása terén. **A tudásszektor bevonása elősegítheti egy bizonyítékokon alapuló szakpolitika kialakítását** és elősegítheti a stratégia nyomon követését és értékelését szolgáló mutatók fejlesztését. Végezetül pedig a **magánszektor adhatja hozzá a stratégiához az üzleti nézőpontot és bevonható a kísérleti ötletek piacképes termékekké történő alakításába**.

A 2014–2020 közötti időszak fenntartható városfejlesztési stratégiái különféle gyakorlati példákkal szolgálnak a közszféra és a magánszektor érdekelt feleinek bevonására. Mariborban (SI) például az egyetemmel és a civil szervezetekkel történő intenzív együttműködés egy stratégiai tanács útján történt és ez jelentős hozzáadott értékkel gazdagította a stratégiát. Brüsszel (BE) fenntartható városfejlesztési stratégiájában megfigyelhető, hogy a stratégia számára nagy haszonnal járt a mind a szociális gazdasághoz, mind pedig az önkéntes szektorhoz tartozó szereplőkkel kialakított befogadó partnerség. Vejle (DK) fenntartható városfejlesztési stratégiája esetén pedig a magánszektorbeli partnerek bekapcsolódása segítségével alakították ki a közszféra és a magánszektor szereplőivel működő partnerségek közös alapját, erősítve a fenntartható városfejlesztés keretében zajló együttműködést. Ebben a tekintetben az építési hulladék hasznosítására vonatkozó projekt várhatóan növeli a kis- és középvállalkozások körében a fenntartható hulladékhasznosítás kereskedelmi lehetőségeivel kapcsolatos tudatosságot. Végül pedig Stockholm (SE) mutatott be egy mozgósítási csoportot az ESB-alapokhoz a 2014–2020-as programozási időszakban. A fenntartható városfejlesztési stratégiájával kapcsolatban ez a mozgósítási csoport – ami magában foglalja a városi önkormányzatot és a települések szövetségét – a közszféra és a magánszektor érdekelt feleinek széles körét hívta meg egy elő-mozgósítási találkozóra. Ezen a találkozón az induló projektötleteket és a legfontosabb kihívásokat vitatták meg. E hozzájárulásokat követően az irányító hatóság megírta a pályázati felhívást.



AZ OECD VÁROSPOLITIKAI ALAPELVEI (2019)

Az OECD várospolitikai alapelvei (2019) az elmúlt évtizedek városokkal kapcsolatos tapasztalatait összegezte. Összesen tizenegy alapelvet azonosítottak az érdekelt felek szerteágazó körétől származó információk alapján, ideértve a nemzetközi szervezeteket, fejlesztési bankokat, városok és helyi önkormányzatok hálózatait, kutatóintézeteket és tudományos köröket, valamint a magánszektor. Az alapelvek célja az, hogy útmutatást nyújtson a döntéshozóknak az intelligens, fenntartható és befogadó városok építésében. Ebben az összefüggésben a 9. számú alapelvet emeljük ki:

9. alapelv Az érdekelt felek elkötelezettségének elősegítése a várospolitikai tervezésében és végrehajtásában az alábbiak révén:

- a társadalom valamennyi rétegének bevonása, különös tekintettel a legkiszolgáltatottabb lakosokra és felhasználókra, így a nőkre, idősekre, fiatalokra, gyermekekre, fogyatékkal élőkre, migránsokra és kisebbségekre;
- a magánszektor, így különösen az ingatlanfejlesztők, várostervezők, intézményi befektetők, a pénzügyi szektor, valamint a szabályozók, a tudományos körök, a nem profitorientált szervezetek és a civil társadalom bevonását szolgáló innovatív mechanizmusok kihasználása;
- eredményorientált elkötelezettség támogatása a döntéshozatali eljárás és az érdekelt felek hozzájárulásai felhasználásának egyértelművé tételével, megfelelő erőforrások biztosításával, információ-megosztással, az információk hozzáférhetővé tételével a nem szakértők számára, valamint a túlreprezentált csoportok és a hangjukat nem hallatók közötti egyensúly biztosításával.

További információk

OECD hivatalos honlap: <https://www.oecd.org/cfe/urban-principles.htm>

A különböző típusú **érdekelt felek eltérő motivációkkal rendelkeznek arra, hogy bevonódjanak** az irányítási folyamatba. E motivációk ismerete fontos az érintett érdekelt felek bevonásához és ott tartásához. **Számos fő mozgatórugót különböztethetünk meg:** befolyás, finanszírozási lehetőségek, költségmegtakarítás, válasz egy helyi kihívásra, tartósság, a saját kihívásaikra adott válaszok, új hálózatépítési lehetőségek, hozzáférés szerzése új információforrásokhoz és a nyilvánosság. A csoportosítás ellenére a motivációk kölcsönösen összefügghetnek és eltérően is értelmezhetők. A befolyás például kiterjedhet a szakpolitikai eredmények befolyásolására, vagy a kormányzati igazgatáson belüli befolyásszerzésre, ideértve a személyes karrierfejlesztést is. **Az érintett érdekelt felek bevonása szempontjából** azonban kulcsfontosságú lehet az eltérő motivációk ismerete és ezekre való felkészülés. Meg kell

jegyezni viszont, hogy az eltérő motivációk konfliktusokat szülhetnek és nem kívánt mellékhatásokkal járhatnak (Spatial Foresight, 2015).



AZ URBACT MÓDSZERE AZ ÉRDEKELT FELEK ELEMZÉSÉRE (2013)

Az URBACT II Local Support Group Toolkit (2013) bemutat egy módszert az érdekelt felek elemzésére. Egy, az érdekelt felek elemzésére szolgáló táblázat segítségével azonosíthatók az érdekelt felek érdekei és motivációi. A táblázat továbbá lehetséges cselekvéseket is ajánl a különféle érdekekre reagálva. A módszer különbséget tesz elsődleges és másodlagos érdekelt felek között. Az elsődleges érdekelt felek azok, akiket a szakpolitika közvetlenül érint, a másodlagos érdekelt felek pedig azok, akik közvetítő szerepet töltenek be, mint például a döntéshozók és a közreműködők. A táblázat kitöltésével a felhasználók reflektálhatnak arra, mit kellene tenni az érdekelt feleknek érdekeinek teljesüléséért vagy azzal szemben, és átgondolhatják, milyen cselekvésekkel lehet maximalizálni azok elkötelezettségét, akik feltehetően támogatják a tervet, és minimalizálni azok ellenállását, akik megakadályozhatják azt.

További információk

https://urbact.eu/sites/default/files/urbact_toolkit_online_4_0.pdf

Végül pedig **az érdekelt felek azonosítása egy politikai töltéssel rendelkező felelősség lehet**, melynek során a belső vagy külső nyomások hatást gyakorolnak az érdekelt felek körére. Egyes esetekben nem egyeztetnek azokkal az érdekelt felekkel, akik „felruházott érdekekkel” rendelkeznek, valamint azokkal, akiknek egyértelműen ellentétes a véleményük. Az „ellenzők és az egyértelmű érdekekkel rendelkezők” bevonása szintén a megegyezés felé vezető út lehet (Spatial Foresight, 2015).

Hogyan alkalmazható eredményesen a partnerség elve a stratégiai folyamat során, és hogyan biztosítható az érdekelt felek folyamatos elköteleződése?

A 2014–2020 közötti fenntartható városfejlesztési stratégiák elemzése arra utal, hogy mind ez idáig **az érdekelt felek legszélesebb körét a stratégia előkészítő és/vagy tervezési szakaszába vonták be**. Ez egybevág azzal az általános megfigyeléssel, hogy az érdekelt felek bevonásának rugalmas jellege **a rendszerszintűbb befogadó megközelítés helyett olyan eseti mechanizmusok kialakításának előnyben részesítését eredményezte, mint a meghallgatások, panelek és munkaértekezletek**. Az érdekelt felek bevonása gyakran reaktív és nem proaktív, azaz egy **szükségletre vagy egy olyan kötelezettségre**, mint a szabályozási keretrendszer **adott**

válasz. Ez azonban magában rejti a lehetőségek elmulasztásának veszélyét, különösen azért, mert az érdekelt felek hozzájárulását gyakran az olyan egyedi támogatószervezetek felállítása mobilizálja, amelyek elméletileg a teljes szakpolitikai folyamat során fennmaradhatnak.

A partnerség elvének legjobb kihasználása érdekében **az érdekelt feleket a stratégia teljes életciklusa alatt bevonva kell tartani.** Ez várhatóan javítja a stratégia minőségét, valamint erősíti és szélesíti azt a kört, amelyben az érdekelt felek magukénak érzik a szakpolitikát. Meg kell jegyezni azonban, hogy **az érdekelt felek körének optimális összetétele feltehetően változik az idők során.** Ezért fontos az érdekelt felek csoportjai összetételének a folyamat során történő kiigazítása annak érdekében, hogy megtalálják a legmegfelelőbb formákat a szakpolitika alakításának különböző lépéseiben (OECD, 2015b).



FENNTARTHATÓ VÁROSFEJLESZTÉS ZÁGRÁB (HR) VÁROSI AGGLOMERÁCIÓJÁBAN 2020-IG

Zágráb városi agglomerációjának (UAZ) fenntartható városfejlesztési stratégiája Horvátország legfejlettebbnek tartott területét fedi le. Az UAZ Zágráb városa mellett 29 további helyi önkormányzattól áll (10 város és 19 egyéb település). A fejlesztési stratégia 3 fő célkitűzést és 12 prioritást határoz meg, az életminőség fejlesztésére, a közcélú és a szociális infrastruktúrára, a fenntartható gazdaság fejlesztésére és a környezetgazdálkodásra összpontosítva. A zágrábi közgyűlés jóváhagyása előtt mind a 29 helyi önkormányzat képviselőtestületének el kellett fogadnia a stratégiát.

A stratégia kialakításáért Zágráb városa felelős, de a tervezési folyamatba bevonták az összes helyi önkormányzatot. Az ITI, mint végrehajtási mechanizmus használatára vonatkozó ágazati egyeztetésekben való részvétel mellett a helyi önkormányzatok képviselői egy sor munkamegbeszélésen és munkaértekezleten vettek részt.

Zágráb városának ösztönzésére egy partnerségi tanácsot (PC) hoztak létre, amelynek a stratégia előkészítése, fejlesztése és nyomon követése volt a feladata. A partnerségi tanács tagjai az UAZ összes helyi önkormányzata, a megyék és a regionális koordinátorok mellett más közjogi szervezetek, egyetemek, oktatásszolgáltatók, képző- és kutatóközpontok, gazdasági és szociális partnerek, vállalkozások és a civil társadalmi szervezetek. A városok, települések, megyék és a regionális koordinátorok saját maguk delegálták a képviselőiket, míg a felsőoktatási intézmények, az oktatásszolgáltatók és szolgáltatások, a gazdasági és szociális partnerek és a civil társadalmi szervezetek képviselőit a partnerségi tanács választotta ki. A partnerségi tanácsnak összesen 57 tagja van.

A stratégia prioritásait és célkitűzéseit széles körű adatgyűjtés alapján határozták meg. A központi statisztikai hivataltól és a FINA-tól származó adatokat, továbbá a regionális fejlesztési és uniós alapokat kezelő minisztériumtól valamint más közjogi szervezetektől és érintett intézményektől származó dokumentációkat és jelentéseket

használtak. Közvetlen kapcsolatot is létesítettek különféle érdekelt felekkel és egyeztetéseket tartottak.

A stratégiához történő hozzájárulást jelző javaslat – amely tartalmazta a projekteket és a tervezett pénzügyi összegeket is – a partnerségi tanács valamennyi egyedi tagjától származó hozzájárulások alapján készült, és a különböző tematikus munkaértekezletekből leszárt információkat is figyelembe vette. Ezt követően a stratégia végleges tervezetét elektronikus formában megosztották az összes taggal, hogy visszajelzést adhassanak rá.

A kézikönyv írásának időpontjában (2019. május) a stratégia még kezdeti stádiumában volt, a partnerségi tanács megalakítása azonban lehetővé teszi az összes érdekelt fél véleményének bevonását az előkészítés, a fejlesztés és a stratégia végrehajtásának nyomon követése során.

További információk

STRAT-Board stratégiai tájékoztató:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=HR-001&fullscreen=yes>

Annak feltérképezését követően, hogy melyik érdekelt fél miért és milyen szinten felel, fontos **az érdekelt feleket a folyamat során folyamatosan tájékoztatni**, bár nem biztos, hogy minden szakaszban mindegyiküket be kell vonni. E tekintetben fontos **idejekorán meghatározni, mikor kell egy adott érdekelt félnek részt vennie**, és ezeket az elvárásokat az érdekelt felekkel előre meg kell vitatni. Így tisztázhatók a „hamis elvárások” és megszüntethetők a részvétel esetleges akadályai. **Az előzetes egyeztetés használható továbbá arra is, hogy meghatározzák az eltérő érdekelt felek érdekeltségének szintjét a fejlesztési folyamat különböző szakaszaiban.**

Az érdekelt felek bevonására irányuló strukturált megközelítés a stratégiai folyamat során szükségessé teszi, hogy a döntéshozók gondosan **értékeljék a várható szűk keresztmetszeteket és csökkentsék a kockázatokat** (lásd az Ágazatközi integráció fejezetet). Az olyan intézményi gátak, mint **a közigazgatási érdekelt felek széttagoaltsága vagy a gyenge jogi keretek** a gyakran tapasztalt akadályok közé tartoznak. Amikor a felelősségek a különböző érdekelt felek igazgatása alá tartozó alterületeken oszlanak meg, akkor feltehetően gyenge lesz az egyeztetés és a számonkérhetőség szintje. **A befogadó döntéshozatal normáit is tartalmazó szilárd jogi keretek** és az e normáknak való megfelelés értékelésére vonatkozó képesség hiánya szintén akadályozza az érdekelt felek eredményes és tartós bevonását. Az akadályok egy másik csoportja az érdekelt felek bevonása folyamatának eredményes végrehajtását akadályozó szűk keresztmetszetekre vonatkozik. Ilyen esetekben maga a folyamat nem kérdőjeleződik meg, de **a gyenge logisztika, eljárási problémák vagy a célok konfliktusa** hátráltatja azt. E tekintetben a bevonással kapcsolatos erőfeszítéseket a

személyzetfejlesztésre és a költségvetésre kell irányítani, a szakpolitika-fejlesztési folyamat más összetevőjéhez hasonlóan.

Különféle mechanizmusok és eszközök állnak rendelkezésre az érdekelt felek tartós bevonásának elősegítése érdekében. Ezek a mechanizmusok vagy eszközök két típusba sorolhatók: 1) **formális mechanizmusok**, azaz intézményi vagy jogi alappal rendelkező eszközök, mint például egy hivatalos megállapodás, egy szerződés vagy egy egyértelmű szabályokkal és prioritásokkal rendelkező charta, és 2) **informális mechanizmusok**, amelyek a bevonási folyamatot kezdeményező fél belátása szerint végrehajtott megállapodások és együttműködési erőfeszítések. A formális felépítésnek az az előnye, hogy a szabályok, platformok és eszközök világos rendszere feltehetően megalapozza az érdekelt felek eredményes bevonását a folyamat során. Hátránya lehet viszont, hogy elősegítheti az intézményi lobbizást. Az informális mechanizmusok egyik előnye a rugalmasság, mivel a nyílt légkör ösztönzi a vitát és a közösség érzését. A találkozók és értekezletek időkerete és léptéke is alkalmazkodhat az adott helyzethez, és egy sor kérdés megvitatására használhatók. Az érintett felek kifejezhetik a kívánságaikat, az igényeiket és az aggodalmaikat. Egy minimális támogatórendszer nélkül azonban nehéz a véleményeiket beépíteni a végső döntésekbe. E tekintetben azonban az információk megosztásán túl utánkövetésre is szükség van a vélemények tényleges hozzájárulássá alakításához. A szélesebb összefüggésektől, az érdekelt felektől, a kitűzött szakpolitikai céloktól és a helyi igényektől függ, melyik a legjobb mechanizmus az érdekelt felek bevonására.

Végezetül **pedig a megközelítés eredményességét, költségeit és hasznait kell értékelni a jövőbeli érdekelt felek bevonásának fejlesztése érdekében.** Ez növelheti a döntéshozók számonkérhetőségét is, azt mérve, milyen mértékben használták eredményesen a közsféra és az intézmények erőforrásait, ideértve az érdekelt felek idejét és erőfeszítéseit is. Rövid távon a párbeszéd és az együttműködés jobb minőségű döntéshozatalhoz vezethet és azt eredményezheti, hogy az érdekelt felek elkötelezettebbek lesznek a közös problémák megoldása iránt. A hosszú távú előnyök közé tartozhat a kormányzati döntésekbe vetett nagyobb bizalom vagy a kapacitások megerősítése.

Különös figyelmet kell fordítani **azon érdekelt felek bevonásának támogatására, akik önállóan nem könnyen tudnak részt venni**, aminek számos oka lehet (pénzügyi okok, nyelvtudás, eltérő kulturális háttér stb.), de a program szempontjából fontos a részvételük.

Végül pedig nem szabad elfelejteni, hogy **az érdekelt felek bevonása az azt kezdeményező fél részéről is folyamatos erőfeszítéseket igényel.** Az érdekelt felek bevonása sok időt vesz igénybe és így nyitottság valamint az odafigyelésre és tanulásra való hajlandóság szükséges hozzá.



URBACT: A HELYI ÉRDEKELT FELEK BEVONÁSÁNAK FENNTARTÁSA ÉS A VÉGREHAJTÁST SZOLGÁLÓ DÖNTÉSHOZATAL MEGSZERVEZÉSE

Az URBACT hét különböző végrehajtási kihívással kapcsolatban nyújt

útmutatást annak érdekében, hogy támogassa a városokat az integrált cselekvési tervek végrehajtása során tapasztalt közös nehézségek feltárásában. A hét kihívás mindegyikére egy külön útmutatás vonatkozik, de ezek mindegyike kölcsönösen összefügg. A második végrehajtási kihívásra vonatkozó útmutatás érinti az érdekelt felek bevonásának fenntartását és a végrehajtást szolgáló döntéshozatal megszervezését. Az útmutató elsőként e kihívás egyedi jellegét tárgyalja, olyan kulcskérdésekre kitérve mint:

- az érintett felek közötti eltérő viszonyok megértése és a végrehajtási folyamatban betöltött különböző szerepeik
- a politikai érintett felek szerepének és a politikai szintén való működéshez kapcsolódó kihívásoknak a figyelembe vétele
- annak megértése, hogy a közvetlenül a közösségekkel és az állampolgárokkal végzett munka sok erőfeszítést igényel, mivel különbözőek lehetnek az elvárások és a munkamódszerek
- annak felismerése, hogy a végrehajtás szakasza eltér a tervezés szakaszától, és a partnerségeknek ennek megfelelően kell változniuk
- annak felismerése, hogy a cselekvési tervek megvalósítását szolgáló irányítási szervezetek létrehozásának szükségessége változásokat igényel a tervezési szakaszban a meglévő irányítási rendszerektől

Ezt követően az útmutató javaslatokat ad a gyakorlati kihívások leküzdésére. Például tartalmaz egy ellenőrző listát arról, mely információkat kell keresni és figyelembe venni (pl. Ismeri-e az összes érintett felet? Elvégezte ezeknek az aktív elemzését? stb.). Számos különböző eszközre és támogatási programra is javaslatot tesz, mint például az URBACT Stakeholder Ecosystem feltérképező eszköz és a Participants Learning Kit, csakúgy mint az iPESLE módszer, amely segít annak felmérésében, milyen helyi összefüggésekben működik a stratégia. Ez hasznos lehet annak megértésében, mi lehet fontos a helyi partnerek számára és milyen kihívásokkal szembesülnek.

További információk

<https://urbact.eu/participatory-implementation>

AJÁNLÁSOK

- Kezdje az érdekelt felek bevonásának folyamatát az összes lehetséges érintett fél feltérképezésével.
 - Az érdekelt felek gondos feltérképezése segít a legnagyobb befolyással rendelkező érdekelt felek meghatározásában.
 - Az érdekelt felek feltérképezése történhet a szerepeik, feladataik, befolyásuk, motivációik, kapcsolódási szintjük és léptékük alapján.
 - Vegyen figyelembe minden olyan érdekelt felet, akik számára fontos az eredmény vagy az hatással lehet rájuk, ideértve a közszféra- és a magánszektorbeli érintett feleket is.
- Idejekorán vitassa meg a különböző érdekelt felekkel az elvárásokat, a felelősségeiket és a folyamatba való bevonásukat.
 - Az egyes érdekelt felek alapmotivációjának (és felhatalmazásának) megértése alapvetően fontos az érdekelt fél befolyásának és elkötelezettségi szintjének felméréséhez.
 - Készüljön fel arra, hogy a partnerségeknek változniuk kell a stratégia egyik szakaszából a másakra történő átlépés során (pl. az előkészítési és tervezési szakaszból a végrehajtási szakaszra történő áttéréskor).
 - Vizsgálja felül, hogy az irányítási szervezet megfelelő-e a végrehajtási szakaszhoz is.
 - Előre határozza meg a végső döntéshozatali szintet, az érdekelt felek bevonásának célját és a hozzájárulásaik várható felhasználását. Ez segíthet a kommunikációs, bizalmi, konszenzusépítési és szolidaritási kérdések tisztázásában is.
- Biztosítson megfelelő pénzügyi és emberi erőforrásokat az érdekelt felek bevonásához.
 - Kerülje el a széttagolódást és az összes érdekelt fél részére biztosítson egy kapcsolattartót.
 - Használjon világos és érthető nyelvezetet, kerülje a szakzsargont.
 - Tartsa fenn a folyamat során a nyitott hozzáállást a tanulás és a növekedés érdekében.

AZ ALULRÓL ÉPÍTKEZŐ ÉS RÉSZVÉTELEN ALAPULÓ MEGKÖZELÍTÉS

Ebben a részben a következőkkel foglalkozunk:

Hogyan járulhat hozzá a közösségvezérelt helyi fejlesztés az alulról építkező és részvételen alapuló megközelítésekhez, és mit tanulhatunk belőle?

Milyen alternatív módszerek állnak rendelkezésre az állampolgárok elkötelezettségének ösztönzésére és erősítésére?

A kohéziós politika kiterjed az Unió minden városának és régiójának fejlesztésére. Célkitűzései olyan irányítási mechanizmusokat igényelnek, amelyek a szubnacionális szintekre összpontosítanak és hangsúlyozzák az „alulról építkező” folyamatokat és az állampolgárok elköteleződését. A 2014–2020 közötti kohéziós politikai programozási időszak bevezetett egy új, közösségvezérelt helyi fejlesztésnek (CLLD) nevezett helyi fejlesztési eszközt.

A közösségvezérelt helyi fejlesztés célja a területfejlesztés egy integrált, alulról építkező megközelítésének ösztönzése a helyi szereplők erős képviselőjén keresztül, valamint a stratégia végrehajtása és a kapcsolódó részvételi folyamatok jelentős pénzügyi támogatása útján (Servillo & de Bruijn, 2018). A közösségvezérelt helyi fejlesztés a részvétel fokozása révén várhatóan elősegíti azt, hogy a közösség magáénak érezze a stratégiát. Emellett **ez a megközelítés támogatja a többszintű irányítást azáltal, hogy lehetőséget teremt a helyi közösségek számára arra, hogy teljes mértékben részt vegyenek az uniós célkitűzések végrehajtásának formálásában** (Czischke & Pascariu, 2015).

A közösségvezérelt helyi fejlesztés kezdeményezés a LEADER program¹³ sikerén alapul és alkalmazza annak néhány fontos alapelvét. A közösségvezérelt helyi fejlesztést azonban a LEADER-hez képest két jelentős pénzügyi újítás jellemzi. Először is, lehetővé teszi az alapok széles körének használatát, ideértve az ERFA-t és az ESB-t (míg a LEADER csak az EMVA és az ETHA forrásokra szorítkozott). Másodsorban lehetővé teszi a források integrálását a helyi fejlesztési stratégia támogatása érdekében (lásd a Finanszírozás és pénzügyek fejezetet). Továbbá míg a LEADER csak vidéki összefüggésben volt alkalmazható, a közösségvezérelt helyi fejlesztés városi területeken is használható. Ez különösen a **10 000 és 150 000 lakos közötti népességű** (indokolt esetben eltérések megengedettek) **szubregionális területek területi alapú helyi fejlesztési stratégiája**. Ebből következően kifejezetten alkalmas kis és közepes méretű városok vagy nagyvárosok városrészei számára.

A közösségvezérelt helyi fejlesztés egy másik fő jellemzője, hogy **az alulról építkező megközelítésnek magában kell foglalnia egy helyi akciócsoport (LAG) megalakítását**, amely

¹³ A „LEADER” kifejezés eredetileg a francia „Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale” rövidítése, aminek a jelentése „a vidéki gazdaság fejlesztésére irányuló fellépések közötti kapcsolat”. További információ: https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld_en

felvállalja a teljes helyi fejlesztési stratégia folyamatát. A helyi akciócsoport lényegében egy döntéshozatali jogkörrel felruházott, a közsféra és magánszektor közötti partnerség. **A helyi akciócsoportban részt vevő egyik szereplőnek sem lehet többsége.** A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a helyi önkormányzat lemond a döntéshozatali jogáról, de a szereplők egyikeként megmarad a szavazati joga (azonban el kell fogadnia, ha a többségi vélemény eltér az övétől) (Servillo & de Bruijn, 2018).



Ehhez kapcsolódó aggály lehet az, hogy a számon nem kérhető helyi csoportok beárnyékolják a demokratikusan megválasztott tisztségviselőket és a közsférát. A közösségvezérelt helyi fejlesztés közelmúltbeli példái szerint azonban a megválasztott tagok ezt a megközelítést inkább a demokratikus folyamatot gazdagítónak, mintsem azt akadályozónak tekintették (Czischke & Pascariu, 2015).

A helyi akciócsoport létrehozása mellett a közösségvezérelt helyi fejlesztés megvalósítása egy integrált és több ágazatra kiterjedő helyi fejlesztési stratégián keresztül történhet, mely azonosítja a célterületet és a kapcsolódó népességet, valamint tartalmazza a megközelítés gyengeségeinek, erősségeinek, lehetőségeinek és veszélyeinek elemzését (GYELV elemzés).

Ezen túlmenően magát a területi stratégiát is elemezni kell (jövőkép, cselekvési terv, intézkedési és nyomonkövetési terv, és pénzügyi szervezet).

A fenntartható városfejlesztéshez hasonlóan a közösségvezérelt helyi fejlesztés a helyi fejlesztés integrált megközelítéseinek megvalósítását szolgáló területi mechanizmusok egyike, és ezek várhatóan kiegészítik egymást. A 2014–2020 között végrehajtott fenntartható városfejlesztési stratégiák értékelése azonban azt mutatja, hogy **a közösségvezérelt helyi fejlesztési stratégiák integrálása nagyon korlátozott volt** (Van der Zwet et al., 2017). Mindazonáltal néhány kiválasztott esettel bemutatható ennek lehetséges hozzáadott értéke.

Hogyan járulhat hozzá a közösségvezérelt helyi fejlesztés az alulról építkező és részvételen alapuló megközelítésekhez, és mit tanulhatunk belőle?

A közösségvezérelt helyi fejlesztés erős részvételi eleme különösen hasznos, amikor a stratégia célja **a társadalmi kohézió erősítése, az állampolgárok részvételének növelése, és/vagy a kapacitásfejlesztés támogatása.** Ebben a vonatkozásban a közösségvezérelt helyi fejlesztés **a hátrányos helyzetű városrészekben folytatott munka erőteljes eszköze** lehet. A közösségvezérelt helyi fejlesztés olyan megközelítés, amely a helyi fejlesztés keresleti oldalából indul ki és a helyi lakosok szükségleteit tekinti a kiindulási pontnak. Az egyik különösen újdonságnak minősülő eleme az, hogy a helyi szereplők tervezik meg stratégiákat és választják ki a projekteket. Így a lakosok passzív „kedvezményezettek” helyett a szakpolitika aktív partnereivé válnak. Kijelenthető, hogy a lakosok bevonása a közös munkába számos fontos előnnyel jár:

- azok az emberek, akiket a problémának tekintettek, a részvétel útján megoldás részévé válhatnak;

- az ő közvetlen tapasztalataik a többi érdekelt fél véleményével összekapcsolva segíthetnek abban, hogy a szakpolitikákat sokkal jobban a valós igényekhez és lehetőségekhez igazítsák hozzá;
- a folyamatban való részvételük növeli a cselekvési és a konstruktív kezdeményezések megtételére vonatkozó kapacitásukat;
- ez viszont támogatja a helyi identitás és büszkeség érzését valamint azt, hogy magukénak érezzék cselekvéseket és felelősséget vállaljanak azokért, ami fokozza a cselekvési és a konstruktív kezdeményezések megtételére vonatkozó kapacitást;
- ha más partnerekkel egyenlő felek ülnek az asztal körül, az hidakat és bizalmat épít az emberek, a magánvállalkozások, a közintézmények és az ágazati érdekcsoportok között.

Röviden, a közösségvezérelt helyi fejlesztés választ ad arra a sürgető igényre, hogy módot kell találni a **bizalomépítésre és az elköteleződésre a helyi lakosok szintjén**¹⁴. A közösségvezérelt helyi fejlesztés alulról építkező irányítási formája a terület megközelítésének új útját indukálja, megteremtve a társadalmi innovációhoz szükséges feltételeket és segít azonosítani az eddig ki nem fejezett szükségleteket (Servillo, 2017).

Összességében a közösségvezérelt helyi fejlesztés végrehajtása tekintetében, a 2014–2020-as programozási időszak adatai szerint, az általános alkalmazás sokkal szélesebb körű volt, mint a fenntartható városfejlesztésen belüli (800 helyi akciócsoportot támogatva, amelyek csaknem egyharmadának van kifejezett városfejlesztési irányultsága). A földrajzi elterjedtség azonban fontos eltéréseket mutatott, mivel az EU13 tagállamok sokkal inkább használták azt, mint az EU15 (a régebbi uniós tagállamok), amelyeknek általában több tapasztalata van a LEADER terén.

Egyes tagállamokban várható, hogy a közösségvezérelt helyi fejlesztést alkalmazni fogják a fenntartható városfejlesztési stratégiákkal kapcsolatban, de nem áll rendelkezésre e célra fordítható költségvetés (mint például Litvánia esetén). Más tagállamokban (SK, HU, LV) a közösségvezérelt helyi fejlesztés nem része a fenntartható városfejlesztési stratégiának, de az ország területén végre fogják hajtani. További esetekben pedig (GR, IT, PT, HU, RO, SI) tervezik a közösségvezérelt helyi fejlesztés használatát, de nem egyértelmű, milyen mértékben fog az a fenntartható városfejlesztéshez kapcsolódni (Van der Zwet et al., 2017). A városi közösségvezérelt helyi fejlesztésre az egyik legjobb példa Scheveningen (NL), amelyet a hágai (NL) integrált területi beruházási mechanizmuson belül hoztak létre.

¹⁴ Guidance on Community-Led Development for Local Actors. Lásd: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_clld_local_actors.pdf



FENNTARTHATÓ VÁROSFEJLESZTÉSI STRATÉGIA HÁGÁBAN ÉS KÖZÖSSÉGVEZÉRELT HELYI FEJLESZTÉSI STRATÉGIA SCHEVENINGENBEN (NL)

Hága egyike a négy legnagyobb városnak Hollandiában. Fenntartható városfejlesztési stratégiáját egy integrált területi beruházási mechanizmus útján hajtják végre, és célkitűzései széles körűek az innovációhoz, az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdasághoz, az üzleti környezet fejlesztéséhez és a munkahelyteremtéshez kapcsolódva. A stratégia beépül a város Haags Uitvoeringsprogramme (HUP) elnevezésű hivatalos végrehajtási programjába. A stratégia hat, stratégiai jelentőségűnek tekintett városrészt céloz meg, mivel ezek vagy a gazdasági fejlődésre vagy a városrehabilitációra kínálnak lehetőségeket. E tekintetben a scheveningeni térséget, különösen annak kikötőjét és partszakaszát a növekedés és a munkahelyteremtés kulcsfontosságú stratégiai helyszíneként azonosították. Ezért támogatja a közösségvezérelt helyi fejlesztés ezt a területet.

Scheveningen egészen pontosan Hága városának a tengerparttal határos és idegenforgalmi célpontnak tekintett térsége. Ugyanakkor a terület bizonyos társadalmi és gazdasági marginalizálódási problémákkal is küzd. A térség emellett az erős helyi identitásáról és aktív közösségéről is ismert, amely időnként rendszerellenes hozzáállást fejez ki. A közösségvezérelt helyi fejlesztést különösen arra használták, hogy felszínre kerüljön a rejtett társadalmi feszültség a helyi lakosság és a helyi hatóságok között. A helyi közösség hangot adott annak az érzésének, hogy nem vonták be eléggé a döntéshozatali folyamatokba. A közösségvezérelt helyi fejlesztés és egy, a SIOS Alapítvány által vezetett helyi akciócsoport megalapítása lehetővé tette az alulról építkező megközelítés alkalmazását. A helyi akciócsoportban részt vesz három KKV is, egy a kulturális ágazatok, egy pedig a sportágazatok képviselőitében, valamint a helyi lakosok három csoportja is. A helyi önkormányzat és az irányító hatóság nem vesz részt a döntéshozatali folyamatban vagy a stratégia nyomon követésében, de támogatóként közreműködik. A csoport független elnökét a város alkalmazza.

A megközelítés leginnovatívabb eleme az volt, hogy a lakosok maguk kezdeményezhettek a saját lakóövezetük fejlesztését célzó projekteket a SIOS Alapítvány támogatásával. A partnerségen belüli különböző érdekelt felek közötti lehetséges konfliktusok feloldása érdekében egy szakképzett mediátort alkalmaztak abból a célból, hogy összetartsa az összes csoportot. A helyi akciócsoport a projektek kiválasztása terén is egy innovatív megközelítést vezetett be, amelybe az állampolgárokat online vagy a helyi újságokon keresztül vonta be.

Tekintetbe véve, hogy a közösségvezérelt helyi fejlesztés használata újdonság, ez kihívásokkal is jár. Először is a finanszírozás viszonylag alacsony és így annak léptéke is korlátozott. Emellett a munka legnagyobb része a helyi önkéntesektől függ, akik számára bonyolult lehet a végrehajtási folyamat. A projektek kiválasztására használt nyilvános szavazási rendszer is felvetett bizonyos nehézségeket egyrészt a költségek,

másrészt az eredmények elérése terén.

Összességében a közösségvezérelt helyi fejlesztésnek az egyik kétségtelen hozzáadott értéke a helyi polgárok aktív bevonása, ami nagy valószínűséggel növelte a demokrácia érzését. A közösségvezérelt helyi fejlesztés továbbá a közösségen belüli eltérő nézetekre vonatkozó gyakorlati betekintést engedett az állampolgárok számára, ami feltehetően erősíti a projektdöntések elfogadását. Végül pedig a projekt összehozott olyan embereket, akik egyébként általában nem lépnének kapcsolatba egymással. Ez az új együttműködési formákat is ösztönözheti. Végül pedig a közösségvezérelt helyi fejlesztés Scheveningenben azt igazolja, hogy a (a szokásos ERFA-finanszírozású projektekhez képest) kisebb léptékű projektek felgyorsítják a kezdeményezések megvalósítását.

További információk

Czischke D., and Pascariu, S., The participatory approach to sustainable urban development in the cohesion policy period 2014–2020: making CLLD in urban areas work, URBACT, 2015. Elérhető a következő címen: https://urbact.eu/sites/default/files/clld_thematic_report.pdf

STRAT-Board stratégiai tájékoztató:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=NL-001&fullscreen=yes>

Bár még értékelésre vár a közösségvezérelt helyi fejlesztés pontos végrehajtása a fenntartható városfejlesztés 2014 és 2020 közötti időszakában, feltételezhető, hogy a korlátozott használat a **feltételezetten magas adminisztratív kockázati szinttel** függ össze. Ez azt jelenti, hogy a közösségvezérelt helyi fejlesztés során jogköröket kell átruházni és a projektgazdák közül sokan viszonylag „kis játékosok” viszonylag nagy számú, milliós kiadású projekttel. A közösségvezérelt helyi fejlesztés emellett a település döntéshozatali jogkörének korlátozását célozza, ami pont az ellentéte annak a tendenciának, ami az integrált területi beruházásokkal indult, azaz a helyi önkormányzatok szerepe növelésének.

Egy másik általánosabb ok az lehet, hogy a **LEADER sikeres megvalósítása paradox módon akadályozta a pénzügyi és tematikus innovációt**. Sőt az EU15 tagállamok viszonylag korlátozott pénzügyi támogatása, összekapcsolódva az 1. számú (kutatás és innováció), a 2. számú (információs és kommunikációs technológiához való hozzáférés), a 3. számú (kis- és középvállalkozások versenyképessége) és a 4. számú (alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság) tematikus célkitűzésekre való eleve erőteljesebb összpontosítással szintén csökkentette az alkalmazást, míg a közösségvezérelt helyi fejlesztés kétségtelenül jobban illett a 9. sz. tematikus célkitűzéshez (társadalmi befogadás). Feltételezhető továbbá, hogy a több finanszírozás összekapcsolásából eredő **további adminisztratív teher** (lásd a Finanszírozás és pénzügyek fejezetet) is a végrehajtás akadályja, bár a közösségvezérelt helyi fejlesztés rendszere jelentősen csökkentette a bonyolultságot (Servillo, 2017).

Az intézményi és politikai kultúrák is hatással lehetnek arra, mennyire veszik figyelembe a közösségvezérelt helyi fejlesztés lehetőségét: egyes országokban hagyománya van az önkormányzásnak és a horizontális döntéshozatalnak (pl. Finnországban, Svédországban és Hollandiában), míg máshol kevésbé. Az előbbieket minden bizonnyal hajlamosabbak a közösségvezérelt helyi fejlesztés használatára (Czischke & Pascariu, 2015).

A közösségvezérelt helyi fejlesztés alkalmazása fejlesztésének egyik lehetséges módja a **marketingre történő összpontosítás és útmutatás adása a lehetséges jelentkezők részére**. A Cseh Köztársaságban például az irányító hatóság úgy támogatja a projektpályázatokat és a közösségvezérelt helyi fejlesztést, hogy a helyi akciócsoportok részére útmutató videókat tesz közzé a YouTube-on, bemutatva hogyan kell használni a felhívásokat és projektpályázatokat kezelő elektronikus monitoring rendszert (Ferry et al., 2018).

A közösségvezérelt helyi fejlesztés népszerűsítéséhez fontos továbbá, hogy **láthatóvá váljanak a helyi akciócsoportok által elért eredmények**, amihez folyamatos eredményeket szolgáltat a helyi fejlesztési stratégiák végrehajtásának értékelése, elemezve a teljesítményt és a hosszú távú hatásokat. Adatok gyűjthetők a városi területeken megvalósított közösségvezérelt helyi fejlesztés sikeres példáiról, az információs és motivációs kampányok pedig elősegíthetik a szélesebb körű alkalmazást. A képzés szintén támogathatja a helyi résztvevőket és a közigazgatást abban, hogy jobban megértsék hogyan használható a városi területeken a közösségvezérelt helyi fejlesztés (Haken, 2017).

Milyen alternatív módszerek állnak rendelkezésre az állampolgárok elkötelezettségének ösztönzésére és erősítésére?

Bár a közösségvezérelt helyi fejlesztés lehetőségei teljes körű kihasználásának legjobb módja értékelést igényel, nem minden esetben van szükség az alkalmazására, **mivel bizonyos nemzeti rendszerek már támogatják a helyi közösségek bevonását**. Találunk néhány példát olyan fenntartható városfejlesztési stratégiákra, amelyek a közösségvezérelt helyi fejlesztéshez hasonló megközelítéseket használnak az állampolgárok városi kontextusban történő bevonása érdekében. Finnországban például az operatív program támogatja a civil szféra által vezérelt fejlesztést a Hat Város Stratégia hatálya alá tartozó városi területeken. Brüsszelben (BE) szintén kifejezetten támogatja az operatív program egy részvételi keret kialakítását a befogadóbb jellegű projektfejlesztés támogatása érdekében. Berlinben (DE) szóba került a közösségvezérelt helyi fejlesztés alkalmazása a helyi szereplőknek a helyspecifikus integrált stratégiákba történő bevonásának biztosítása érdekében, de aztán megállapították, hogy a közösségvezérelt fejlesztés már beágyazódott a nemzeti megközelítésbe (ZIS II). Lásd még például alább Reggio Emilia (IT) fenntartható városfejlesztési stratégiáját (Van der Zwet et al., 2017).



FENNTARTHATÓ VÁROSFEJLESZTÉSI STRATÉGIA REGGIO EMILIÁBAN (IT)

Reggio Emilia egyike az olasz Emilia Romagna régió nyolc tartományi fővárosának. A fenntartható városfejlesztési stratégiát (2014–2020) egy több témára kiterjedő prioritási tengely használatával hajtották végre, és a szélesebb stratégia az oktatásra, a szociális szolgáltatások nyújtásának közösségi jóléti modelljére, valamint az induló innovatív vállalkozásokon és az intelligens város megközelítésen alapuló vállalkozói szellemre irányul.

A stratégia beavatkozásai kifejezetten a történelmi belvárosban található Szent Péter-kolostor átalakítását, funkcionális átminősítését és fejlesztését célozzák. A cél az, hogy az épület rendezvénytérként és a társadalmi innováció csomópontjaként legyen használható. Ennek érdekében egy úgynevezett nyitott laboratóriumot hoznak létre az épületben. Arra számítanak, hogy ez a laboratórium a szélesebb településnek és az azt körülvevő területnek is a hasznára válik. A Szent Péter-kolostor pedig a társadalmi innováció „inkubátorává” válik és támogatja az alulról építkező projekteket, amelyeket a városrészben élő állampolgárokkal közös tervezési folyamatban fejlesztenek ki a „Quartiere Bene Comune” közpolitika keretében.

A stratégiai dokumentum kialakítása során egy sor olyan tevékenységet alkalmaztak, amelyek a részvételen alapuló irányításra és az érdekelt felek bevonására épültek. A helyhatóság (amely közreműködő szervezetként jár el) a tudományos körök és tanácsadók támogatásával irányította a konzultációs folyamatot. A folyamat négy szakaszból állt: meghallgatás, közös projektfejlesztés, kísérletezés és prototípus-készítés, valamint a fejlesztés és iránymutatások készítése. A négy szakasz együttesen vezetett a stratégia fő témáinak azonosításához.

A beavatkozásokat az érdekelt felek erőteljes bevonása és a civil szféra erős elköteleződése is jellemezte, és a Collaboratorio-RE nevű projekt (amelyet az olasz „collaborazione” (együttműködés) és „laboratorio” (műhely) szavak összekapcsolásával alkottak) keretében hajtották végre. Ebben a vonatkozásban a helyi érdekelt felekkel és a civil társadalommal folytatott konzultációk strukturált folyamatát alkalmazták a nyitott laboratórium tevékenységi körének meghatározására. Ehhez először a Modena-Reggio Emilia Egyetem által lefolytatott, felülről lefelé irányuló vizsgálat keretében elemezték az igényeket. Másodsorban, alulról építkező módon, (nagy számú) találkozók, különleges összejövetel és ötletbörze gyakorlatok során információkat gyűjtöttek az érintett felektől. Ez megfelelt annak a célkitűzésnek, hogy az állampolgárokkal közösen alakítsák ki a kezdeményezést.

A nyitott laboratórium működtetésére egy irányító testületet választottak ki, amely a laboratóriumot és az ahhoz kapcsolódó kávézót üzemelteti. Ez a testület működteti majd az átalakított közösségi teret is az önkormányzattal együtt. A várakozások szerint ez az átalakított tér a nyitott laboratóriumnál sokkal szélesebb területi és tematikus körben ad majd otthont különféle tevékenységeknek. A tervezés során azonban kihívást jelentett a szükséges képességekkel rendelkező helyiek megtalálása.

Minden bizonnyal a stratégia kialakításának hasznára vált volna a regionális operatív programhoz kapcsolódó adminisztratív eljárások egyszerűsítése és a helyi szereplők bevonását szolgáló strukturáltabb előkészítő munka. A konzultációs folyamatot azonban, mind a stratégia, mind pedig a végrehajtás tekintetében nagyon sikeresnek értékelték. Az is feltehető továbbá, hogy ezek a közös alkotási folyamatok erősítették a reagálási képességet, a szakpolitikai számonkérhetőséget és azt, hogy az érdekelt felek magukénak érezzék a szakpolitikát.

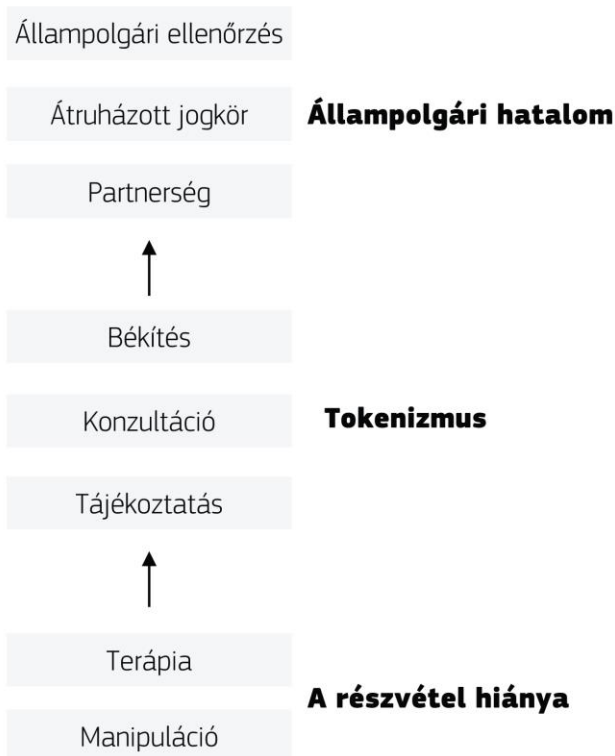
További információk

STRAT-Board stratégiai tájékoztató:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=IT-076&fullscreen=yes>

Fontos megjegyezni, hogy a legtöbb fenntartható városfejlesztési stratégiában **az állampolgárok bevonása a stratégia fejlesztésének a korai szakaszaira korlátozott**. Számos partnerség horizontális és vertikális láncokban vonja be az összes érintett szervet, de csak kevesen vonják be közvetlenül az állampolgárokat, és amikor így tesznek, akkor is **gyakran egyoldalú a párbeszéd**. Feltehetően ennek az az oka, hogy korlátozottak az erőforrások, illetve az a tény, hogy az érdekelt felek ilyen csoportjainak az irányítása a könnyebb területek közé tartozik, amelyekre kevesebb időt szánnak. Az is előfordulhat, hogy a köztisztviselők erősen ellenállnak az állampolgárok felé történő nyitással szemben, attól tartva, hogy ez egy nagy terhekkel járó folyamat, vagy azért mert nem akarnak jogköröket átruházni a saját szintjük alatti szintre, amit **szubszidiaritási akadálnak** is neveznek (URBACT, 2019).

Így az alapvető kihívás az, hogy a folyamat során fenntartsák az állampolgárok és a közösségek bevonását, információkat szerezzenek tőlük és **növeljék azon operatív döntések elfogadottságát, amelyek nagy valószínűséggel a legközvetlenebb hatással lesznek az érintettek életminőségére**. Az állampolgárok részvételének vagy bevonásának túl kell lépnie az olyan „**eseti bevonáson**”, mint a közmeghallgatások vagy nyilvános véleményezési időszakok, és egy olyan dinamikus folyamatnak kell lennie, amelyben a végfelhasználók – az állampolgárok – központi szerepet töltenek be. Ebben a vonatkozásban Sherry Arnstein (1969) leírta az **állampolgári részvétel létráját**, amely fentről lefelé mutatja be a részvételt.



1. ÁBRA Sherry Arnstein részvételi létrája

Forrás: saját munka az URBACT, 2019. alapján

Általában az alsó két létrafokot egyáltalán nem is tekintik részvételnak, a három középsőt pedig tokenizmusnak nevezik; az állampolgárok információhoz jutnak és hallathatják is a hangjukat, de nem rendelkeznek hatalommal annak biztosítására, hogy a véleményüket figyelembe vegyék. Csak a felső három létrafokot – „partnerség, átruházás és állampolgári ellenőrzés” – tekintik valóban mérvadónak az állampolgári részvétel vonatkozásában, mert ezek teszik lehetővé azt, hogy az állampolgárok részt vegyenek az egyeztetésekben és kompromisszumokat köthessenek a hagyományos hatalombirtokosokkal. Sőt, a két legfelső létrafok esetén az állampolgárok megszerzik a többséget a teljes irányítási hatáskört jelentő döntéshozatalban. Bár a létra nyilvánvalóan egy egyszerűsítés, a fő célja az, hogy bemutassa az állampolgári részvételnak vannak fontos fokozatai, és hogy a valódi részvétel végső soron az állampolgári ellenőrzés.

Annak ellenére, hogy kihívásokkal jár az állampolgárok felhatalmazása arra, hogy a helyi problémákkal foglalkozzanak, az URBACT szerint **egyre nagyobb az érdeklődés városi és városrészi szinten az állampolgári részvétel mélyebb megközelítéseiről**. Napjainkban egyre több példa van a lakosság bevonására a költségvetéssel kapcsolatos döntéshozatalba (lásd a Finanszírozás és pénzügyek fejezetet) és a digitális platformokra. Például Párizsban (FR) az állampolgárok helyi projektjavaslatokat nyújthatnak be és szavazhatnak a közberuházások elköltéséről. Párizs ezt a modellt az állampolgári elköteleződést fejlesztő és a várossal fennálló munkakapcsolatot átalakító platformként használja. Hasonló megközelítést alkalmaznak Cascaisban (PT) és mindkét város az URBACT legjobb gyakorlatai közé tartozik. Emellett, a városnak az állampolgári részvétel szélesítése iránti elkötelezettségéből fakadóan, Madridban

(ES) egy új platformot vezettek be arra, hogy bevonják az állampolgárokat az új kezdeményezésekre vonatkozó javaslattételbe a Decide Madrid Portálon keresztül. Athénban (GR) is létrehoztak egy digitális lakossági platformot, ami egyszerre nyújt digitális és fizikai teret a civil társadalom és a közsféra együttműködéséhez. 2013-as indulása óta ez csaknem 400 csoport számára tette lehetővé, hogy a legkiszolgáltatottabb csoportok számára több mint 3000 szolgáltatást tervezzenek és nyújtsanak (URBACT, 2019).

Végül pedig, bár a nemzeti szinttől a helyi szintig állnak rendelkezésre mechanizmusok a helyi közösség bevonásának erősítésére, egyáltalán nem ez a helyzet az összes uniós országban, és még az országokon belül is eltérő lehet a helyzet. Ezért, az alternatív megközelítések mellett, az alaposan kidolgozott szabályozások alapján a CLLD-t fontos eszköznek kell tekinteni az állampolgárok bevonásának biztosítására. Mindezen okok miatt a CLLD-t továbbra is népszerűsíteni kell a 2020 utáni időszakban is, és jobban össze kell kapcsolni az olyan eszközökkel, mint az ITI.

AJÁNLÁS

- Az állampolgárok bevonása során lépjen túl a „tokenizmuson”.
 - Annak érdekében, hogy az állampolgárok valódi beleszólással rendelkezzenek az életüket közvetlenül érintő szakpolitikákba, az állampolgári részvételnek túl kell lépnie a „tokenizmuson” és az egyoldalú párbeszédre.
 - A köztisztviselők az állampolgároktól származó információkat fontos és a szakpolitikai folyamatot kiegészítő hozzájárulásnak kell, hogy tekintsék. Ez arra utal, hogy a hozzáállásnak meg kell változnia a „mi tudjuk legjobban” helyett arra, hogy „magunk között, mi tudjuk legjobban”.
- Válassza ki a részvétellel kapcsolatos célzott megközelítést.
 - A sikeres és használható részvétel egyik kulcsa az, hogy a szakpolitikai döntéshozatali folyamatban szokásosan részt vevő feleken túl tekintsünk. Bizonyos csoportok rendszerszinten alulreprezentáltak a döntéshozatalban (leginkább az olyan kiszolgáltatott csoportok, mint a migránsok vagy a nők). Ha feltételezhető, hogy a szakpolitikák érintik ezeket a csoportokat, akkor külön erőfeszítéseket kell tenni a bevonásukra.
- Tárja fel, milyen különböző módokon támogatható az állampolgárok részvétele.
 - Manapság az állampolgárok számtalan különféle módon vonhatók be a szakpolitikai folyamatba. Elengedhetetlen annak megértése, mely módszerek a legmegfelelőbbek a különféle bevonásokhoz, kihasználva az üzenet átvitelére használható eszközök körének bővülését. E tekintetben figyelembe kell venni az olyan úttörő alternatív platformokat, mint a lakosság bevonása a

költségvetéssel kapcsolatos döntéshozatalba, a közösségi kiszervezés eszközei és a lakossági gyűlések.

- Tekintse át a levont tanulságokat és ossza meg más városokkal a részvételi eszközöket.
 - Az eszközök bővülő választéka alapján a városoknak fejleszteniük kell a tapasztalataik rögzítésére és megosztására vonatkozó kapacitásukat. A megosztás útján a városok képesek lehetnek az állampolgárok részvételének magasabb szintjét támogató kapacitásfejlesztésre.
- Fedezze fel és alkalmazza a közösségvezérelt helyi fejlesztés előnyeit.
 - A technikai segítségnyújtás felhasználható a közösségvezérelt helyi fejlesztéssel kapcsolatos tudás fejlesztésére a közösségvezérelt helyi fejlesztést nem vagy csak korlátozottan alkalmazó azon régiókban, ahol ezen ismeretek terjesztése érdekében területi eszközöket alkalmaznak.

HIVATKOZÁSOK

Arnstein, Sherry R., 'A Ladder of Citizen Participation', *Journal of the American Planning Association*, Vol. 35, No 4, 1969. július, 216–224. old.

Czischke D., és Pascariu, S., The participatory approach to sustainable urban development in the cohesion policy period 2014–2020: making CLLD in urban areas work, URBACT, 2015. Elérhető a következő címen: https://urbact.eu/sites/default/files/clld_thematic_report.pdf

Európai Bizottság (EC), Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság, *Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward*, Brussels, 2011. Elérhető a következő címen: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf

Európai Parlament, Belső Politikák Főigazgatósága, *Research for REGI Committee - Gold-plating in the European Structural and Investment Funds*, Brussels, 2017. Elérhető a következő címen: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/585906/IPOL_STU\(2017\)585906_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/585906/IPOL_STU(2017)585906_EN.pdf)

Ferry, M., Kah, S. and J. Bachtler, *Integrated territorial development: new instruments-new results?*, IQ-Net Thematic Paper Vol. 42, No 2, Európai Politikai Kutatóközpont, Delft, 2018.

Günter, S., 'Urban Development and European Forms of MLG', Grisel, M. and Van der Waart, F. (eds) *Multilevel Urban Governance or the Art of Working Together. Methods, Instruments, and Practices*. EUKN Európai Városok Tudáshálózata, The Hague, 2011.

- Haken, R., *Advantages of the Community-led Local Development (CLLD) approach for integrated local and rural development (exploratory opinion)*, Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, 2017. Elérhető a következő címen: <http://media.vooq.com/0000/0041/5573/files/EESC-2017-04384-00-00-AC-TRA-en.pdf>
- Medeiros, E., 'Debating the Urban Dimension of Territorial Cohesion', Medeiros, E. (ed.), *Territorial Cohesion The Urban Dimension*, Springer International Publishing, Cham, 2019.
- OECD, *Governing the City Policy Highlights*, OECD kiadás, Paris, 2015.
- OECD, *Stakeholders Engagement for Inclusive Water Governance*, OECD Studies on Water, OECD kiadás, Paris, 2015b.
- Pierre, J. és Peters, B.G., 'Urban Governance', Mossenberger, K., Clarke S. E. és John, P. (eds.), *The Oxford Handbook of Urban Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2012.
- Servillo, L., 'CLLD under ERDF/ESF in the EU: A stock-taking of its implementation.', az Európai Bizottság (EC) megbízásából készült tanulmány, Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság és Foglalkoztatási Főigazgatóság, Brussels, 2017.
- Servillo, L. és de Bruijn, M., *From Leader to CLLD: The adoption of the New Fund Opportunities and Their Local Development Options*, EStIF, 2018. Elérhető a következő címen: https://estif.lexxion.eu/data/article/13233/pdf/estif_2018_03-007.pdf
- Spatial Foresight, *Local and Regional Partners contributing to Europe 2020. Multi-level governance in support of Europe 2020*, az Európai Bizottság (EC) megbízásából, Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság, 2015. Elérhető a következő címen: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/mlg_report_20150401.pdf
- Tosics, I., 'Integrated Territorial Investment – A missed Opportunity?', Bachtler, J., Berkowitz, P., Hardy, S., és Muravska T. (eds) *EU Cohesion Policy. Reassessing performance and direction*, Routledge, London, 2016, 284-296. old. Elérhető a következő címen: <https://www.taylorfrancis.com/books/e/9781315401867>
- URBACT, *Reflections on citizen participation in Europe's cities, Lisbon city lab paper*, 2019 január, URBACT, 2019. Elérhető a következő címen: <https://urbact.eu/sites/default/files/urbact-citizenparticipation-edition-190524-final.pdf>
- Van der Zwet, A., Bachtler, J., Ferry, M., McMaster, I., Miller, S., *Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014-2020?*, Brussels, 2017. Elérhető a következő címen: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/01fce46b-e6d6-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-105076479>

ÁGAZATKÖZI INTEGRÁCIÓ

Szerzők

Martina Busti – Európai Bizottság

Carlotta Fioretti – Európai Bizottság

A **városokkal kapcsolatos kérdések** nem oldhatók meg kizárólag ágazati szakpolitikák alkalmazásával. E problémák összetett jellege azzal jár, hogy a probléma különböző dimenziói kölcsönösen összefüggnek és egymást erősítik. Ennélfogva a városokkal kapcsolatos kérdések megoldása szélesebb információs alapra épülő és az együttműködésre jobban alapozó **irányítást** alkalmazó **integrált ágazatközi stratégiákat** igényel (lásd még az Irányítás fejezetet). Az integrált stratégiák kialakítása a szakpolitikai döntéshozatal hiányosságainak és vakfoltjainak lefedését, valamint a várostervezésnek a várossal kapcsolatos más szakpolitikai területekkel történő összehangolását jelenti (Fenntartható Városok Lipcsei Chartája, 2007; Amszterdami Paktum, 2016).

A **fenntartható fejlődés** európai és világszervezetek által bevezetett fogalma kiemeli a cselekvések **egymást kiegészítő jellegét** számos szakpolitikai területen – nevezetesen a szociális, gazdasági és környezeti területeken – a helyi önkormányzatok fejlődési íveinek és **céljainak** kijelölése terén. Az Egyesült Nemzetek (UN) Új városfejlesztési menetrendje (2016) a szakpolitikai és az intézményi változás egyik alapkövetelményeként határozta meg az ágazatközi és szintek közötti széles integráció szükségességét. A menetrend szerint , a városoknak arra kell törekedni, hogy „egy lehetőségeket teremtő környezetet és a végrehajtás eszközeinek széles körét hozzák létre, ideértve a tudományhoz, technológiához és innovációhoz való hozzáférést, valamint a kölcsönös megállapodásokon alapuló tudásmegosztást, továbbá a kapacitásfejlesztést és a pénzügyi források mozgósítását” (NUA, 2016). Az ENSZ fenntartható fejlesztési céljai hangsúlyozzák e célok közös végrehajtásának fontosságát, mivel ezek kölcsönösen összefonódott és többdimenziós fogalmak. A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet. (OECD) szerint, „a fenntartható fejlődésre irányuló erősebb szakpolitikai koherencia segíthet e viszonyok azonosításában és kezelésében, illetve az esetleges negatív hatások korlátozásában vagy meghaladásában”. Ennek érdekében „az ágazatközi szakpolitikai kölcsönhatásra kiterjedő és a kormányzati szintek közötti cselekvéseket összehangoló eredményes és befogadó intézményi mechanizmusra” van szükség (OECD, 2019).

Az Európai Bizottság (EC) számára az **integráció** a **kohéziós politika** alapvető dimenziója. Ebben az összefüggésben az integráció a szakpolitikai területek közötti (horizontális), a kormányzat

különböző szintjei közötti (vertikális) és az eltérő területi léptékek és térségek közötti (területi) koordinációt jelenti (lásd a Bevezetést). Részletesebben elemezve az **ágazatközi megközelítés a „silószerkezet” – azaz a közsféra szerveit jellemző ágazati/szakpolitikai terület szerinti funkciómegosztás – meghaladásának szükségességét írja le.** Az ágazatközi megközelítés magában foglalja mind a horizontális, mind pedig a vertikális dimenziókat, az előbbi vonatkozásban az ugyanazon igazgatási szervezet szervezeti egységei közötti viszonyra, utóbbi esetben pedig az eltérő igazgatási szervezetek szervezeti egységei, vagy a kormányzati szervezeti egységek és a külső/magánszolgáltatók közötti kapcsolatra utalva.

Így az **ágazatközi integráció** jelentése a következő:

- a **szakpolitikai döntéshozatali elvek és célkitűzések közötti koherencia** biztosítása az eltérő közigazgatási szakpolitikai ágazatok között, valamint a **prioritások és időkeretek összehangolása**;
- a **különböző szervezeti egységek közötti együttműködés** az eltérő szintek között, a szakpolitikák közös létrehozása érdekében.

Ahhoz, hogy létrejöhessen az eredményes ágazatközi integráció, először az összes igazgatási szintnek meg kell egyeznie egy olyan együttműködési formában, amely több mint egy pusztán szervezeti törekvés, ahol a jogköröket és a felelőségeket változatlanul hagyják.

Ezen alapelvnek megfelelően ágazatközi megközelítést kell használni és annak a kifejezett helyi igényekre és problémákra kell alapulnia. E megközelítés fő célja valójában a helyi szintű egydimenziós szakpolitikák **lehetséges negatív externáliáinak előre jelzése és ellensúlyozása**, annak érdekében, hogy elkerüljék az egymással ellentétes következményeket és eredményesebbé tegyék a városokban végzett beavatkozásokat (EC, 2019). Ha túllépünk a közvetlen ágazati válaszon és megvizsgáljuk hogyan juthatunk előnyökhöz más stratégiai célkitűzésekből, vagy, hogy legalább ne veszélyeztessük azokat, megnöveli azzal a tágabb rendszerrel kapcsolatos tudatosságot, amelybe minden városi beavatkozás beágyazódik. Ez a hozzáállás lehetővé teszi továbbá a közigazgatás számára, hogy értékkel ruházza fel a kevésbé intézményesített vagy jobban kategorizált témákat (mint a társadalmi nem, a migráció, az éghajlatváltozás stb.) oly módon, hogy egy sokrétű és eredményesebb válaszra épít a látszólag egyértelmű hagyományos problémák esetén (egy új lakótömb építése, egy új iskola megnyitása, új autóbuszvonal indítása stb.). Ezt a rugalmasságot tovább fogja növelni a következő programozási időszakban (2021–2027) a javasolt szélesebb körű szakpolitikai célkitűzésekre (PO-k) vonatkozó rendeletek bevezetése, az ágazati tematikus célkitűzések (TO-k) helyett. A forrásoknak az uniós hierarchia magasabb szintjén történő integrációja annak lehetővé tételét célozza, hogy az adminisztratív szinteken nagyobb szabadság álljon rendelkezésre, miközben fennmarad egy összefüggő keretrendszer.

Az ágazatközi integrált megközelítés azonban eltér a „fenntartható városfejlesztés holisztikus modelljétől” (EC, 2011). A kettő valójában kiegészíti egymást: a holisztikus modell egy átfogó nézőpontot nyújt és biztosítja a szakpolitikák közötti általános koherenciát, gondoskodva arról, hogy egy dimenziót se hagyjanak ki; az integrált megközelítés egy **gyakorlatias nézőpontot** vezet be, ami hozzáadott értéket teremt a több szakpolitikára kiterjedő közös hozzáállásból, az **irányítási kapacitásra** valamint a **finanszírozási és végrehajtási eszközökre**. A fenntartható városfejlesztés (SUD), ahogyan azt a 2014–2020 közötti finanszírozási program felvázolja, ebbe az irányba fejlesztheti az ágazatközi szakpolitikai döntéshozatalt (Czischke & Pascariu,

2015), keretet biztosítva az intézményközi szinergiáknak és lehetővé téve a több forrásnak megfelelő várospolitikák megszervezését. Az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) 7. cikke szerint:

Az integrált városi stratégiák olyan kölcsönösen összekapcsolt cselekvésekből kell, hogy álljanak, amelyek a városok urbanizált övezeteit érintő gazdasági, környezetvédelmi, éghajlati, társadalmi és demográfiai feltételeire vonatkozó tartós fejlődés elérésére törekednek. Míg az ESB-alapok által támogatott műveletek nem kell hogy lefedjék mindezeket az elemeket, a tágabb stratégiának figyelembe kell vennie az összes felsorolt szempontot. [...] a kölcsönösen összefüggő és összekapcsolt azt jelenti, hogy a cselekvések nem javasolhatók és nem finanszírozhatók egymástól teljesen elszigetelve, hanem azokat egy tágabb integrált stratégia összefüggésében kell kialakítani azzal az egyértelmű céllal, hogy egy koherens és integrált választ adjanak az érintett városi térség problémáira. (EC, 2016, 8. o.).

Ilyen keretek mellett kérték a városokat arra, hogy alakítsanak ki ágazatközi integrált szakpolitikákat és projekteket, e megközelítést az egész szakpolitikai cikluson keresztül alkalmazva. A stratégiai tervezés valójában a szereplők közötti megegyezésen alapul, akiknek a partnersége figyelemmel kell, hogy legyen a munkájukat érintő számos horizontális kérdésre. Ez a horizontális kérdések segítenek abban, hogy „összekössék a pontokat” a tematikus partnerségeken belül és azok között.

Ebből a szempontból az ágazatközi integráció hasznos a **stratégia-alkotásban és a szakpolitikai döntéshozatalban előforduló szűk keresztmetszetek** meghaladásában.

Azonban míg a városi stratégiákat szinte eleve integrált módon kell kialakítani, a végrehajtásuk szakaszai bonyolultabbak lehetnek. Az ágazati felosztás meghaladása **nem megoldás minden problémára** (URBACT, 2019). Sok **kihívással** kell szembenézniük azoknak a szervezeteknek és tisztségviselőknek, akik készek arra, hogy az ágazatközi integrációt megvalósítsák.

Ebben a fejezetben az ágazatközi megközelítést két fő összetevő kapcsán elemezzük:

- **a kohéziós politika szerkezetén belüli ágazatközi integráció**, ahol a fő kihívások közé tartozik az, hogy minden szinten kialakítsák az integrációt lehetővé tévő környezetet, és hogy kezeljék azokat a fennálló feltételeket, amelyek biztosítják az egyéb kohéziós célok teljesítését – nevezetesen a tematikus koncentrációt;
- **ágazatközi integráció a területi irányításban**, ahol a helyi szereplőknek a területi igazgatások szigorú belső szervezetével kell megküzdeniük, valamint a közszféra és a magánszektor szereplőinek széles körét kell bevonniuk az ágazatközi projektek végrehajtásába.

ÁGAZATKÖZI INTEGRÁCIÓ A KOHÉZIÓS POLITIKA SZERKEZETÉN BELÜL

Ebben a részben a következőkkel foglalkozunk:

Hogyan integráljunk témákat az operatív program szintjén?

Hogyan érjük el az ágazatközi integrációt, ha korlátozott számú tematikus célkitűzés áll rendelkezésre (tematikus koncentráció)?

Az uniós kohéziós politikában a fenntartható városfejlesztés több szakpolitikai területen célozza az egymást kiegészítő cselekvések támogatását.

A kohéziós politikai alapok szerkezete és szabályozásai egy kiválasztási folyamaton és a fejlődési egyenlőtlenségekben érintett dimenziók értelmezésén keresztül meghatározzák ezen szinergiák fokozásának elveit. Ezért az Európai Bizottság által az alapok elosztása céljából azokat a témákat és témacsoportokat – azaz tematikus célkitűzések és beruházási prioritások (IP-k) – választotta ki, amelyek képesek az egyenlőtlen fejlődés problémáival megküzdeni, illetve amelyek tekintetében eredményesebb lehet a Bizottság hozzájárulása a szakpolitika végrehajtási folyamatának gördülékenyebbé tételében.

A tagállamok és a régiók gondoskodnak arról, hogy az ESB-alapokból támogatott beavatkozások kiegészítsék egymást, és megvalósításuk összehangolt módon történjék a szinergiák létrehozása céljából, hogy csökkenjenek az irányító hatóságokra és kedvezményezettekre háruló igazgatási költségek és terhek [...]. (I. Melléklet, 3.1.2. Közös rendelkezésekről szóló rendelet)

Különösen a fejlődés „városi” dimenziója működik határtárgyként, lehetővé téve az együttműködést az EU és a területi közigazgatási hatóságok között. Tágabb értelemben a városfejlesztéshez kapcsolódó prioritások és programok segítik a többszintű és ágazatközi irányítási rendszerek fejlesztését.

Az irányító hatóságoknak (MA-k) különösen feladata lenne az összes érintett téma fenntartható városfejlesztési stratégiákba történő integrálásának biztosítása, a helyi és a kohéziós politikai célkitűzések közötti meg nem felelések elsimítása és a megfelelő technikai támogatás garantálása a helyi önkormányzatok (LA-k) részére. A városok szükségleteire és a kohéziós politika előrehaladására tekintettel változhatnak a témák és az alapokhoz kapcsolódó eredményesség, ami szükségessé teszi a témacsoportok és az ezek felhasználására vonatkozó feltételek új keretekbe helyezését. Ennélfogva az alapok architektúrája, az egyik programozási időszaktól a másikig tartó fejlődése során a rugalmasság fokozására törekedett és új eszközökre tett javaslatokat.

Mindazonáltal a jelenlegi (2014–2020) programozási időszakban végzett fenntartható városfejlesztési stratégiaalkotás elemzése kiemelte azokat a nehézségeket, amelyekkel mind az irányító hatóságok, mind pedig a helyi önkormányzatok találkoztak azáltal, hogy különböző tematikus célkitűzéseket integráltak és, végső fokon, annak során, hogy több Európai Strukturális és Beruházási (ESI) alapot építettek be a fenntartható városfejlesztési stratégiák tervezésébe és végrehajtásába.

Mindezek a nehézségek a következő két fő kihívás alá sorolhatók.

Hogyan integráljunk témákat az operatív program szintjén?

A rendeletek fontos szerepet játszanak a témák operatív programokba történő integrálásának feltételei és lehetőségei meghatározásában. A Közös rendelkezésekről szóló rendelet gyűjti össze az eltérő alapok alapvető jellemzőit, lehetővé téve a lehetséges szinergiák holisztikus megközelítését, de egyben az ezzel járó korlátokat is. Így az Európai Bizottság a területi szervek számára biztosítja a finanszírozási lehetőségek áttekintését és végső soron bemutatja, hogyan vehető igénybe több finanszírozás. A közös rendelkezések azonban ennek ellenére fenntartja a tematikus silókat, amelyek mentén felosztják az alapokat.

Az ágazatközi integráció irányába tett első lépés az egyedi alapok szerkezetében található. Különösen az ERFA-ban jelenik meg két módon a szakpolitikák helyi szintű proaktív integrációja. Először is a 7.cikk támogatja a többirányú, sokszínű szakpolitikák integrációját a fenntartható városfejlesztési stratégiák útján, mint a városfejlesztés megközelítésének helyes módját¹ (lásd a Bevezetést). Másodsorban, bár a fenntartható városfejlesztés keretében az összes beruházási prioritás alkalmazása lehetséges, az ERFA-rendelet meghatároz egyedi, városi beruházási prioritásokat:

- 4.e. alacsony szén-dioxid-kibocsátással járó stratégiák támogatása valamennyi területtípuson, de különösen a városi területeken, ideértve a fenntartható multimodális városi mobilitást és a kárenyhítést előmozdító alkalmazkodási intézkedések támogatását;
- 6.e. a városi környezetfejlesztést, a városok megújítását, a rozsdáövezetek (köztük az átalakuló használatú területek) helyreállítását és szennyezésmentesítését és a légszennyezettség csökkentését célzó intézkedések, valamint a zajcsökkentési intézkedések támogatása;
- 9.b. a városi területeken és vidéki térségekben élő rászoruló közösségek fizikai rehabilitációja, valamint gazdasági és társadalmi fellendülése érdekében támogatás nyújtása;

Ezek a befektetési prioritások tudomásul veszik a városi témák keresztirányú relevanciáját. A 2021–2027 közötti programozási időszakra javasolt rendelet még inkább ebbe az irányba módosítja az alapok architektúráját:

- megerősödik a kohéziós politika városi dimenziója azáltal, hogy javaslatot tettek az ERFA fenntartható városfejlesztés céljára rendelt minimális százalékos arányának a 2014–2020 közötti időszakban alkalmazott 5%-ról 6%-ra történő emelésére a 2021–2027 közötti időszakban;

¹ az 1301/2013/EK rendelet, 7. cikk, 1: „Az ERFA a műveleti programok keretén belül támogathatja a fenntartható városfejlesztést olyan stratégiák révén, amelyek integrált intézkedéseket határoznak meg a városok urbanizált övezeteit érintő gazdasági, környezetvédelmi, éghajlati, demográfiai és társadalmi kihívások kezelésére, szem előtt tartva a város és a vidék közötti összeköttetések előmozdításának szükségességét.”

- A tizenegy tematikus célkitűzést öt szakpolitikai célkitűzésbe vonják össze².

Ez a második döntés szélesíti minden egyes célkitűzés hatókörét, lehetővé téve, hogy a tagállamok rugalmasabban járjanak el a finanszírozás egy adott prioritási területen belüli változtatása terén. Az adminisztratív kapacitásba történő beruházások például most mindegyik szakpolitikai célkitűzés alatt megvalósíthatók, a helyett, hogy egy külön szakpolitikai célkitűzésre lenne szükség (TO11 a 2014–2020 közötti időszakban). Különösen a városi dimenzió célozható meg most új módon: az 1-4. számú szakpolitikai célkitűzésekből származó befektetési prioritások a horizontális 5. sz. szakpolitikai célkitűzésben kapcsolhatók össze, ami az integrált területfejlesztést támogatja.



AZ 5. SZÁMÚ SZAKPOLITIKAI CÉLKITŰZÉS ÉS A 2020 UTÁNI RENDELETEK

A javasolt 2020 utáni keretek nagyobb rugalmasságot kínálnak az alapok és a tematikus célkitűzések összesítése terén. A cél annak lehetővé tétele, hogy a helyi stratégiák teljes körűen integrálják a szakpolitikákat és az ágazatokat azok konkrét szükségletei szerint. Az új finanszírozási programra vonatkozó javaslat bevezeti különösen az 5. számú – „a polgáraihoz közelebb álló Európa” – szakpolitikai célkitűzést (PO5). A 2014–2020 közötti időszak 11 tematikus célkitűzését öt szakpolitikai célkitűzésbe vonták össze, de csak az 5. számú szakpolitikai célkitűzés engedi meg a teljes tematikai rugalmasságot. Ez két egyedi célkitűzésnek ad keretet:

- az integrált szociális, gazdasági, kulturális és környezetvédelmi fejlődés és biztonság elősegítése a városi területeken;
- a helyi integrált szociális, gazdasági, kulturális és környezetvédelmi fejlődés és biztonság elősegítése, ideértve a vidéki és a part menti területeket is.

Ezek, az 5. számú szakpolitikai célkitűzésben kifejezetten felsorolt beavatkozások mellett, a másik négy szakpolitikai célkitűzés különböző beavatkozásainak összekapcsolásával érhetők el: idegenforgalmi javakba és szolgáltatásokba történő közberuházások, kulturális és természeti örökség, közterek rehabilitációja és biztonsága.

Figyelemmel arra, hogy az 5. számú szakpolitikai célkitűzés összekapcsolhatja az összes többi szakpolitikai célkitűzés keretében finanszírozott tevékenységeket, ez egy, a helyi adottságokhoz szabott, eredendően több ágazatra kiterjedő, integrált megközelítést tesz lehetővé.

² Az új célkitűzések egy „(1) intelligensebb, (2) zöldebb, (3) összekapcsolt és (4) szociális Európa” megvalósítására irányulnak. Ezt követően egy új (5) horizontális célkitűzést határoztak meg arra a célra, hogy Európát közelebb hozzák az állampolgárokhoz azáltal, hogy Európa szerte támogatják a helyben kialakított beruházási stratégiákat (EC, 2019).

További információk

Az Európai Parlament és a Tanács rendeletére vonatkozó javaslat az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a Kohéziós Alapról: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=COM%3A2018%3A372%3AFIN>

Az ebbe az irányba tett lépések célja az, hogy nagyobb fokú szabadságot biztosítsanak a területi szervek számára, elismerve azt, hogy a szakpolitikai területek közötti releváns szinergiák csak az alulról építkező szükségletek bevonásával, a helyi szereplők képességeinek figyelembe vételével érhetők el.

E cél elérése érdekében **az irányító hatóságok jelentős szerepet vállalnak**. Mivel ezek feladata az operatív programok elkészítése, fokozhatják a finanszírozás koherenciáját és hatékonyságát; a folyamat korai szakaszában kiválaszthatják a célkitűzéseket, eloszthatják a feladatokat és meghatározhatják a stratégiák területi irányultságát – figyelembe véve a meglévő adminisztratív szervezetet (FUA, nagyvárosi térség, város stb.).

A 2014–2020 közötti időszak tapasztalatait elemezve azok a döntések bizonyulnak eredményesebbnek, amelyek az érintett szervekkel folytatott párbeszédre alapulnak, ideértve a más uniós alapok irányításáért felelős szerveket is, különösen az Európai Szociális Alapot (ESZA). Ez a párbeszéd nem csak alapvető a fenntartható városfejlesztési stratégiák megvalósítása tekintetében, hanem megfelel a közös rendelkezésekről szóló rendeletben³ a többszintű irányítással kapcsolatban meghatározott elveknek is (lásd az Irányítás fejezetet).



TOSZKÁNAI REGIONÁLIS OPERATÍV PROGRAM (IT)

A toszkánai regionális operatív program egy **tapasztalt irányítási struktúra** és a program prioritásainak **közös tervezésére** kiterjedő folyamat eredménye, ideértve mind az irányító hatóságokat, mind pedig a helyi önkormányzatokat. Így megvalósult az ágazatközi integrációra való törekvés és egy támogató és koordináló hálózatot alakított ki az irányító hatóság szervezeti egységein belül, továbbá megnyitotta a programozási folyamatot a területi szintek felé.

Az alapok irányításának rendszere beágyazódik a meglévő adminisztratív struktúrába:

³ Lásd még az Európai Parlament és a Tanács rendeletére vonatkozó javaslat 6. cikkét. COM(2018) 375.: „(1) Minden tagállam partnerséget létesít az illetékes regionális és helyi hatóságokkal. [...] (2) A többszintű kormányzáson alapuló elvnek megfelelően a tagállamok bevonják az említett partnereket a partnerségi megállapodások elkészítésébe, valamint a programok elkészítésének és végrehajtásának teljes folyamatába”.

egy hagyományos ágazati szervezet, kiegészülve egy szilárd irányítási rendszerrel, amely a régió és a települések közötti erős és régóta fennálló kapcsolatokra épül. Ennek eredménye egy „diffúz” szervezet, ahol a programozási és az irányítási funkciók elkülönülnek: a központi koordinációs iroda feladata a program, azaz az operatív program és a városi tengely megírása és strukturálása; eközben minden egyes adminisztratív szervezeti egység külön irányítja és felügyeli a cselekvéseket.

A városi tengelynek van egy olyan vezetője, aki kifejezetten a (kedvezményezettekkel fennálló) vertikális integrációval és (az adminisztratív ágazatokon belüli) horizontális integrációval foglalkozik. Ugyanakkor a tengelyhez tartozó cselekvéseket az adott szervezeti egységek aktualizálják. Valamennyi tisztségviselő a feladataival összhangban szoros kapcsolatban áll a helyi önkormányzatokkal, és technikai támogatási feladatokat is ellátnak.

Ez a szoros kapcsolat a kezdetektől fogva a folyamat alapvető elemét alkotja. Az operatív program írása során az első lépés a helyi önkormányzatokkal közösen végzett tervezés, melynek célja a területfejlesztés célkitűzéseinek és cselekvéseinek felvázolása. Annak ellenére, hogy úgy döntöttek, a városi tengely csak két tematikus célkitűzést foglal magába (nevezetesen a 4. számú tematikus célkitűzést (az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság megvalósítását) és a 9. számút (társadalmi befogadás), a befektetési prioritások közös tervezése lehetővé tette, hogy az irányító hatóság olyan módon jelenítse meg ezeket, amely felfelé irányulva tükrözi a teljes terület horizontális igényeit.

Az ERFA és az ESZA alapok közötti kapcsolatokat szintén felvázolták már a programozási szakaszban. Az operatív programba beépült az irányító hatóságok közötti párbeszéd. Például az ESZA programozásnak való megfelelés részét képezte a stratégiák kiválasztási szempontjainak.

A fenntartható városfejlesztési stratégiákat valójában a városoknak címzett pályázati felhívás útján választják ki. Ez lehetővé teszi, hogy az irányító hatóság ösztönözze egyedi jellemzők beépítését a stratégiai dokumentumokba. Ezek közé tartozik, hogy a felhívás előírja az egyéb köz- vagy magánfinanszírozási alapokkal fennálló kapcsolatok tisztázását: bár a több alap összekapcsolt használata önmagában nem követelmény, ezek a szinergiák előnynek számítanak.

A program nem csak a finanszírozással kapcsolatos témákra összpontosít és a holisztikus stratégiákat is ösztönzi. Ez az ösztönző – amely távol áll attól, hogy eltéréseket alakítson ki az operatív programban rögzített célkitűzésekhez képest – lehetővé teszi, hogy szabadabban dolgozzák ki a célkitűzéseiket és nagyobb rugalmasságot enged a témák integrációja terén.

További információk

https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2014-

[2020/italy/2014IT16RFOP017](https://www.regione.toscana.it/porcreo-fesr-2014-2020)

Toszkána régió hivatalos honlapja:

<http://www.regione.toscana.it/porcreo-fesr-2014-2020>

<http://www.regione.toscana.it/-/por-fesr-2014-2020-i-progetti-di-innovazione-urbana-piu->

Az irányító hatóságok például arra ösztönözhetik a helyi önkormányzatokat, hogy tág stratégiákat alkossanak, amelyek számos témát és szakpolitikai területet felölelnek és integrálnak, de egyben világosan mutatják is az e célkitűzések közötti kölcsönhatásokat. Ez az információ megkönnyíti a stratégiák végrehajtásának tervezését az e célkitűzésekre közvetlenül hivatkozó integrált projekteken keresztül.

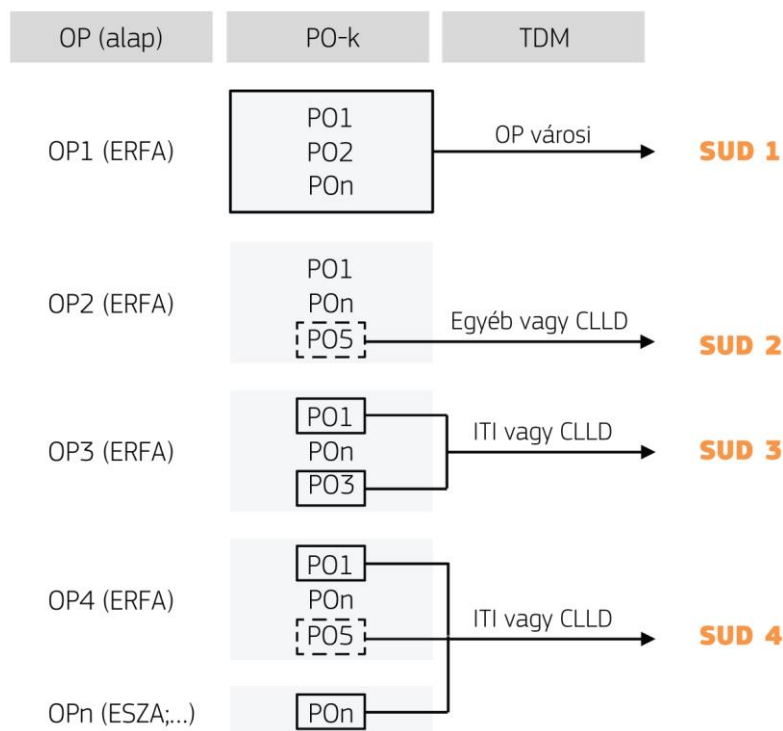
A fenntartható városfejlesztési stratégiák pályázati alapú kiválasztásának megszervezésével, vagy legalább egy „érdeklődés kifejezésére vonatkozó felhívás” közzétételével további ösztönzés biztosítható. Ezekkel az eljárásokkal az irányító hatóságok egyedi feltételek teljesítését kérhetik a helyi szervektől (az érintett városok képességeitől függően, többé vagy kevésbé kötelező előírásként). Ezek a feltételek lehetnek egyedi beruházási prioritások csomagjainak integrációja vagy több szervezeti egység közötti együttműködés előírása.

Az irányító hatóságok a **területi megvalósítási mechanizmus kiválasztásával** is elősegíthetik az ágazatközi integrációt. A 2014–2020-as programozási időszak során a több tematikus célkitűzés használata egy a célra rendelt városi operatív program útján érhető el, egy vagy több alap finanszírozását használva. Az irányító hatóságokra azonban gyakran jellemző az, hogy egyedi **célokat, eszközöket és ütemterveket** alkalmaznak, amelyek nem szükségszerűen vannak összehangolva az ágazatközi szakpolitikákkal.



Az operatív programot irányító adminisztráció sokszor egy adott szakpolitikai területhez tartozik (például az infrastruktúráért felelős minisztérium) és előfordulhat, hogy saját egyedi szereplőkkel és nyomonkövetési folyamatokkal dolgozik. Ez még jobban kitűnik akkor, ha az irányító hatóság több finanszírozási alapot fog össze. A szokásosan az ESZA útján finanszírozott puha szakpolitikákat nehezen veszik figyelembe a területi/infrastrukturális irányultságú szervezeti egységek, amelyek általában jobban ismerik az ERFA keretében alkalmazott ajánlattételi eljárásokat (lásd a Finanszírozás és pénzügyek fejezetet).

A 2021–2027 közötti programozási időszakra vonatkozó rendelet javaslata szerint a városokhoz kapcsolódó operatív program megmarad, de az eszközök új kombinációit vezetik be a városi szintű ágazatközi integráció folyamatának kiszélesítése érdekében.



1. ÁBRA A területi megvalósítási mechanizmusok struktúrája a 2021–2027 közötti programozási időszakra vonatkozó rendelet javaslatában.

Az irányító hatóságok dönthetnek úgy a programjukban, hogy egy egyedi területi megvalósítási eszközt – integrált területi beruházás (ITI) vagy közösségvezérelt helyi fejlesztés (CLLD) – használnak több szakpolitikai célkitűzés összekapcsolása érdekében a fenntartható városfejlesztési stratégiák kidolgozása során. Az integrált területi beruházást egyes esetekben már a partnerségi megállapodásokban említik annak érdekében, hogy a települések közötti stratégiákban ösztönözzék az ágazatközi integrációt, például a funkcionális városi területekre vonatkozó fenntartható városfejlesztési stratégiák kidolgozásakor. Az integrált területi beruházás valóban hasznos a finanszírozási források megnövelése valamint az összetettebb és változatos kihívásokra történő válaszadás céljából (lásd a Pénzügyek és finanszírozás fejezetet). Rotterdamban például arra utaltak, hogy az integrált területi beruházásnak a funkcionális városi területen történő kialakítása segíti az olyan innovációs szakpolitikák megszólítását, amelyek szokásosan egy nagyobb területet és több résztvevőt igényelnének. Göteborgban a fenntartható városfejlesztési stratégia az integrált területi beruházás útján olyan ágazatokat integrál, amelyeket a város általában nem vállal fel, mint például az innováció és a vállalkozásfejlesztés.

Azonban amikor több finanszírozás összekapcsolására kerül sor, megnövekednek a szervezeti problémák és a bürokratikus terhek. Ez a megközelítés azon igazgatási szervek számára hasznosabb, amelyek magas összegű uniós finanszírozásra számítanak és tapasztaltak az uniós alapok kezelésében. Ezt követően a sikeres ágazatközi integráció alapvetően az illetékes hivatalok azzal kapcsolatos tapasztalatán és képességein múlik, hogy túllépjenek a silószerű

gondolkodáson és hogy más intézményekkel és szervezeti egységekkel közösen dolgozzanak (lásd ennek a fejezetnek a második szakaszát).

Hogyan érjük el az ágazatközi integrációt, ha korlátozott számú tematikus célkitűzés áll rendelkezésre (tematikus koncentráció)?

Az Európai Strukturális és Beruházási alapok egy sor feltételt írnak elő a felhasználásukkal kapcsolatban. Azonban minden programozási időszak szabályozása tovább alakít ezeken a szabályokon annak érdekében, hogy biztosítsa a regionális fejlesztés tagállamok közötti egyensúlyát. A 2014–2020-as programozási időszakban az alapokat tizenegy tematikus célkitűzés mentén csatornázták. Azonban **valamennyi alap kifejezetten csak néhány témára irányul, ami a tematikus koncentrációját tükrözi**. Az ERFA kifejezetten az első négy tematikus célkitűzésre (TO) irányul, amelyeknek a következők a legfontosabb prioritásai:

- innováció és kutatás (TO1)
- a digitális menetrend (TO2)
- támogatás a kis- és középvállalkozásoknak (KKV-k) (TO3)
- alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság megvalósítása (TO4).

Emellett az egyes tematikus célkitűzéshez rendelt források összege függ a régió kategóriájától is. Az ERFA esetében például:

- a fejlettebb régiókban legalább a források 80%-át a négy legfontosabb prioritásból legalább kettőben kell felhasználni;
- az átmeneti régiókban ez az irányultság a források 60%-a;
- a kevésbé fejlett régiókban ez az arány a források 50%-a.

Bizonyos tematikus célkitűzéseknek továbbá részesülniük kell egy minimális finanszírozási összegből, ismét csak a régió besorolásának megfelelően. Például az ERFA források bizonyos százalékát a TO4-re, azaz az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság megvalósítására kell elkölteni:

- fejlettebb régiók: 20%
- átmeneti régiók: 15%
- kevésbé fejlett régiók: 12%.

Bár ezek a százalékos arányok változhatnak a következő programozási időszakban, az irányító hatóságokat és a helyi önkormányzatokat érintő következmények ugyanazok: A fenntartható városfejlesztési stratégiáknak a régió típusától és a rendelkezésre álló forrásoktól függően kell figyelembe venniük bizonyos célkitűzéseket. Nemzeti vagy regionális szinten további korlátozások határozhatók meg, és azokra a partnerségi megállapodásban megállapított egyedi városfejlesztési útmutatások vonatkozhatnak.



Tematikusan a fenntartható városfejlesztési stratégiák 2014–2020-ban hozzájárultak az összes tematikus célkitűzéshez és a befektetési prioritások széles köréhez, főként az ERFA és az ESZA forrásaiból. A fenntartható városfejlesztési stratégiákban leggyakrabban használt tematikus célkitűzések azonban a T04 (az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság megvalósítása), a T06 (környezetvédelem és erőforrás-hatékonyság) és a T09 (társadalmi befogadás). Az ágazatközi integráció tekintetében a stratégiák 27%-a négy tematikus célkitűzést használ, míg a stratégiák körülbelül 36%-a stratégiánként ötnél több beruházási prioritást integrál.

A rendelkezésre álló célkitűzések és prioritások magasabb száma lehetővé teszi, hogy a városok rugalmasabbak legyenek a helyi problémákra alkalmazható stratégiák testre szabásában. Mindazonáltal a fontos témák és ezek kombinációinak közös munkával történő kiválasztása különösen akkor lehet eredményes, ha a tagállam vagy a régió irányító hatósága csak kevés tematikus célkitűzést engedélyez. Minél szigorúbb a tematikus koncentráció a fenntartható városfejlesztés összefüggésében, annál jobban befolyásolja a stratégia tartalmát és annál nehezebb lehet az ágazatközi integráció.

A helyi önkormányzatok néha arra kényszerülnek, hogy olyan témákat vegyenek fel a stratégiáikba, amelyek nem minősülnek prioritásnak, vagy, ellenkezőleg, nem használhatják fel a finanszírozást a sürgető problémáik megoldására. A partnerség elvének megfelelő alkalmazása és a fenntartható városfejlesztési architektúra alternatív formái által az ágazatközi integrációra gyakorolt hatások alapos megértése, illetve a választott prioritások relevanciája segíthet e kockázat enyhítésében.



ÚSTÍ NAD LABEM-CHOMUTOV INTEGRÁLT STRATÉGIÁJA (IS ÚCA ITI) (CZ)

A 2014–2020-as programozási időszakban a kohéziós politika hét fenntartható városfejlesztési stratégiát támogat a Cseh Köztársaságban és ehhez végrehajtási eszközként az integrált területi beruházást (ITI) használja. Összességében hét operatív program és három különböző alap járul hozzá a stratégiákhoz: az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), a Kohéziós Alap (KA) és az Európai Szociális Alap (ESZA). Együttesen a stratégiák csaknem valamennyi tematikus célkitűzést lefedik. A társadalmi-gazdasági mutatók nemzeti szinten lefolytatott elemzése alapján azonban a témák csoportosítása kis mértékben eltér a hét stratégia esetében.

Ústí nad Labem-Chomutov (IS ÚCA ITI) integrált stratégiája kifejezetten egy funkcionális városi területre irányul, amely öt jelentős várost és ezek hátszágát foglalja magában. Ez a terület 1990 óta strukturális problémákkal szembesült és bonyolult társadalmi-gazdasági átalakuláson ment át. A terület strukturálisan hátrányos helyzetű térségként jellemezhető (a korábbi nehézipari irányultsága miatt), és rendszeresen a nemzeti regionális politikai programok által támogatandó régiók közé sorolták.

Az IS ÚCA ITI esetében az ESB-finanszírozás alapvetően fontos a stratégia végrehajtásához, továbbá számos tematikus célkitűzés és alap keretében támogatja a beruházási prioritásokat: (i) közlekedési elérhetőség és belső összeköttetések, (ii) táj és környezet, különös tekintettel a rozsdáövezetek rehabilitációjára, (iii) a technológiakon, tudáson és innováción alapuló gazdasági versenyképesség, és (iv) társadalmi kohézió. Mindazonáltal, mivel az integrált területi beruházásokhoz rendelt tematikus tevékenységek körét a regionális fejlesztési minisztériumban működő nemzeti koordinációs hatóság határozta meg, a pénzügyi keretet inkább „felülről lefelé irányulóként”, mint „alulról építkezőként” jellemezték.

Az ÚCA területen a helyben tapasztalható fő kihívások közé tartozik a társadalmi-gazdasági szerkezet átalakítása (a hagyományos iparágak hanyatlása, alacsony foglalkoztatottság, strukturális munkanélküliség, patológiás társadalmi jellemzők) és a súlyos környezeti problémák megoldása (levegő-, víz- és talajszennyezés, rozsdáövezetek rehabilitációja). E kihívásoknak azonban csak egy része kezelhető a felvázolt integrált területi beruházások pénzügyi támogatásával. Például a közlekedés és a városi mobilitás a stratégia fontos célkitűzései közé tartozik, bár ezek jelentősége a terület szempontjából alacsony; ugyanakkor a környezetvédelmi politikákra fordítható pénzügyi támogatás alacsonyabb, mint a tényleges igények.

Elképzelhető, hogy az IS ÚCA ITI olyan rendszerszintű és integrált projekteket hozhat létre, mint például a jóléti szolgáltatások és a szociális lakáshoz juttatás rendszerszintű tervezése, közösségi közlekedési rendszer, közbiztonság és bűnmegelőzés, rozsdáövezetek rehabilitációja. Azonban továbbra is szükség van további pénzügyi forrásokra, hosszú távú (egy ESB-alap programozási időszakánál hosszabb) tervezésre, valamint a központi és a helyi szint közötti koordinációra.

További információk

STRAT-Board stratégiai tájékoztató: <https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=CZ-001&fullscreen=yes>

Általánosabb szinten a támogatható témák és cselekvések szűkítése, például a nemzeti vagy regionális szinten előírt integrált területi beruházási szabályokkal kapcsolatban, alááshatja a helyi partnerek bizalmát az eszköz képességeiben (lásd még a túlszabályozás kérdését az Irányítás fejezetben). Ajánlott kialakítani egy **közös értelmezést** azzal kapcsolatban, mit is jelent az ágazatközi integráció az ESB-alapok irányításában **érintett különböző szintek között** (URBACT, 2019). Ez a **több érdekelt félre kiterjedő bejövő információk és visszajelzések szolgáltatását célzó formális és informális módszerek** kialakításával érhető el: ahogy említettük, az irányító hatóságoknak törekedniük kell a helyi önkormányzatok bevonására az operatív program prioritásainak meghatározása során, de a helyi önkormányzatoktól a folyamatban lévő stratégiai folyamatokkal kapcsolatban érkező visszajelzéseket is

ösztönözniük kell, és egyszerűsíteniük kell a több finanszírozási forrásból támogatott pályázati eljárásokat. Ugyanakkor a helyi önkormányzatoknak törekedniük kell az uniós döntések befolyásolására, „lobbizva” annak érdekében, hogy az **igényeik megjelenjenek az alapok architektúrájának magasabb szintjein**. A nemzetközi hálózatokban és kezdeményezésekben való részvétel szintén hasznos lehet abból a célból, hogy jobban megismerjék az irányító hatóságok és a helyi önkormányzatok közötti együttműködés legjobb gyakorlatait és a közös tervezést, illetve általánosabban tudatosítsák az ágazatközi együttműködésre vonatkozó lehetséges megközelítéseket. Az irányító hatóságok és a városok közötti szakembercseré és mobilitás szintén elősegítheti a különböző kormányzati szintek közötti számonkérhetőség erősítését és a horizontális kérdésekre vonatkozó ismereteket. Egy ilyen program hatására a munkatársak felismerik az adott helyzetből eredő nehézségeket és korlátokat.

Amikor a helyi önkormányzatoknak azzal kell megküzdeniük, hogy az irányító hatóságok által felülről lefelé irányuló módon elérhetővé tett tematikus célkitűzések köre korlátozott, akkor is vannak módok arra, hogy ágazatközi integrált stratégiákat valósítsanak meg. Például **még az önálló tematikus célkitűzések is vizsgálhatók holisztikus szemmel**, ami figyelembe veszi a különböző ágazatok közötti integrált cselekvéseket. A TO1 (kutatás és innováció) például, egy fenntartható stratégiában, tekinthető horizontálisnak (lásd például a társadalmi innováció fogalmát) és kiterjedhet a különböző szakpolitikai területekre vonatkozó kemény és puha intézkedések összekapcsolására. Ez azt jelenti, hogy **a stratégiák annak ellenére is megvalósíthatják az integrációt, hogy csak korlátozott számú tematikus célkitűzést használnak**. Finnországban például a Hat Város stratégia (lásd a Stratégiai dimenzióról szóló fejezetben található keretes részt) egy világos gazdaságfejlesztési irányultságból indítva összekapcsolja a regionális innovációs stratégiákat a tágabb városfejlesztési célkitűzésekkel. Mindazonáltal 2018-tól kezdve a hat város már közel 30 kisebb pilot- és kísérleti projektet indított az intelligens mobilitástól és tiszta technológiától kezdve az egészségügyig és oktatásig, hogy megteremtse a vállalkozásfejlesztést lehetővé tévő környezetet. Ennek hatására ez az ágazati együttműködés fellendítette a különböző szervezeti egységek, városok és helyi szereplők közötti cserekapcsolatokat, ami az új ágazatközi stratégiák alapjaként szolgálhat.

Sőt a helyi önkormányzat önállóan dönthet úgy, hogy a stratégiáját egy adott prioritási témára összpontosítja. Ez a döntés nem jelenti azt, hogy nem törekedhet több célkitűzés integrációjára. Ezek lehetnek olyan horizontális témák, amelyeket több szervezeti egység is fontosnak tart (például a hátrányos helyzetű városrészek rehabilitációja), és amelyek képesek több projekt, forrás és szereplő összekapcsolására. A nemzetközi menetredek valójában azoknak a **horizontális kérdéseknek a létét hangsúlyozzák, amelyek képesek több szakpolitika és projekt összekapcsolására úgy, hogy eközben biztosítják ezek átfogó koherenciáját** – lásd például az EU városi menetrendjét.

Végül pedig egy másik lehetőség a **további területi eszközök használata az olyan egyedi problémák megoldására**, amelyekkel nem tud közvetlenül foglalkozni a fenntartható városfejlesztési stratégia. Itt különösen a közösségvezérelt helyi fejlesztés által a városi területek számára kínált, a jelenlegi és a következő programozási időszak során támogatott, lehetőségekre hivatkozunk (a közösségvezérelt helyi fejlesztés (CLLD) részletes magyarázata az Irányítás fejezetben található). A közösségvezérelt helyi fejlesztés lehetővé teszi témák, finanszírozások és szereplők (ideértve a nem közszerelőket is) integrálását, az alulról építkező döntéshozatal támogatását, az információ-megosztást és olyan egyedi problémák bemutatását, amelyek nem tudnak a politikai napirendre felkerülni. Használható például a

közösségvezérelt helyi fejlesztés egy integrált területi beruházással szinergiában annak érdekében, hogy egy adott terület fenntartható városfejlesztési stratégiájában nem szereplő tematikus célkitűzésekre irányuljon. Példa erre a szociálpolitikák integrációja a T09 (társadalmi befogadás) keretében egy hátrányos helyzetű városrészben, míg városi vagy funkcionális városi területi szinten az integrált területi beruházás valamilyen más szakpolitikai témákat céloz meg. Ebben az egyedi esetben az integráció a két stratégia együttes figyelembe vételével valósulna meg.

AJÁNLÁSOK

- Fedezze fel, hogy a kohéziós politika rendeletei milyen sokféle lehetőséget kínálnak az ágazatközi integrációra.
 - Az operatív programok kialakíthatók (városhoz kapcsolódó) tematikusan horizontális beruházási prioritások használatával.
 - A 2021–2027 közötti időszakra javasolt rendeletek új módszereket kínálnak a témák és a finanszírozási alapok összekapcsolására az operatív programok szintjén.
 - Különösen az 5. sz. szakpolitikai célkitűzés (PO5) teszi azt lehetővé, hogy az operatív programok és a stratégiák nagyobb rugalmassággal tartalmazzák a stratégiákat.
- Az operatív programok készítésekor tervezzen ágazatközi integrációt a fenntartható városfejlesztési stratégiában.
 - Az irányító hatóságoknak a programozás első fázisától kezdve be kell vonniuk a helyi önkormányzatokat, így biztosítva a partnerség és a többszintű irányítás elvei iránti elkötelezettségüket.
 - Az irányító hatóságok egyedi követelményeket vagy javaslatokat határozhatnak meg az operatív programokban az ágazatközi együttműködés fokozására a stratégiaalkotás során.
 - Az irányító hatóságok használhatnak pályázati alapú kiválasztási eljárásokat a stratégiákhoz annak érdekében, hogy kihasználják a helyi önkormányzatok stratégiai kapacitásait és az integrált stratégiák tervezésének irányába befolyásolják őket.
 - Az irányító hatóságok kiválaszthatják a megfelelő területi megvalósítási mechanizmusokat annak érdekében, hogy a városok számára több tematikus célkitűzés és finanszírozási alap álljon rendelkezésre.

- Alakítsa ki az ágazatközi integrációra vonatkozó információadás és visszajelzés formális és informális módjait, hogy elkerülje a felülről lefelé irányuló döntések és a helyi igények közötti eltéréseket.
 - Alakítsa ki az irányító hatóságok és a helyi önkormányzatok közös értelmezését azzal kapcsolatban, mit jelent az ágazatközi integráció.
 - Az irányító hatóságoknak ösztönözniük kell a helyi önkormányzatoktól az aktuális stratégiai folyamatokkal kapcsolatban érkező visszajelzéseket.
 - A helyi önkormányzatok, például nemzetközi hálózatokban és kezdeményezésekben való részvétel útján, erőteljesebben befolyásolhatják az uniós döntéseket, „lobbizva” annak érdekében, hogy az igényeik megjelenjenek az alapok architektúrájának magasabb szintjein. Így a városok kapcsolatokat alakíthatnak ki más városokkal és tanulhatnak az irányító hatóságok és a helyi önkormányzatok közötti együttműködés legjobb gyakorlataiból.
 - Építsen ki bizalmat és számonkérhetőséget a résztvevő kormányzati szintek között, például úgy, hogy a munkatársak mozoghassanak az irányító hatóságok és a helyi önkormányzatok között.
- Hozzon létre ágazatközi integrált stratégiákat akkor is, ha csak egy önálló tematikus irány és néhány tematikus célkitűzés áll rendelkezésre.
 - A helyi önkormányzatok használhatják a rendelkezésre álló tematikus célkitűzések tág értelmezéseit.
 - Amikor a stratégia egy adott témára irányul, meghatározható több célkitűzés, kiindulópontként tekintve a fő témára és azt különböző nézőpontokból megvizsgálva.
- Használja a közösségvezérelt helyi fejlesztést (CLLD), hogy helyi szinten egy adott problémára irányítsa a figyelmet és ahhoz finanszírozást szerezzen.
 - A helyi szereplők (kedvezményezettek, városok, szövetségek stb.) bővített hálózatán belül válassza ki a problémákat és keresse meg a megoldásokat.

ÁGAZATKÖZI INTEGRÁCIÓ A TERÜLETI IRÁNYÍTÁSBAN

Ebben a részben a következőkkel foglalkozunk:

Hogyan készíthetjük közös munkára a különböző szervezeti egységeket és hivatalokat?

Hogyan érhető el helyi szinten az ágazatközi integráció a végrehajtási szakaszban?

Az ESB-alapok koordinációja lehetővé teszi a **silók lebontását, a szinergiák** azonosítását és a **szakpolitikai területek közötti egymást kiegészítő elemek** megtalálását. Ezért a fenntartható városfejlesztési stratégia megvalósítása arra is lehetőséget nyújt, hogy túllépjünk a **területi adminisztratív szervezeteken belül meglévő ágazati akadályokon**.

Ehhez nem csak azokra az eszközökre kell összpontosítani, amelyek egyedi szabályok szerint integrálják az alapokat és a témákat, hanem a szereplők és a szervezeti egységek közötti együttműködés kialakítására is, átfogva a helyi irányítási szervezeteket (lásd az Irányításról szóló fejezetben a szereplők közötti együttműködésről szóló részletesebb kifejtést). Így megnövekedik a stratégiák szerepe az érdekek és az érdekelt felek összekapcsolásában, és fokozódik a régiók és a városok arra vonatkozó képessége, hogy egy **tartós és hosszú távú integrált fenntartható fejlesztési folyamatot** hajtsanak végre.

A szakpolitikai integrációt ezen a szinten hagyományosan úgy értették, hogy az főként az emberi erőforrások és a hatékonysági célkitűzések kezeléséhez kapcsolódik. A szakpolitikai integrációról szóló szakirodalomban az empirikus elemzés a meghatározó, és az főként az egyedi ágazatközi témák összetettségének kezeléséről szól (különös tekintettel, főként a téma elterjedésének kezdetekor, a környezetvédelem és az éghajlatváltozás kérdéseire) (Tosun & Lang, 2013).

Bár ez továbbra is így van, az ágazatközi integráció, az EU által támogatott formájában, az innováció fellendítésére is képes, nem csak eltörölve az ágazati szakpolitikák közötti határokat, hanem újra is rajzolva azokat (Rode et al., 2017).

Sőt a fenntartható városfejlesztési stratégiák többszintű irányításán belül a silók eltérőek lehetnek a nemzeti, irányító hatósági és helyi önkormányzati szinteken. Az ágazatközi szakpolitikákat felhasználó vertikális integráció kiterjedhet a **hatáskörök és felelősségi körök átruházására**, és a politika szerepét hangsúlyozza abban, hogy egy centralizáltabb vagy decentralizáltabb megközelítésre törekednek-e.

Innovatív jellegéből fakadóan az ágazatközi integrációnak számtalan szűk keresztmetszettel kell megküzdenie, amelyek különösen a **szereplők preferenciáihoz** és általánosabban a **többféle érdek** keretbe foglalásához kötődnek (Tosun & Lang, 2013).

Végül pedig az integráció megvalósulásának szintje, a gyakorlattól függően, eltérő jelentéseket és eltérő célokat hordoz. A **végrehajtás** során különösen nagy kihívásokkal járhat az ágazatközi integráció.

Hogyan készíthetjük közös munkára a különböző szervezeti egységeket és hivatalokat?

Két fő formája van az ágazati akadályok leküzdése érdekében a gyakorlatban alkalmazható együttműködésnek: a **rugalmas** együttműködés (eseti, ideiglenes megoldások kialakítása a felmerülő kérdések mentén) és a **strukturált** együttműködés (amely a szervezeti/adminisztratív struktúrára összpontosít).

Az optimális megoldás mindkét esetben a résztvevő szervek szervezeti egységei közötti koherencia biztosítása, és **már a stratégia kialakításának szakaszában gondolni kell a lehetséges közös szakpolitikákra és projektekre**. A folyamat korai szakaszaiban meghozott azonnali és egyértelmű döntésekhez a szervezeti egységek, a területi szervek és szereplők között fennálló viszonyok pontos ismeretére van szükség, valamint képesnek kell lenni építeni az integrált stratégiákra vonatkozó korábbi együttműködés tapasztalataira, számolni kell a tisztségviselők közötti lehetséges érdekellentétekkel és nagyon világosan el kell határolni a felelősségi köröket és feladatokat.

Az ilyen fokú előrelátás azonban ritka, a stratégiaalkotás hosszú folyamata során pedig számos fordulópont adódhat (a **politikai prioritások megváltozásától** kezdve a **funkciók újraosztásán** keresztül az **adminisztratív átszervezésig**). Ezekben az esetekben egyedi intézkedéseket lehet a gyakorlatban alkalmazni annak érdekében, hogy gördülékenyebbé váljon az együttműködés a folyamat során.

Az első megvizsgálandó lépés az, **milyen stratégiai kérdések és célkitűzések esetében érdemes ágazatközi integrációra törekedni**.



Az összetett integrált problémák könnyebben felkerülhetnek a szakpolitikai napirendre (Tosun & Lang, 2013), mert több érdeket ölelnek fel és nagyobb valószínűséggel tudatosul a jelentőségük. A gyakorlatban azonban nem mindig veszik figyelembe ezeket, mert a kapcsolódó célokat és prioritásokat nem osztják az érdekelt felek.

Ez a helyzet akkor állhat elő, ha a város idejekorán nem vonja be az összes érdekelt felet a témák kiválasztásába. Az **adminisztráció számára és az azon belül dolgozó belső (és a külső) erőforrások közötti információmegosztás** alapvetően fontos, mind abban a tekintetben, hogy integrálják a stratégia megfelelő tartalmát és célkitűzéseit, mind pedig abban, hogy a **prioritásokat a megvalósíthatóságuk szerint** azonosítsák.

Például kiküldhető egy hírlevél az összes tisztségviselőnek, tájékoztatva őket valamennyi szervezeti egység lehetőségeiről és eredményeiről, míg ugyanakkor kérdőíveket is ki lehet küldeni a részükre a felmerülő igények felderítése érdekében.

A **szervezet jellemzői** – például a horizontális szakpolitika terén munkába vonható szervezeti egységek és tisztségviselők száma, a hivatali struktúra, a projektirányítási folyamat – szintén hozzájárulhatnak annak meghatározásához, mely témákat lehet integrálni. Egy nagy igazgatási szervezetben segítheti a lehetséges együttműködés meghatározását az, ha van egy külön iroda vagy egy kinevezett tisztviselő, aki az egyes szakpolitikai vezetőktől érkező valamennyi információt összegyűjti. Kisebb szervezeti környezetekben az emberi és személyes kapcsolatokban, és így a közös cselekvésekben való részvétel lehetőségeiben rejlik a lehetséges együttműködések meghatározásának kulcsa. Akár az irodák térbeli elrendezését is meg lehet változtatni annak érdekében, hogy növeljük a kölcsönhatások valószínűségét. Gentben például az igazgatási szervezetben rugalmas munkaállomásokat alkalmaznak, ami lehetővé teszi, hogy a különböző szervezeti egységek munkatársai között több kapcsolat alakuljon ki.

Ebből következik, hogy annak eldöntése, mely szakpolitikai területeket integráljanak, jelentős mértékben függ attól, mennyire képesek **összekapcsolni a különböző szervezeti egységek**

érdekeit. Ezért az egyik javaslat az lehet, hogy már a folyamat kezdetén önértékelő szakaszokat kell bevezetni, amelyek révén megragadhatók az integráció fő erősségei és gyengeségei (lásd az alábbi keretes részt).



A FENNTARTHATÓ VÁROSOK REFERENCIAKERETE (RFSC)

A Fenntartható városok referenciakerete (RFSC) egy online eszköztár azon helyi önkormányzatok számára, amelyek integrált és fenntartható városfejlesztést folytatnak vagy készek ennek a folyamatnak az elindítására. Az RFSC az integrált fenntartható városfejlesztés alapelveire épül és segíti a helyi önkormányzatokat a stratégiák és a projektek városi szintű tervezésében, megvalósításában és nyomon követésében.

Az RFSC-t eredetileg a Lipcsei Charta (2007) keretében alkották meg az EU tagállamai, az Európai Bizottság (DG REGIO) és az érintett érdekelt felek, majd egy 2016-ban kiadott új változat keretében a CEREMA (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement) tudományos támogatásával a francia lakásügyi és fenntartható otthonteremtési minisztérium továbbfejlesztette azt annak érdekében, hogy helyi szinten kövesse az EU városfejlesztési menetrendjének fejlődését és az ENSZ 2030-ig tartó időszakra szóló menetrendjének végrehajtását, valamint a 17 fenntartható fejlesztési célt (SDG-k). Az RFSC-t Európában a CEMR (Európai Települések és Régiók Tanácsa) támogatja és népszerűsíti.

Az eszköztár különböző léptékekben alkalmazható a városi stratégiákra és projektekre, de a legjobban a kis és közepes méretű városok stratégiai esetében működik, egy egyszerű, strukturált és informatív önértékelő eszközt kínálva.

A stratégiai gondolkodást segítő leghasznosabb eleme a stratégiafejlesztés öt legfontosabb pillérének azonosítása (területi, irányítási, szociális, gazdasági és környezetvédelmi pillérek) és a kapcsolódó 30 stratégiai célkitűzés meghatározása. Az RFSC részletesen leírja ezeket a célkitűzéseket, amelyek holisztikus módon strukturálhatnak egy fenntartható városfejlesztési stratégiát. Emellett az eszköz a fenntartható fejlesztési célok helyi megvalósítását szolgáló stratégia tervezéséhez is felhasználható. Így hasznos lehet a stratégia kidolgozásnak korai szakaszában a stratégiai keretrendszer megalkotásához, valamint a fenntartható városfejlesztés legfontosabb összetevőinek megmagyarázásához és elősegíti az erről folytatott vitákat. Külön foglalkozik a fenntartható városfejlesztési stratégiák olyan kulcskérdéseivel, mint az állampolgárok bevonása, a kapacitások megerősítése, valamint a nyomon követés és az értékelés. Az öt pillér és a fenntartható fejlesztési célok közötti priorizálás egy pókháló-diagram segítségével illusztrálható, amely bemutatja a stratégiák tematikus irányultságát, azt, hogy mely célkitűzéseket célozzák meg leginkább, illetve ellenkezőleg, mit kell erősíteni ahhoz, hogy egy holisztikus megközelítést érjenek el, és mit lehet tenni az integrált megközelítés

alkalmazása érdekében. Hasonlóképpen a megvalósítandó egyedi cselekvések hatásának és az egyes stratégiai célkitűzésekhez való hozzájárulásnak az értékelése egy olyan alapvető becslést szolgáltat, amely főként a stratégia belső koherenciájának megerősítését segíti.

További információk

RFSC honlap: <http://rfsc.eu/>

RFSC, *Towards green, inclusive and attractive cities*, RFSC, 2019 július, Brussels, 2019.

Elérhető a következő címen:

https://issuu.com/rfsc/docs/towards_green_inclusive_and_attractive_cities

Novo mesto (SI) esetében például a fenntartható városfejlesztési stratégiaalkotás során végzett önértékelés teremtett lehetőséget arra, hogy a hivatalok validálják az ágazatközi együttműködés előtt álló történelmi akadályok meghaladására irányuló erőfeszítéseiket.

Számos olyan szakpolitika létezik, amelyek hagyományosan integráltak helyi szinten, ami részben az eszközök és a célok affinitásának köszönhető. Például a mobilitással, az infrastruktúrával és a tervezéssel kapcsolatos kérdéseket hasonló területi alapú megközelítések útján szokták kezelni. A fenti javaslatokkal összhangban, **a meglévő tapasztalatokra és a szereplők hálózataira történő építkezés, illetve a múltbeli együttműködési tapasztalatok során létrejött know-how megőrzése** biztos utat kínál a fenti zsákutca elkerülésére. A projektek során felhalmozott tudás például jól hasznosítható akár az ebédidőben zajló megbeszélések vagy rendszeresen tartott prezentációk során.

Ha a szervezeteknek az az érdeke, hogy olyan ágazatok és szervezeti egységek között építsenek ki integrált megközelítést, amelyek még sohasem dolgoztak együtt, akkor a **további finanszírozás rendelkezésre állása** elősegítheti az együttműködést és az összetett beavatkozások irányítását. E tekintetben az irányító hatóságok tanácsot és támogatást nyújthatnak az **EU technikai segítségnyújtási** finanszírozásának használatával kapcsolatban, az érintett tisztviselők ágazatközi kapacitásainak javítása érdekében.

Az ilyen helyzetekben azonban össze kell hasonlítani az innováció előnyeit az azzal **együtt járó költségekkel**, különösen akkor, ha a folyamat egy rövid időszakra összpontosul. A rögzített adminisztratív és bürokratikus struktúrák együtt járnak a kialakult eljárási utaktól való függőséggel, amitől nagyon nehéz innovatív folyamatok alkalmazása nélkül eltérni. Először is a kapacitások megerősítése érdekében van szükség beruházásokra (lásd a Stratégiai dimenzióról szóló fejezetet) – például a meglévő tisztviselők részére tartott oktatásokkal és annak támogatásával, hogy a városi munkatársak magukénak érezzék az uniós finanszírozású projekteket – annak biztosítása érdekében, hogy a tisztviselők megfelelően megértsék a problémákat és megragadják az eltérő szakpolitikai területekről eredő lehetőségeket is, nem csak a sajátjaikat. Új munkakörök bevezetése – koordinációs és kommunikációs szakértő vagy pályázatíró szakértő – is biztosíthatja a független tanácsadást és segítheti a folyamatoknak

egy új, külső szempontból történő irányítását (lásd az Irányításról szóló fejezetet és a JASPERS-ről szóló keretes részt ebben a szakaszban).



FENNTARTHATÓ VÁROSFEJLESZTÉSI STRATÉGIA GENTBEN (BE)

Gentben a szakpolitikai eszközök széles tárházát használják a stratégia végrehajtásához. Az adminisztrációt a közelmúltban alakították át és csak 10 szervezeti egységet hoztak létre annak érdekében, hogy a szervezeti felépítés és a felelősségi körök világosabbak és egyszerűbbek legyenek. Ugyanakkor a városi irányítás decentralizációjára irányuló tendencia jegyében városrészmenedzsereket neveztek ki és megalakítottak egy városfejlesztési társaságot. Valójában a város szerint a jobb eredmények a városon belüli hálózatok létének köszönhetők, amelyek hasznosak a széles körű tudás kialakításában és több résztvevőt foglalnak magukban.

További strukturális lépést jelentett az uniós alapokat koordináló szervezeti egység megalakítása. Ez az egység az igényektől függően számos szolgáltatást kínál a különböző osztályok részére (teljes irányítás, csak pénzügyi irányítás és ellenőrzés, információnyújtás). Sikeres pályázatok esetén ezt az uniós projekt technikai költségvetéséből fizetik. Ehhez kapcsolódva az egyik kezdeményezés az volt, hogy a célkitűzésekhez rendelt pénzügyi „kereteket” hoztak létre, amelyekre a különböző osztályok pályázhattak. A költségvetés közös tervezése biztosítja, hogy az erőforrásokhoz való hozzáférés összehangolása és az együttműködés szükségletté váljon a számukra.

A város nem strukturális eszközökkel is kísérletezett a közszférán belüli és azon kívüli résztvevők hozzájárulásainak integrálása érdekében. A város és a regionális önkormányzat közötti „városi szerződések” létrehozása lehetővé tette a különböző szintű szervezeti egységek közötti információcserét. Hasonlóképpen, a város épített az állampolgárok és egyesületek részvételére annak érdekében, hogy a projektek kialakításába és végrehajtásába bevonják a különböző szempontokat. Az inkább fizikai és infrastrukturális témákra irányuló figyelemhez (a régi dokknegyed felújítása és a mobilitás újraszervezése) kapcsolódott egy eseménysorozat szervezése (a projektépítés során), illetve a puha és kemény szakpolitikai kezdeményezések összekapcsolását célzó ideiglenes alkalmazások és informatív események.

Néhány további javaslat a munkaszervezéssel függ össze: a feladatokat világosan el kell határolni, el kell készíteni és alkalmazni kell az illetékes szervek belső szabályait/eljárásait, figyelmet kell fordítani az átláthatóságra (pl. időszakos jelentések alkalmazásával).

További információk

STRAT-Board stratégiai tájékoztató:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=BE-007&fullscreen=yes>

Végül, a két leggyakrabban használt megközelítés az új irodák (ez inkább strukturális megközelítés) vagy eseti bizottságok (ez rugalmasabb) létrehozása az ágazatközi szakpolitikák szervezeti egységek között átívelő irányítása érdekében. Rotterdam (NL) példája a strukturális változások tekintetében fontos: a város teljesen újraszervezte az irodáit és 30 osztály helyett 5 klasztert alakított ki. A strukturális átszervezés mellett azonban számos puha intézkedést is alkalmaztak (a klaszterek igazgatói hetente találkoznak és közösen tájékozódnak a rendelkezése álló uniós alapokról és a folyamatban lévő eljárásokról).

Fontos hangsúlyozni, hogy a fenntartható városfejlesztési stratégiákat gyakran **többszintű irányítás** keretében valósítják meg – például, ha a stratégia egy funkcionális városi terület fejlesztését célozza (lásd az Irányítás és területi irányultság fejezetet). Ezekben az esetekben az egyes témákkal kapcsolatos feladatok és funkciók megoszthatók a különböző szereplők között, ami összetettebbé teszi az integrációjukat. Ez, amellet, hogy az összes érintett résztvevőt kapcsolatba kell hozni annak érdekében, hogy egy problémára összehangolt választ adjanak, valójában azt is jelenti, hogy az irányítás különböző szintjeit kell bevonni.

A stratégia kialakításáért felelős helyi önkormányzatoknak képesnek kell lenniük kapcsolatokat kialakítaniuk a más igazgatási és területi szinteken működő megfelelő szakpolitikai részlegekkel, valamint megosztani a tudásukat és együttműködni a koordinált célkitűzésekben történő megállapodás érdekében. Göteborgban (SE) például a város újonnan megalakított végrehajtó bizottsága határozta meg az ágazatközi együttműködés ágazatait, partnereit és témáit, és ez jelölte ki az ágazatközi projekteket és tevékenységeket, melyek mindegyike kötődött a programban meghatározott három prioritáshoz. Az ERFA programstruktúráját a stratégia is tükrözi azzal, hogy a városi szervezeten belül létrehoztak egy alapkoordináló csoportot. A csoportban a stratégia alapját képező főbb helyi programok négy képviselője vesz részt. Az irányító hatóság szintén részt vesz a csoportban. Emellett létezik egy regionális partnerség is, amely kiterjed a szakszervezetekre, a szociális és az üzleti szférára. A csoport évente legalább háromszor ülésezik annak érdekében, hogy megalapozza az uniós és a helyi célkitűzések és funkciók közötti szinergiákat, egy olyan tudástároló és -kiterjesztő platformként működve, amely az összes területi hatóság rendelkezésére áll.

Hogyan érhető el helyi szinten az ágazatközi integráció a végrehajtási szakaszban?

Az ágazatközi fenntartható városfejlesztési stratégiák és az azokhoz kapcsolódó szereplők hálózatainak kiterjedt és összetett jellege nehezen kapcsolódik **szűk keresztmetszetek** nélkül a meglévő **végrehajtási struktúrához**. Ezek lehetnek a helyzettől függő vagy a végrehajtási rendszerből adódó szűk keresztmetszetek. A legtöbb probléma az alábbiakkal függ össze:

- az **ágazati tervek** tevékenységeivel való átfedések;
- az ágazatközi célok lefordítása **szakpolitikákra és projektekre**;
- a **hosszú távú és a rövid távú célkitűzések** közötti konfliktus;
- **külső szereplők bevonása** a projekt végrehajtásába.

A fenntartható városfejlesztési stratégiák gyakran átfedésben állnak az ágazati tervekkel, ami a prioritásaik és a céljaik közötti inkonzisztencia veszélyével jár. Ha az ágazati tervezés folyamata párhuzamos a stratégiaalkotással, vagy arra épül, akkor **közös szinergiák érhetők el**. Ez igaz a fenntartható városfejlesztés és a magasabb szintű tervek közötti kapcsolatra is.

Ha az ágazati tervek már készen állnak, akkor elképzelhető, hogy frissíteni kell azokat a megfelelő koherencia elérése érdekében. A terv teljes felülvizsgálata helyett, ami az emberi erőforrások és az időigény szempontjából is nagy teher lenne, **az igazgatási szervek az egymást kiegészítő működést és a koherenciát úgy is biztosíthatják, hogy nyomonkövetési tevékenységeket végeznek**, olyan mutatókat és eszközöket bevezetve, amelyek összekapcsolják az adott ágazati célkitűzéseket az átfogó stratégiákkal (lásd a Nyomon követésről szóló fejezetet).

Ha a stratégiát különösen szélesen fogalmazzák meg és az integrációt nem részletezik a soron következő tevékenységek és a várható eredmények tekintetében, akkor előfordulhat, hogy az elveszik az integrációból adódó hozzáadott érték. A végrehajtás szakaszában a **projektek visszaeshetnek a siló-rendszerbe**. Erre részben azért kerül sor, mert az EU kohéziós politikájának struktúrája a folyamat későbbi szakaszaiban is megismétli az ágazati felosztást, különösen a pénzügyi irányítás és jelentések során. Emiatt az egyszerűsítés szükséges feltételnek tekinthető, különösen akkor, ha a helyi önkormányzat még nem fejlesztette ki a kellő koordinációs kapacitásokat.

Ilyen esetekben a helyi önkormányzat külső szakértőt vehet igénybe. A további segítségnyújtás – mint amelyet a Jaspers biztosít (lásd az alábbi keretes részt) – kiegészítheti az adminisztrációs erőfeszítéseket és segíthet megküzdenni az integrált projektek.



JASPERS – AZ EURÓPAI RÉGIÓK BERUHÁZÁSAIT TÁMOGATÓ KÖZÖS PROGRAM

A JASPERS az Európai Bizottság (DG REGIO), az Európai Beruházási Bank és a tagállamok közötti partnerség az uniós szakpolitikákat megvalósító beruházási projektek minőségének javítása érdekében. A JASPERS az ERFA, a CF, a CEF Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz és az Előcsatlakozási támogatási eszköz (IPA) támogatásával tanácsadási segítséget nyújt a tervek és projektek előkészítése terén. Ez a segítségnyújtás már egy évtizede rendelkezésre áll. Ma a JASPERS 23 országban működik (mind a 28 ország támogatható). A JASPERS több mint 650 projektet támogatott és több mint 130 milliárd euró felhasználását segítette.

Különösen az uniós városfejlesztési menetrend és a kohéziós politika keretében a JASPERS:

- tanácsadást nyújt a hatóságok részére a városfejlesztési, intelligens és szociális fejlesztési stratégiai tervezés terén;
- támogatja a kedvezményezetteket abban, hogy megfeleljenek az elvárt követelményeknek az uniós alapokból támogatható projektek előkészítése terén;
- a projektek előkészítésére, környezetvédelmi kérdésekre, uniós jogalkotásra és bármely kapcsolódó kérdésre vonatkozó tudástranszfer útján fejleszti az igazgatási szervek és a kedvezményezettek kapacitásait;
- Egy független minőségbiztosítási felülvizsgálat elvégzésével felgyorsítja az uniós jóváhagyási folyamatot, amellyel előkészíti az Európai Bizottság döntését.

Az integrált városi stratégiákhoz nyújtott upstream támogatással a Jaspers tanácsadói (a fent említett ágazatokat lefedő több mint 120 technikai szakértő) az adott témákban az ágazatközi kölcsönhatások kihasználását segítik.



MÓDSZERTANI TANÁCS EGY INTEGRÁLT ÁGAZATKÖZI VÁROSREHABILITÁCIÓS PROGRAM KIALAKÍTÁSÁHOZ NOVO MESTOBAN (SI)

Szlovénia 2014–2020-as programozási időszakra szóló Partnerségi megállapodása és a kapcsolódó operatív program Novo mestót stratégiai csomópontként azonosítja és támogatja, hogy erősítse a regionális szerepét és fejlődési potenciálját. Egy integrált területi beruházás alkalmazásával a fenntartható városfejlesztést célzó uniós alapokat a városi megújulás, az energiahatékonyság és a fenntartható mobilitás finanszírozására fordították. A JASPERS-t arra kérték, hogy útmutatással segítse a helyi önkormányzatot az integrált projektek azonosításában. A JASPERS segítséget nyújtott Novo mesto részére egy olyan módszertan kialakításában, amely támogatta az „intézkedéscsomagok” (vagyis programok) stratégiai összehangolását. A JASPERS különösen abban nyújtott segítséget a helyi önkormányzatnak, hogy a szakpolitika által vezérelt többtényezős elemzés használatával alakítsa ki integrált stratégiáját. Az elemzés célja a támogatható és integrált területi beruházással segített programok áttekintése volt, összekötve ezeket a város átfogó fejlesztési stratégiájával. Így a helyi önkormányzat kialakíthatta a beruházások holisztikus szemléletmódját, csökkentve a silók közötti megosztottság negatív hatásait.

A JASPERS a településen belüli silók megosztottságának lebontási folyamatában is segítséget jelentett, mivel a város cselekvési tervének elemzési folyamata a szervezeti egységek közötti együttműködést tett szükségessé. Ebben az értelemben a

tervezési és a végrehajtási szakaszokban eltérő kihívások jelennek meg. A szervezet természetes módon arra törekszik, hogy egydimenziós jellegű, jól irányítható projektjei legyenek, mivel az adminisztráció számára a céljai elérése érdekében ezek a „reálisabbak”. Egy ilyen elemzés alapján Novo mesto felállított egy „integratív” projektirodát, amely a stratégiai folyamat minden szakaszát áttekinti (végrehajtás, projektépítés, szakpolitikákkal való összehangolás) és lehetővé teszi a szervezeti egységek és az érdekelt felek közötti kommunikációt.

További információk

JASPERS honlap: <https://jaspers.eib.org/>

JASPERS hálózatiépítési platform honlapja: <http://www.jaspersnetwork.org/>

STRAT-Board stratégiai tájékoztató:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=BE-007&fullscreen=yes>

Az integrált projektek végrehajtása azzal is elősegíthető, ha azokat lépések sorozatára bontjuk fel. A cselekvések a gyakorlatban **hosszú távú és rövid távú célkitűzésekkel** kapcsolatban hajthatók végre.



Ebben az esetben kockázatot jelent, hogy a fenntartató városfejlesztés több párhuzamos folyamata irányítás nélküli módon halad előre, és a sürgős problémák kapnak figyelmet – különösen azok, amelyekhez politikai érdekek fűződnek –, míg a kevésbé releváns, vagy bonyolultabb ügyek a koordinációs tehetetlenség vagy a kiadások felülvizsgálatának áldozatává válnak.

Amikor nincsenek horizontális irodák és eseti erőforrások az ilyen tág és összetett folyamatok kezeléséhez, akkor az igazgatási szerveknek meg kell bizonyosodniuk arról, hogy úgy tartják az irányításuk alatt ezeket a folyamatokat, hogy közben figyelembe veszik az eltérő sebességeiket. Például **köztes lépésként végrehajtási, beruházási vagy cselekvési terveket használnak a cselekvések időben történő megszervezéséhez.**



URBACT (2019) TANULMÁNY AZ INTEGRÁLT CSELEKVÉSI TERVEKRŐL (IAP STUDY) URBACT CSELEKVÉSI TERVEZÉSI HÁLÓZATOK

Az URBACT jelentés (lásd a Stratégiai dimenzió fejezetet) megpróbálta bemutatni az integrációs megközelítések tendenciáit, erősségeit és gyengeségeit. A módszertannak fontos szempontja volt az „integrált cselekvési tervezés” fogalmának lebontása annak különféle elemeire, hogy az Integrált

Cselekvési Terveket (IAP-ok) egymással összehasonlítva értékelje. Így a tanulmány:

- elősegítette az „integráció” mélyebb megértését;
- pontosabbá tette a fenntartható városfejlesztést célzó integráció értékelésének és fejlesztésének szempontjait.

Az integráció négy típusának⁴ az URBACT szerinti meghatározásából kiindulva, az integrált cselekvési tervezés tizennégy szempontját azonosították, amelyek az alábbiakra terjednek ki: integrált tervezési folyamatok, az integrált városfejlesztést célzó tervezés és integrált tervek. Az így eredményül kapott mutatók között egyesek közvetlenebbül vonatkoznak az ágazatközi integráció dimenziójára:

- a cselekvések a szükségleteken alapulnak – valós igényekre adnak választ a helyi összefüggések; kihívások és lehetőségek alapos megértése alapján;
- a cselekvések a fenntartható fejlődés mindhárom pillérét érintik, a gazdasági, szociális és környezeti célkitűzések terén;
- a cselekvések a tevékenység szakpolitikáinak/ágazatainak teljes körét érintik;
- a cselekvések és a célkitűzések összehangoltak és kiegészítik a városi, regionális, nemzeti vagy európai szinteken meglévő stratégiákat;
- a terv eredményesen egyensúlyozza ki, hogy mind „kemény” (fizikai / infrastrukturális), mind pedig „puha” (emberi erőforrások) beruházásokra szükség van;
- a terv a rendelkezésre álló valamennyi pénzeszköz mozgósítására törekszik – az uniós alapoktól a helyi magánforrásokig.

Ha minden szempontot figyelembe veszünk, az érdekes tanulságokkal szolgálhat, tendenciákat és fontos változatokat azonosíthatunk. A tanulmány különösen az URBACT városhálózat körében mutat be olyan tendenciákat, amelyek szerint a városok eredményesebbek a tervük világos belső stratégiai logikájának kialakításában, mint a más stratégiákkal és külső finanszírozási forrásokkal megvalósuló erős „külső” koherencia létrehozásában. Nagy a valószínűsége annak, hogy a releváns stratégiákkal és finanszírozással történő integráció javítása növeli a végrehajtás, a megfelelő lépték és kívánt hatás elérésnek esélyét. Konkrétan:

- a városi stratégiák integráltak kell, hogy legyenek, de a cselekvési tervek lehetnek specifikusabbak úgy, hogy az átfogó stratégiának csak bizonyos részére vonatkoznak. Így a cselekvési terv nem kell, hogy lefedje az összes ágazati és területi dimenziót, amennyiben az átfogó stratégia megteszi ezt;
- alternatív megoldásként az integrált cselekvési terv maga is tekinthető egy

⁴ <https://urbact.eu/urbact-opportunity-action-and-change>

stratégiaibb jellegű dokumentumnak, amelyet majd a megfelelő időben egyedibb cselekvésekre kell lebontani. Nagyon sok függ attól, hol tart a város/régió az átfogó fenntartható fejlődési stratégiájának kialakításában és hogyan tervezi annak végrehajtását;

- a finanszírozás integrálása egyike Európában a helyi fejlesztés előtt álló legnagyobb kihívásoknak/lehetőségeeknek. A tervezett cselekvésekre vonatkozó egyértelműbb és részletesebb finanszírozási stratégiák kialakítása így segítheti a végrehajtás esélyeinek javítását és az által kiváltott hatások fokozását.

További információk

URBACT honlap: <https://urbact.eu/integrated-action-plans-study>

Az olyan eszközök, mint a Fenntartható városok referenciakerete (RFSC) segítheti a városokat a stratégiáik és projektjeik ágazatközi integrációjának értékelésében, kiemelve azt, mely célkitűzésekkel foglalkoznak a legjobban, vagy ellenkezőleg, mit lehet tenni egy jobban integrált eredmény érdekében (lásd a Fenntartható városok referenciakeretére vonatkozó keretes részt).

Hasonlóképpen, egy olyan nagyobb egyedi projekt, amelyet azonosítottak a stratégiában felbontható kisebb projektekre (mint a genti öreg dokkok stratégiája). Az erre való törekvés jobban irányíthatóvá teszi az integrált cselekvéseket, még akkor is, ha a kiinduló feltételek nem várt „sokkhatásokkal” járnak.

Az ágazatközi stratégiáknak és szakpolitikáknak szükségük van – még jobban, mint az ágazatiaknak – a politikai, igazgatási és társadalmi szereplők támogatására, akik képesek a folyamatok elsimítására és a nehézségek meghaladására. A legjobb esetre vonatkozó foratókönyv szerint a megfelelő érdekelt felek bevonására és a szükséges eszközök létrehozására a stratégia kialakításakor kerül sor. Ez segíthet abban, hogy a helyi önkormányzat előre láthassa a lehetséges szűk keresztmetszeteket az integrált stratégiához kapcsolódó egyedi cselekvések végrehajtásában. Dél Essex (UK) térségében a stratégiai folyamat már a tervezés szakaszában összekapcsolja a helyi önkormányzatokat és a civil szervezeteket, akik megvitatják, hogyan integrálhatók a különböző célkitűzések, meghatározva mely területen ki miért felelős.

A folyamat során azonban nem várt szűk keresztmetszetek is jelentkezhetnek. Ezért érdemes a stratégiát az olyan szereplők széles körű hálózatára alapozni, akik képesek a szakpolitika megalkotásának minden szakaszában visszajelzéssel szolgálni. A stratégia vonatkozó tudatosságon és az annak megosztásán alapuló szinergiák létrehozása során hasznosak a társadalmi és üzleti szférákkal, a tudományos körökkel és más intézményekkel folytatott többszintű párbeszéd lehetőségei (nyilvános bemutatók, munkaértekezletek) (EC, 2016).

A szereplők hálózatai úgy is létrehozhatók, ha a város terét, mint „piaci zónát” használjuk (Balducci, 2015): a stratégiák, vagy azok egyes részei közvetlenül hathatnak a város meghatározott területeihez (városrészek, közterek, épületek) kapcsolódó igényekre és problémákra. Ez a megközelítés, amely a többdimenziós szakpolitikákat vagy projekteket látható és körülhatárolt beavatkozásokhoz kapcsolja, abban is segíthet, hogy növelje az eltérő érdekekkel rendelkező emberek gyümölcsöző bevonását a folyamatba. Emellett kiemelheti a városi problémákat okozó számos tényező közötti kölcsönhatásokat.

Például Novo mesto (SI) városában egy tér átalakítása volt a fő módszer arra, hogy tudatosítsák az ágazatközi integráció összetettségét, ugyanakkor pedig azt is, hogy ez kritikus szerepet játszik a látszólag makacs problémák (közlekedés, a közterek leromlása stb.) megoldásában. Így a látható eredmények alapján a köztisztviselők és a helyi lakosság is felismerték az integrált megoldások előnyeit (mérhető hatások, fizikai átalakulások stb.).

Emellett a létrehozott hálózatok köztes egyeztetési szakaszokat is biztosíthatnak és terjesztik a stratégiát, továbbá közvetlenül a városi terekre összpontosítva valósítják meg azt a gyakorlatban.

AJÁNLÁSOK

- Biztosítsa a célkitűzések és a cselekvések közötti koherenciát a részt vevő szervezeti egységek tekintetében.
 - Már a stratégia kialakításának szakaszában mérlegelje a lehetséges közös szakpolitikákat és projekteket.
 - Használjon hírleveleket és kérdőíveket a szervezeti egységek tevékenységeivel és igényeivel kapcsolatos információk megosztása érdekében.
- Azonosítsa az igazgatási szervezeten belüli fő erősségeket és gyengeségeket.
 - A különböző szervezeti egységeknél vezesse be az integrációs kapacitás önértékelésének szakaszát.
 - Az ágazatközi integrációs folyamatot azon szervezeti egységek bevonásával kezdje, amelyek nagyobb készséget mutatnak az együttműködésre.
 - Építsen a meglévő résztvevői hálózatokra és használja hivatkozási pontként a múltbeli tapasztalatokat.
 - Szervezzon beszélgetéseket az ebédidőben és rendszeres bemutatókat a jó együttműködési gyakorlatokról.
- Fektessen be a kapacitások megerősítésébe, hogy a tisztségviselők jobban megértsék a lehetséges ágazatközi szinergiákat.
 - Az irányító hatóságoknak gondoskodniuk kell arról, hogy a technikai segítségnyújtás finanszírozást igénybe vegyék a helyi önkormányzatok.

- Mérlegelje új szereplők és szakértők bevonásának lehetőségét.
- Mérlegelje új irodák vagy eseti bizottságok létrehozásának lehetőségét annak érdekében, hogy az ágazatközi szakpolitikákat a szervezeti egységek között megosztott módon irányítsák.
- Biztosítson eszközöket (paktumokat, találkozót, megosztási alkalmakat) a stratégiába bevont megfelelő és egymást kiegészítő szervezeti egységek közötti többszintű és településközi párbeszéd céljára.
- Fokozza a szinergiákat és kerülje el az inkonzisztenciákat a fenntartható városfejlesztési stratégiák és a meglévő ágazati tervek között.
 - Ha már vannak meglévő tervek, a monitoring rendszeren keresztül tegyen lépéseket az inkonzisztenciák kiigazítása és az egyedi ágazati célkitűzéseket az átfogó stratégiához kapcsoló mutatók és eszközök bevezetése érdekében.
- A stratégiákat már a tervezési folyamat során vázolja fel, az integrált projektek végrehajtását megelőzően.
 - Vizsgálja meg annak lehetőségét, hogy külső szakértőket használjon annak érdekében, hogy segítse a helyi önkormányzatokat az integrált projektek működőképessé tétele céljából.
- Használjon köztes lépéseket a szakpolitikai eljárásban – végrehajtási, beruházási, vagy cselekvési tervek – az integrált stratégia részeinek prioritizálása és részletezése érdekében.
 - Ha a stratégia egy nagy projektre összpontosít, akkor bontsa le azt kisebb beavatkozásokra és kezelhető célokra.
- A szakpolitikai folyamat során vonja be az érdekelt felek tág hálózatát, hogy felszámolhassa az integrált szakpolitikák végrehajtásában jelentkező lehetséges szűk keresztmetszeteket.
- A szakpolitikák térbeli dimenziójára összpontosítva fokozza az érdekelt felek elköteleződését.
 - Kapcsolja a szakpolitikákat városi helyekhez, így erősítve a résztvevőkben azt, hogy magukénak érezzék a projekteket.
 - A látható eredményeken keresztül mutassa be a köztisztviselők és a helyi lakosság számára az integrált megoldások előnyeit (mérhető hatások, fizikai átalakulások, stb.).

HIVATKOZÁSOK

Balducci, A. 'Strategic planning as the intentional production of a "Trading Zone"', *City, Territory and Architecture*, Vol 2, No. 7, 2015.

- Czischke, D., Pascariu, S., *New Concepts and Tools for Sustainable Urban Development in 2014–2020*, URBACT Study synthesis report, Európai Unió, 2015. Elérhető a következő címen: https://urbact.eu/sites/default/files/synthesis_report_urbact_study.pdf
- Európai Bizottság (EC), Regionális Főigazgatóság, *Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward*, Brussels, 2011. Elérhető a következő címen: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf
- Európai Bizottság (EC), *Guidance for Member States on Integrated Sustainable Urban Development (Article 7 ERDF Regulation)*, Brussels, 2016. Elérhető a következő címen: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_sustainable_urban_development_en.pdf
- Európai Bizottság (EC), Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság, *Urban agenda for the EU Multi-level governance in action*. 2019, Elérhető: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/brochures/2019/urban-agenda-for-the-eu-multi-level-governance-in-action
- OECD, *Policy Coherence for Sustainable Development 2019: Empowering People and Ensuring Inclusiveness and Equality*, OECD Publishing, Paris, 2019. Elérhető a következő címen: <https://doi.org/10.1787/a90f851f-en>
- Fenntartható városok referenciakerete (RFSC), *Towards green, inclusive and attractive cities*, RFSC, 2019. július, Brussels, 2019.
- Rode, P., Heeckt, C., Ahrend, R., Huerta Melchor, O., Robert, A., Badstuber, N., Hoolachan, A., Kwami, C., *Integrating national policies to deliver compact, connected cities: an overview of transport and housing*. Munkadokumentum. Coalition for Urban Transitions, London and Washington, DC, 2017. Elérhető a következő címen: <http://newclimateeconomy.net/content/cities-working-papers>
- Tosun, J., Lang, A., *Coordinating and integrating cross-sectoral policies: A theoretical approach*. In 7th ECPR General Conference, Bordeaux, 2013.
- Egyesült Nemzetek (UN), *Új városi menetrend*, 2016. Elérhető a következő címen: <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>
- URBACT, *Study on integrated action plans (IAP study)*. URBACT action planning networks, 2019. július
- Van der Zwet, A., Bachtler, J., Ferry, M., McMaster, I., Miller, S., *Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014-2020?*, Brussels, 2017. Elérhető a következő címen: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/01fce46b-e6d6-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-105076479>

FINANSZÍROZÁS ÉS PÉNZÜGYEK

Szerzők

Nikos Karadimitriou – Bartlett School of Planning, UCL

Carlotta Fioretti – Európai Bizottság

A megfelelő finanszírozási és pénzügyi intézkedések az uniós kohéziós politika által támogatott fenntartható városfejlesztés kulcsfontosságú tartópillérei. E szakpolitika megvalósítása terén két, régóta fennálló tendencia figyelhető meg (Bachtler, Mendez és Wislade, 2017; OECD, 2018): a több finanszírozási forrás összekapcsolása és, ezzel összefüggésben, az ESB-alapok pénzügyi eszközeinek növekvő jelentősége. A kohéziós politika esetében a pénzügyi eszköz kifejezés jelentése olyan **mechanizmus, amely az uniós forrásokat átalakítja pénzügyi termékekké, azaz hitelek, garanciák, tőkévé** stb. A pénzügyi eszközöket a közös rendelkezésekről szóló rendelet 37. cikke szabályozza.

A több finanszírozási forrás használatának ésszerűsége abban rejlik, hogy ez hatékonysági nyereséggel jár, mivel kihasználja az Európai Strukturális és Beruházási (ESB) Alapokkal fennálló sinergiákat valamint a szereplők és források tágabb körét mozgósítja. Így optimalizálja a strukturális finanszírozás hozzáadott értékét, és növeli a kohéziós politikának a beruházások irányítására és felgyorsítására vonatkozó képességét. Különösen amikor a fenntartható városfejlesztésről van szó (az 1301/2013/EU rendelet 7. cikke), a finanszírozási források összekapcsolásának további indoka lehet az, hogy maga az integrált fenntartható városfejlesztés az összetett városi problémák széles körével foglalkozik. Ezért egy sor finanszírozási forrást kell alkalmazni annak biztosítása érdekében, hogy teljes körű finanszírozásban részesüljön egy olyan program, amely stratégiai és integrált módon kíván választ adni kölcsönösen összefüggő szociális, gazdasági és környezeti kérdésekre.

Az ESB-alapok hozzájárulásának jelentősége a fenntartható városfejlesztési stratégiákhoz a 2014–2020-as programozási időszakban tagállamonként változott. A STRAT-Board adatai szerint, a stratégiák 60%-a több mint 5 millió euró összegű uniós finanszírozást kötött le stratégiánként, de a stratégiánként több ESB-alap használata nem volt széles körben elterjedt gyakorlat. Az alacsonyabb jövedelmű országokban kihívást jelentett az uniós alapok alternatív finanszírozási forrásokból történő kiegészítése. A magasabb jövedelmű országokban az ESB-

alapok csak korlátozott számú régióban vagy célterületen töltöttek be beruházás-finanszírozási szerepet. Ezeken a helyeken a fenntartható városfejlesztési stratégiák képesek voltak egy beavatkozás koordinálásának eszközeként működni és az ESB-alapokat más (nemzeti, magán stb.) finanszírozási források kiegészítésére használták.

Az a javaslat született, hogy a 2021–2027 közötti programozási időszakban az integrált területfejlesztés útján végzett fenntartható városfejlesztés céljára nyújtott pénzügyi támogatás mértékét az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) nemzeti szintű forrásainak legalább 5%-áról legalább 6%-ra emeljék. Ez önmagában lendületet ad a finanszírozási források összekapcsolásának előnyben részesítéséhez és a pénzügyi eszközök szélesebb körű használatához. Ezt a tendenciát erősíteni fogja az ERFA és a Kohéziós Alap (KA) forrásainak egy jól meghatározott, de mégis sokrétű tematikus területekre kiterjedő tematikus koncentrációja, valamint az alacsony növekedés és a növekvő regionális egyenlőtlenségek a válság utáni korszakban.

A finanszírozási források összekapcsolása nem csak annyit jelent, hogy kevesebbrel többet érünk el, de arról is szól, hogy azonosítjuk a szükséges forrásokat és azokat olyan projektekbe csatornázzuk, amelyek a legalkalmasabbak az adott szakpolitikai kérdések megoldására. Például az épületek energiahatékonysága finanszírozható támogatásokkal, de mivel az ilyen projektek esetében fennáll annak a lehetősége, hogy ezek bevételt vagy megtakarítást eredményeznek, elviekben kivitelezhető ezek pénzügyi eszközökkel történő finanszírozása, forgóalapok használatával.

A különféle uniós finanszírozások rendszerének szakpolitikai orientációjú szerkezete elvileg arra ösztönözheti a jövőbeli projektgazdákat, hogy olyan szakpolitikailag releváns beruházási projekteket dolgozzanak ki, amelyeket egyébként nem tartottak volna erre érdemesnek. Az ESB-alapok pénzügyi eszközei különösen és főként a piaci hiányosságokat és az optimális szint alatti illetve nem tökéletes piaci működést célozzák (EIB, 2015; OECD, 2018). Ezért, ezt kiterjesztve, az olyan helyi önkormányzatok, amelyek rendelkeznek kapacitással és know-how-val arra, hogy a finanszírozási források széles köréből finanszírozáshoz jussanak, kialakíthatnak olyan beruházási programokat, amelyek alkalmasabbak az integrált fenntartható városfejlesztési tervek végrehajtásának megvalósítására. A 2021–2027 közötti programozási időszakban a városok várhatóan képesek lesznek a már meglévő integrált városfejlesztési stratégiáik frissített változatát használni az e célra rendelt fenntartható városfejlesztési támogatáshoz való hozzáférés során. Ez azt jelenti, hogy az említett stratégiákat támogató koherens beruházási program még fontosabb lesz akkor, ha a városok össze kívánják kapcsolni a finanszírozási forrásokat a meglévő stratégiáik végrehajtása érdekében.

Van néhány olyan **alapvetően fontos kihívás** (OECD, 2018; Windisch, 2019), amely a jelenlegi programozási időszak során merült fel a fenntartható városfejlesztés támogatás és finanszírozása terén. A kihívások első és feltehetően legfontosabb csoportja a **helyi önkormányzatoknak**, és bizonyos mértékig az irányító hatóságoknak, a fenntartható városfejlesztési stratégiák tervezésére és irányítására vonatkozó **intézményi és adminisztratív kapacitását** érinti. Az integrált megközelítés megkövetelése számos irányító hatóság és helyi önkormányzat számára újdonság volt szerte az Unióban, így, érthető módon, jelentős időre volt szükség, hogy az elvárásokkal megismerkedjenek. Miután a koncepciót megértették és az a nemzeti összefüggésben elfogadottá és elterjedtté vált, kihívásokat jelentett a helyi önkormányzatok számára a különböző ESB-alapok, hazai alapok és pénzügyi eszközök

adminisztratív előírásainak és célcsoportjainak párosítása egy fenntartható városfejlesztési stratégia égisze alatt. Ezek az előírások bármire kiterjedhetnek a támogathatóságra vonatkozó szabályok eltéréseitől a felhívások időzítéséig, a fenntartható városfejlesztési stratégiák minőségéig és magának az operatív tervnek a tervezéséig (ami meghaladja a helyi önkormányzat hatáskörét).

A második csoport a **helyi önkormányzat hitelfelvételre vonatkozó képességével vagy szándékával** kapcsolatos kihívásokat jelenti, amelyek az alábbiakból eredhetnek:

- politikai és jogi tényezők, valamint a hitelfelvételi plafonra vonatkozó szabályok
- a helyi önkormányzat költségvetésének/bevételeinek alacsony mértéke
- a helyi önkormányzat által megvalósítani célzott projektek kis mérete

A harmadik a **helyi önkormányzatok kapacitása olyan programok irányítására, amelyek az ESB-alapokat a pénzügyi eszközök által kínált termékekkel és más, magán és/vagy hazai forrásokkal kapcsolják össze**, kezdve az ilyen programok jogszabályi létrehozásával a nemzeti jogi és intézményi kereteken belül. Számos nemzeti kontextusban vizsgálhatók a helyi önkormányzatok hatáskörei a közjavak és érdemjavak valamint a kapcsolódó szolgáltatások nyújtására vonatkozó kérdések terén.



A pénzintézetekkel való tárgyalások és az ilyen típusú pénzügyi stratégiák tervezése, vagy csak ezek pusztá megértése a leggyakrabban meglehetősen új dolognak számít a helyi önkormányzatok számára.

Végezetül pedig **vannak olyan esetek és helyzetek, ahol a „támogatási” kultúra vált elfogadottá.** Ezért az igazgatási és a politikai munkatársak nem látják az előnyeit a finanszírozási források összekapcsolásának és a pénzügyi eszközök útján kínált termékek használatának egy átfogó beruházási program részeként. Érdekes, hogy ha közvetített finanszírozást használnak e nehézség leküzdésére (például, amikor az EBB nyújt hitelt a nemzeti fejlesztési banknak, amely viszont közvetlenül hitelez a projekteket), akkor a közvetítőnek az említett projektek megfelelő módon történő irányítására vonatkozó kapacitását illetően merülnek fel problémák.

Ez az építőelem ezért három fő témát tárgyal:

- az ESB-alapok belső és a hazai alapokkal történő integrációja;
- a magánberuházók és a harmadik szektor bevonása a fenntartható városfejlesztési stratégiák finanszírozásába;
- pénzügyi eszközök és pénzügyi termékek használata a fenntartható városfejlesztésben.

Az első rész azzal foglalkozik, hogyan hangolhatók jobban össze az ESB-alapok egymással és a rendelkezésre álló más hazai forrásokkal. Ezért ez a rész kitér a stratégiák és az érdekelt felek koordinációjának kérdéseire is.

A második rész azt vizsgálja, hogyan alakíthatók ki olyan megfelelő bankképes projektek, intézményi rendelkezések és programtervek, amelyek megküzdnek a szakpolitikai és tervezési kockázatokkal, és így elősegítik azt, hogy a fenntartható városfejlesztési keretrendszerbe bevonják a magánszektor beruházóit.

A harmadik rész szorosan kapcsolódik a másodikhoz és a pénzügyi eszközöknek és pénzügyi termékeknek a fenntartható városfejlesztési keretrendszeren belüli szerepével foglalkozik.

AZ ESB-ALAPOK BELSŐ ÉS A MÁS HAZAI ALAPOKKAL TÖRTÉNŐ INTEGRÁCIÓJA

Ebben a részben a következőkkel foglalkozunk:

Hogyan integrálhatók jobban az ESB-alapok egymás között?

Hogyan integrálhatók jobban az ESB-alapok a hazai alapokkal?

A fenntartható városfejlesztési stratégiákra vonatkozó szabályozó rendelkezések támogatták több finanszírozási forrás összekapcsolását, bár ez nem volt kötelező. E megközelítés indokoltságának fő eleme a működés hatékonysága volt: az integrált városfejlesztés megpróbál egy sokrétű és kölcsönhatásban álló problémahalmazzal foglalkozni, viszont minden egyes finanszírozási vonal, például mindegyik strukturális alap eltérő tematikus prioritásokkal, más és más célcsoportokkal (vállalatok, emberek stb.), a finanszírozás odaítélésének különböző feltételeivel, egyedi nyomonkövetési, értékelési és pénzügyi jelentési mechanizmusokkal rendelkezik. Ugyanez igaz a hazai finanszírozási vonalakra is. Érvelhetünk úgy, hogy a finanszírozási források körében a finanszírozási szabályok és prioritások sokfélesége a közös finanszírozás koncepciója ellen hat. Ugyanez mondható el az uniós állami támogatási szabályozási rendszerről is. Emellett, az összetett kihívások széles körének való megfelelés érdekében szükséges lenne több érdekelt felet bevonni, valamint – figyelemmel a problémák léptékére – közjavakat, magánjavakat és érdemjavakat egyaránt biztosítani. Egy fenntartható városfejlesztési stratégia így eszközként használható fel ahhoz, hogy az említett finanszírozási forrásokat egy koherens, területalapú beavatkozási program keretében szervezzük meg.

A városfejlesztési hálózat (UDN) munkaértekezleteinek eredményei számos információval és ötlettel szolgálnak azzal kapcsolatban, hogyan kapcsolhatók össze egymás között és a hazai finanszírozási rendszerekkel az ESB-alapok¹. Ezek azt mutatják, hogy **egy, a célnak megfelelő fenntartható városfejlesztési stratégia képes kell hogy legyen kiemelni a célterület előtt álló kihívások társadalmi, gazdasági és környezeti dimenzióit a megfelelő uniós alapok azonosítása érdekében**. Ez viszont elősegíti az ESB-alapok hazai alapokkal koordinált felhasználását a fenntartható városfejlesztési stratégia szintjén. Azokban az esetekben egyszerűbb a koordináció, ahol a nemzeti szakpolitikák és stratégiák figyelembe veszik az uniós tematikus prioritásokat és a nemzeti finanszírozási rendszer kialakította a saját finanszírozási szerveit és mechanizmusait.

¹ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/urban-development/network/

Hogyan integrálhatók jobban az ESB-alapok egymás között?

A nemzeti és az uniós szabályozási keretrendszerek fontos szerepet töltenek be abban, hogy meghatározzák a több finanszírozási forrás egy stratégia keretében történő integrálásának feltételeit és lehetőségeit. A 2014–2020-as programozási időszakban a többes finanszírozású operatív program (OP) keretében volt lehetséges több alap használata. Ebben az esetben maga az operatív program vagy egy többes finanszírozású prioritási tengely (PA) lehet a területi megvalósító mechanizmus. A másik lehetőség az, hogy egy integrált területi beruházás (ITI) részeként különböző operatív programokból választanak ki tematikus célkitűzéseket.



A városok 15,7%-ában fogadtak el többes finanszírozású fenntartható városfejlesztési stratégiákat a 2014–2020-as programozási időszakban. Ezek 13%-a két alapból kapott finanszírozást, ideértve az ESZA-t vagy az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapot (EMVA), míg csak 2,6%-uk (26 esetben) kapott finanszírozást háromnál több különböző alapból. Az összes esetben az ERFA fedezi a finanszírozási igények túlnyomó többségét. Főként azokban a tagállamokban alkalmazzák gyakrabban a többes finanszírozású stratégiákat, amelyek 2004 után csatlakoztak az Unióhoz, különösen Lengyelországban, Magyarországon, a Cseh Köztársaságban, Litvániában és Szlovéniában (lásd a lengyelországi integrált területi beruházásokról szóló keretes részt). Összesen 109 stratégiában használtak integrált területi beruházást területi eszközként, míg 31 stratégiában többes finanszírozású prioritási tengelyt, 14 esetben pedig többes finanszírozású operatív programot használtak. Az integrált területi beruházás volt a leggyakrabban hasznosított eszköz abban a néhány esetben, amikor kettőnél több alapot használtak. A KA alapokat használó 134 stratégiából 86 használt integrált területi beruházást, a többi pedig többes finanszírozású prioritási tengelyt alkalmazott.



INTEGRÁLT TERÜLETI BERUHÁZÁSOK LENGYELORSZÁGBAN

A 2014–2020-as programozási időszakban 24 lengyel fenntartható városfejlesztési stratégiát hajtottak végre integrált területi beruházás útján. Mindegyik fenntartható városfejlesztési stratégia egy funkcionális városi területre vonatkozik: e területek közül 17 a regionális fővárosok körül található, lefedve az összes lengyel régiót (*vajdaságok*); hat minősül nagyvárosi területnek (több mint 1 millió lakossal), a többi pedig szubregionális jelentőségű városi agglomeráció.

A fenntartható városfejlesztésért felelős területeket és regionális hatóságokat közvetlenül jelöli ki a központi kormányzat, amely meghatározza az ERFA és az ESZA közös használatát, a rendelkezésre álló tematikus célkitűzéseket és a társadalmi-gazdasági kritériumokat annak érdekében, hogy fő kritériumként körülhatárolja a funkcionális városi területeket. A regionális hatóságok egy hosszú tervezési és tárgyalási folyamatot folytattak a kijelölt terület összes településével annak érdekében, hogy meghatározzák a nemzeti mutatókhoz és a helyi hozzájárulásokhoz

illeszkedő operatív programokat. A folyamatban különböző végrehajtó szervek kijelölését is előirányozták a fővárosokban, maguknál a városi hatóságoknál és a településközi szövetségeknél.

E folyamat fő finanszírozási forrásai az uniós alapok voltak. Lengyelország 6 milliárd euró összegű beruházást eszközöl a fenntartható városfejlesztési – integrált területi beruházási (SUD-ITI) stratégiákba (a teljes ERFA alapok 11,6%-a, a minimálisan elvárt 5% helyett), amelyből mintegy 2,87 milliárd euró az ERFA-ból származik, 536 millió euró pedig az ESZA-ból. A nemzeti operatív program emellett közvetett módon járul hozzá az integrált területi beruházásokhoz (körülbelül 876 millió euróval), mivel a KA-n keresztül kiegészítő jellegű projekteket finanszíroz. Az integrált területi beruházások továbbá hazai forrásokból is részesülnek társfinanszírozásban körülbelül 1,1 milliárd euró összegben (legnagyobb részét célzottan funkcionális városi területek részére). A 2014–2021 közötti programozási időszakban az összes tagállam közül a lengyel integrált területi beruházások esetében a legmagasabb az ESB-alapok hozzájárulásának aránya. Az alapokat stratégiánként átlagosan 10 végrehajtási prioritásba csoportosították. Ez más tagállamokkal összehasonlítva kivételesen magas szám.

Az integrált területi beruházás eszközt a lehetséges hozzáadott értéke miatt választották, mint olyan módszert, amely kiépítheti az együttműködés kultúráját a területi szereplők között. Emellett jelentősen fejlődtek a stratégiai tervezési készségek, a helyi önkormányzatok pedig sokkal jobban bevonódtak a kohéziós politika végrehajtásába (szemben azzal, ha csak kedvezményezettként jártak volna el).

További információk

STRAT-Board országtájékoztató: <https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheetcountry?id=PL&name=Poland&fullscreen=yes>

Az előnyeik mellett azt sem felejtethjük el, hogy a **keresztfinanszírozási intézkedések újfajta felügyeletet és értékelést igényelnek** (lásd a Nyomon követésről szóló fejezetet). Fontos eldönteni, hogy ki fogja felügyelni és értékelni a stratégiát, illetve a kapcsolódó feladatok elosztását. Ezt a stratégia tartalmára és az ágazatközi jellemzőkre figyelemmel kell eldönteni.

Sokszor hiányzik az integrált területi beruházások rendelkezései integrációjának mérésére vonatkozó képesség. Van der Zwet et al. szerint (2017, 66. o.): „Az ESZA saját irányítási és mérési keretrendszerrel rendelkezik, amely nehezen integrálható az ERFA rendszerbe. A nyomon követés érdekében az eredményeket gyakran „beskatulyázzák” egy központi nyomonkövetési rendszerben, aminek következtében elveszhetnek az integrált hatások”. Ezért hasznos lehet **létrehozni egy, az integrált területi beruházásokat összehangoló és felügyelő bizottságot**, amely kidolgozza a különböző operatív programokból származó éves jelentéseket, javaslatokat

tesz az integrált területi beruházás frissítésére, tájékoztatja a monitoring bizottságot és hozzájárul a végrehajtáshoz (lásd még az Ágazatközi integrációról szóló fejezetet).

Akkor is könnyebbé válik az ESB-alapok és a nemzeti rendszerek közötti koordináció, ha az irányító hatóságok idejekorán bevonják a helyi önkormányzatokat az operatív programok kialakításába. A helyi önkormányzatok korai bevonása abban is segít, hogy több témakört integráljanak és megnöveljék a rendelkezésre álló lehetséges finanszírozási források körét (lásd az Ágazatközi integrációról szóló fejezetet). Tanácsos az integrált folyamat irányítását a stratégiaalkotás korai szakaszától kezdve megtervezni, a célkitűzések pontos meghatározása, a kedvezményezettek és a lehetséges finanszírozási források, illetve ezek későbbi összekapcsolási módjának egyértelmű megjelölése érdekében.

Kihívást jelenthet horizontális témákat kialakítani a fenntartható városfejlesztési stratégia szintjén, és ha az operatív programot úgy tervezték meg, hogy az nem segíti ezt elő, akkor sokkal nehezebbé válhat az integrált tervezés és így egy integrált beruházási program létrehozásának feladata.

Ez az oka annak, hogy az ESB-alapok beruházási program szintjén történő integrálásának elősegítése érdekében formális és informális módszereket kell kialakítani, hogy a több érdekelt fél információkkal és visszajelzéssel járuljon hozzá az operatív program tervezéséhez. Ez magában foglalhatja a helyi önkormányzatok, az irányító hatóságok és az operatív programok stratégiai irányát meghatározó hatáskörrel rendelkező nemzeti intézmények (minisztériumok, stb.) közötti visszajelzéseket. Ezt a dimenziót tovább elemzi az Ágazatközi integrációra vonatkozó fejezet, amely sokkal részletesebben foglalkozik a többes finanszírozású operatív programok tervezésével.

Feltételezve azt, hogy sikerült elérni az ESB-alapok és a nemzeti rendszerek közötti szakpolitikai és adminisztratív összehangolást és hogy az operatív programokat úgy tervezték meg, hogy azok elősegítik a finanszírozás integrációját, még mindig szükséges az, hogy az irányító hatóságok a pályázati felhívások kialakítása és közzététele során ne feledkezzenek meg a fenntartható városfejlesztés integrált jellegéről. Az eltérő finanszírozású projektekhez tartozó felhívásokra különböző előírások és időkeretek vonatkozhatnak. Ez hatással lehet a helyi önkormányzatok azon képességére, hogy betöltsék alapvető szerepüket a projektek kiválasztása terén. Ez a probléma különösen akkor merül fel, ha az ágazati elválasztás helyi szinten tükröződik.

Ezért a felhívások közzétételének szóhasználata és hatálya, valamint azok időkeretei elősegíthetik azt, hogy több (nemzeti vagy más ESB-alap) forrásból származó finanszírozást vonzani képes projekteket nyújtsanak be. Az ilyen felhívások megfogalmazása nagy kihívás, ha különböző irányító hatóságok által irányított operatív programok között kell koordinálni. Ugyanez vonatkozik azokra az esetekre, amikor egy operatív program van hatályban egy ESB-alap irányítására. Bizonyos mértékű rugalmasság biztosítása érdekében **az irányító hatóságok megpróbálhatják átfedésbe hozni a felhívási időszakokat, figyelemmel arra, hogy a helyi önkormányzatoknak milyen a sok párhuzamos felhívás kezelésére vonatkozó kapacitásuk.**

Egyes esetekben előfordulhat, hogy egy helyi önkormányzat számára megvalósíthatatlan a többes finanszírozási megközelítés, a túl magas fokú összetettség és az ezzel járó kockázatok miatt. Ezekben az esetekben **az alapok közötti szinergiák egyedi helyi szintű mechanizmusok és új uniós szintű eszközök útján érhetők el** (lásd a Beruházási platformokról szóló keretes

részt). Előfordulhat például, hogy az ESB-alapokat formálisan nem rendelik hozzá a stratégiához, de ténylegesen hozzájárulnak annak végrehajtásához. Ez a helyzet Brüsszel (BE) fenntartható városfejlesztési stratégiájával, ahol számos olyan kiegészítő stratégiai célkitűzést azonosítottak, amelyekhez nem csak az ERFA, hanem az ESZA is hozzájárulhat. Operatív szempontból a folyamatot gördülékenyebbé teszi egy olyan bizottság megalakítása, amelyben részt vesznek az ESZA és az ERFA képviselői és tisztségviselői (Van der Zwet et al. 2017 , 75. old.).

Hogyan integrálhatók jobban az ESB-alapok a hazai alapokkal?

A strukturális alapok közötti koordinációra vonatkozó megfontolások mellett a tagállamok hazai ágazati stratégiákat is kialakítottak és elkötelezettek ezek mellett, illetve jelentős finanszírozást biztosítanak ezek végrehajtásához. Számos tagállam emellett még fejlett nemzeti városfejlesztési politikával is rendelkezik, ami gyakran épít az integrált várostervezés hagyományára és azt jelentős célzott finanszírozási programok támogatják.

Ezekben az esetekben, különösen a magasabb jövedelmű országokban, a fenntartható városfejlesztési stratégiákat kevésbé mint innovációt, hanem sokkal inkább mint a nemzeti finanszírozást uniós támogatással kiegészítő lehetőséget vezették be a nemzeti rendszerbe. Ez sokszor kihívást jelentett az irányító hatóságok és a helyi önkormányzatok számára, mivel ezeknek kétféle problémával kellett megküzdeniük: a nemzeti és az uniós szakpolitika összehangolása, és a nemzeti és az uniós finanszírozási rendszerek összehangolása, legalább a feltételrendszerek és az adminisztratív eljárások terén. **Az ESB-alapokból finanszírozott fenntartható városfejlesztési stratégiák hatása tovább fokozható, ha az említett fenntartható városfejlesztési stratégiák összehangolhatók az olyan nemzeti stratégiákkal és finanszírozási rendszerekkel, amelyek átfedésben vannak a célkitűzéseikkel vagy kiegészítik azokat.**



A FRANCIA „POLITIQUE DE LA VILLE”

A francia várospolitikát a városi kohézió és szolidaritás szakpolitikája, mind nemzeti, mind pedig helyi szinten, amely a hátrányos helyzetű városrészekre (ezeket prioritási városrészeknek nevezik) és ezek lakosaira irányul. A szakpolitika végrehajtását az állam, a helyi önkormányzatok és a civil szervezetek végzik azzal a közös céllal, hogy biztosítsák a területek közötti egyenlőséget, csökkentsék a hátrányos helyzetű városrészek és ezek városai közötti fejlettségi eltéréseket, valamint hogy javítsák a lakosok életfeltételeit.

A végrehajtást városi szerződések útján valósítják meg, amelyek az Európai Strukturális és Beruházási alapok keretében integrálják a cselekvéseket és az állam és a régió között kötött tervszerződésekhez kapcsolódnak. A rendszer elsődleges és legfontosabb jellemzője az, hogy jogi keretek között mozgósítja és adaptálja a

cselekvéseket, ha pedig a nehézségek jellege ezt szükségessé teszi, akkor a saját eszközeit hajtja végre.

Ez részét képezi a lakosokkal, egyesületekkel és gazdasági szereplőkkel közös együttes építkezési folyamatnak, amelynek keretében állampolgári tanácsokat hoznak létre a városi szerződésekben meghatározott, és a közös képzésre vonatkozó feltételek szerint.

Franciaországban a városi szerződések, az operatív programok elfogadása és a választási mandátumok időkereteinek egybeesése kivételes lehetőséget kínál az ERFA és az ESZA politikai mozgósító erejének összekapcsolására, a prioritási városrészek lakóinak javára.

További információk

STRAT-Board országtájékoztató: <https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheetcountry?id=FR&name=France&fullscreen=yes>

A fenntartható városfejlesztési stratégia és a nemzeti szakpolitika összehangolásának elérésére nyújt példát Toulon városa (FR), ahol a városi szerződést eredményesen használták a Toulon Provence Méditerranée területre kiterjedő különböző kezdeményezések és tervek közötti koordinációs mechanizmusként (lásd a Területi irányultság fejezetet).

Az ilyen koordináció elérésének másik példája Berlin városa (DE). Ebben az esetben a jövőkezdeményezés városi kerületek II. programjának (ZIS II) kifejezetten az volt a célja, hogy összekapcsolja a hazai és az ERFA forrásokat. Ennek elérésében kulcsfontosságú volt egy megfelelő allokációs szabályozás. A ZIS II ERFA 2014 adminisztratív rendelet (*Verwaltungsvorschrift Zukunftsinitiative Stadtteil II EFRE 2014* -VV ZIS II EFRE 2014) összekapcsolta az ERFA és a hazai források finanszírozási szabályait. A finanszírozási eljárások egy célhoz kötött szervezeti felépítést követtek, és kialakítottak egy egyedi mutatórendszert az ERFA értékelésének kiegészítésére. Az egyszerűsítés érdekében nem használtak pénzügyi eszközöket és nem alkalmaztak integrált területi beruházást és közösségvezérelt helyi fejlesztést sem.

	<i>Projektérték (€) 2014-2020</i>	<i>Finanszírozó partnerek</i>
Tevékenységi alap	max 1.500	Berlin város Szövetségi alapok (Soziale Stadt)
Projekt alap	min 5.000	Berlin város Szövetségi alapok (Soziale Stadt)
Építési alap	min 50.000	EU (ERFA) Berlin város Szövetségi alapok
Hálózati alap	min 50.000	EU (ERFA) Berlin város

1. ÁBRA Finanszírozási struktúra projektvolumen és finanszírozási források alapján Berlinben, Forrás: saját munka a következők alapján: https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/quartiersmanagement/index_en.shtml

Toszkána (IT) régióban az irányító hatóság egy városi tengelyt (Vi. tengely: városfejlesztés) hozott létre és elfogadott egy területi stratégiát valamint egy regionális útmutatót, amelyet a beavatkozási területek és a javaslatok kiválasztása során alkalmaz, a pályázati felhívás kiírását követően. A javaslatokat az irányító hatósággal együttműködve kialakított városi innovációs projektek alakjában nyújtották be a települések. A nemzeti finanszírozási forrásokkal történő integráció elősegítése érdekében a kiválasztási folyamatban az irányító hatóság jutalompontokat ítelt oda azoknak a települési javaslatoknak, amelyeket:

- a 65/2014. sz. regionális törvény szerint már finanszírozásban részesülő beavatkozások részeként nyújtottak be;
- közösségi lakásépítési projektekkel integráltak;
- az előírt 20%-os társfinanszírozásnál magasabb aránnyal terveztek.

Végül pedig arra is vannak módok, hogy a finanszírozási lehetőségek összetettségével megbirkózzanak. Még ha az elérhető további finanszírozás mértéke viszonylag kicsi is, lehet olyan fenntartható városfejlesztési stratégiát készíteni, amely a helyi önkormányzat forrásainak megerősítése nélkül kapcsolja össze a finanszírozási forrásokat. Egy **stratégiai finanszírozási szervezeti egység** – hasonló ahhoz, amit Gentben (BE) hoztak létre, amikor a város úgy döntött, hogy kompetenciaként fejleszti a stratégiai finanszírozást – **biztosíthatja a szükséges know-howt és koordinációs kapacitást az olyan helyi önkormányzatok esetén, amelyeknek elég nagy a beruházási programja ahhoz, hogy igazolja az ezzel járó költségeket.**

AJÁNLÁSOK

- A pályázati felhívások elkészítése során ne feledkezzen el a fenntartható városfejlesztés integrált jellegéről.
- Emelje ki a célterület előtt álló problémák társadalmi, gazdasági és környezetvédelmi dimenzióit és azt, hogyan tükröződnek ezek az uniós szakpolitikai prioritásokban, annak érdekében, hogy a fenntartható városfejlesztés megcélozhassa a megfelelő uniós forrásokat.
 - A helyi szükséglet jobb megértése és annak felmérése, ez hogyan kapcsolódik az uniós és a hazai szakpolitikához, elősegíti az ESB-alapok és a hazai finanszírozás koordinált használatát a fenntartható városfejlesztési stratégia szintjén.
- Amikor csak lehetséges és kívánatos, kapcsolja össze a hazai szakpolitikákat és stratégiákat az uniós tematikus prioritásokkal, és ha szükséges, egyesítse a finanszírozási rendszereit.
- Hozzon létre egy stratégiai finanszírozási szervezeti egységet annak érdekében, hogy biztosítsa a szükséges know-howt és koordinációs kapacitást, amennyiben elég nagy a beruházási program ahhoz, hogy igazolja az ezzel járó költségeket.
 - Azokban az esetekben érdemes átgondolni az erőforrások átcsoportosítását egy ilyen egység létrehozása érdekében, amely egynél több helyi önkormányzat részére lát el feladatot, ha a helyi önkormányzatok közepes vagy kisméretű beruházási programokkal rendelkeznek.
- Alakítson ki horizontális témákat, különösen, ha az operatív programot nem úgy tervezték, hogy ezeket támogassa.
 - Az irányító hatóságoknak idejekorán be kell vonniuk a helyi önkormányzatokat az operatív tervek kialakításába.
 - Formális és informális módszereket kell kialakítani az operatív terv tervezéséhez szükséges információk és visszajelzések biztosítása érdekében.
- Használjon megfelelően átgondolt területi megvalósítási mechanizmusokat, hogy több finanszírozást kapcsoljon össze ugyanabba a stratégiába.
 - Két vagy több forrás közvetlenül összekapcsolható az operatív program szintjén (és magán az operatív programon keresztül végrehajtott stratégiák, vagy több témára kiterjedő prioritási tengely útján).
 - Az integrált területi beruházás (ITI) felhasználható a különböző operatív programokból és alapokból származó tematikus célkitűzések összekapcsolására.

- Az integrált területi beruházás (ITI) felhasználható holisztikus stratégiák tervezésére és a finanszírozási hozzájárulás javítására, a városfejlesztési beruházások kevésbé szokványos kategóriáit figyelembe véve.
- Egy integrált területi beruházás használata esetén már a stratégia tervezésének korai szakaszában tervezze be az összes lehetséges finanszírozási forrást és ezek összekapcsolásának módját.
 - A lehetséges kedvezményezettek köre változatosabb lehet, ha egynél több finanszírozási forrást használ. Ezeket világosan azonosítani kell a stratégia tervezése során.
- Hangolja össze a különböző irányító hatóságok tevékenységét, különösen a projektfelhívások és a monitoring rendszerek tekintetében.
 - Az irányító hatóságok megegyezhetnek a projektjavaslatok időtartamainak átfedéseiről. Így egy projekt ugyanabban az időben bemutatható és nem lesz szükség az átütemezésére vagy elhalasztására.
 - Hozzon létre egy, az integrált területi beruházásokat összehangoló és felügyelő bizottságot, amely kidolgozza a különböző operatív programokból származó éves jelentések tartalmát, javaslatokat tesz az integrált területi beruházás frissítésére, tájékoztatja a monitoring bizottságot és hozzájárul a végrehajtáshoz.
- Ha szükséges, helyi szintű szabályozó mechanizmusok és eszközök útján alakítsa ki a források közötti szinergiákat.
 - Az irányító hatóságok és/vagy regionális hatóságok meglévő kompetenciái felhasználhatók arra, hogy ösztönző mechanizmusok és szabályozó eszközök révén elérjék az ESB-alapok és a hazai finanszírozás jobb integrációját. Az ilyen szabályozások és mechanizmusok kialakításának folyamata lehetőséget kínál a pártpolitikai megosztottságokon és mandátumokon átívelő politikai támogatás megszerzésére.

A MAGÁNBEFEKTETŐK ÉS A HARMADIK SZEKTOR BEVONÁSA A FENNTARTHATÓ VÁROSFEJLESZTÉS FINANSZÍROZÁSI STRATÉGIÁIBA

Ebben a részben a következőkkel foglalkozunk:

Hogyan hasznosíthatók a fenntartható városfejlesztési stratégiák egy beruházási program végrehajtásával kapcsolatos kockázatok kezelése érdekében?

Hogyan segíthető elő a magánszektor bevonása?

Egy fenntartható városfejlesztési stratégia szükségleteket azonosít, így termékeny talajt biztosít az ilyen szükségletek kielégítésére vonatkozó új projektötletek megszületéséhez. Egyes esetekben, az adott ország helyzetétől függően, bizonyos projektekhez inkább a közfinanszírozás illik jobban, más esetekben azonban felmerülhet további szereplők bevonásának lehetősége a finanszírozási folyamatba (állampolgárok, harmadik szektor), a közsféra és a magánszektor közötti partnerségi kapcsolatok kialakítása, vagy magánbefektetők bevonása a saját ötleteik és finanszírozásuk révén.

A fenntartható városfejlesztési stratégiákban benne rejlő integrált tervezési megközelítés segíthet az olyan kihívások széles körének azonosításában, amelyek egy adott beavatkozási területre jellemzők, vagy akár egy szélesebb térség tekintetében relevánsak. **Ha foglalkoznak az említett kihívásokkal, amelyek gyakran a negatív externáliákhoz kapcsolódnak, akkor egy térség a magánberuházások számára vonzó célponttá válhat.** A vállalkozások és az ingatlanszektor számára nagyon gyakran vonzóak azok ilyen területek, amelyek hasznot húznak a javuló elérhetőségből, a környezeti értékekből, a javuló infrastruktúrából és a szociális jóléti szolgáltatásokból. **Amint egy adott terület helyzete ily módon átfordul, a közpolitika irányultsága gyakran áthelyeződik az adott terület növekedésének irányítására.**

A fenntartható városfejlesztési stratégia általában előre jelzi ha egy terület ilyen változás előtt áll, és a stratégia kialakítása és végrehajtása során az jelenti a kihívást, hogy odavonzzák azokat a beruházókat, akik készek olyan projektekbe beruházni, amelyek összhangban állnak a célkitűzésekkel (mint például az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság irányába történő átmenet). **A beruházók bevonásának kulcsa az, hogy a projektek kínáljanak nettó bevételt vagy megtakarítást, valamint egy megfelelő kockázatmegosztási protokollt, és így potenciálisan „bankképesek” legyenek².** Az ilyen projekteknek a fenntartható városfejlesztési stratégiába történő beillesztése szélesítheti annak hatályát és diverzifikálhatja a finanszírozási forrásait.

Ugyanakkor a fenntartható városfejlesztési stratégiák részeként végrehajtott beruházások közül sok szolgáltatót majd közjavakat, amelyekre nagy szükség van, de nem jár bevétellel vagy megtakarítással. Valójában a közjavakra irányuló ilyen beruházások szintén igényelhetnek további forrásokat attól a (köz)szervezettől/testülettől, amelynek feladata lesz ezek működtetése vagy irányítása. **A harmadik szektor vagy a civil társadalom bevonása szintén lehetőséget kínál a közsféra szervei számára a költségek szétterítésére, az említett beruházásokból származó előnyök megsokszorozására és annak megerősítésére, hogy a helyiek büszkén a magukénak érezzék a helyet, azáltal, hogy a működtetés és a fenntartás felelősségét átruházzák azokra az érdekelt felekre, akik készek felelősséget vállalni az említett infrastruktúráért.**

² <https://blogs.worldbank.org/ppps/preparing-bankable-infrastructure-projects>

Hogyan hasznosíthatók a fenntartható városfejlesztési stratégiák egy beruházási program végrehajtásával kapcsolatos kockázatok kezelése érdekében?

Egy megalapozott fenntartható városfejlesztési stratégia bevezetésének az az egyik legjelentősebb hatása, hogy előrelépést jelenthet a szakpolitikai, a tervezési és a politikai kockázatok kezelése terén, és így kockázatmentessé teheti egy helyi önkormányzat beruházási programját.

Egy helyi önkormányzat tervezett projektjeinek teljes körű kialakítása és végrehajtása egy olyan koherens integrált stratégia alapján, amely odavonzza a magánszektor, csaknem bizonyosan tovább tart mint az érintett politikai munkatársak egy hivatali ciklusa. Ezért, figyelemmel az egyeztetéssel és az irányítással kapcsolatos rendelkezésekre, az a fenntartható városfejlesztési stratégia, amely a részvételi megközelítést követi, jelentősen hozzájárulhat a politikai kockázatok csökkentéséhez (lásd az Irányításról szóló fejezetet).



A tervezett projektek beérésének időhorizontja ritkán esik egybe a politikai időhorizontokkal, amelyek főszabályként ennél viszonylag rövidebbek. Nagyon valószínű, hogy a projektek befejezése és azok hatásának kifejtése csak a következő politikai ciklus során vagy még később lesz érezhető.

A fenntartható városfejlesztési stratégia olyan típusú politikai szervezetet ösztönöz, amely elősegíti a stabil szakpolitikai prioritások és beruházási programok körüli politikai konszenzust, legalább középtávon. A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó ERFA rendelet 7. cikke által bevezetett finanszírozási rendszer, amelyre a következő rendelet³ is épülni fog, karcsúsítja a finanszírozási forrásokat és a szakpolitikai eszközöket annak érdekében, hogy a helyi, regionális és még a nemzeti érdekelt feleket is arra készítse, hogy a középtávú beruházásaikat a terület-alapú elemzés szerint tervezzék. **A középtávú szakpolitikai folytonosság** – amelyet egy demokratikus államban az említett konszenzus biztosít – **nagymértékben növelheti a fenntartható városfejlesztési stratégiáknak a magánfinanszírozási források integrálására vonatkozó képességét, annak érdekében, hogy a terület egyedi kihívásainak holisztikus módon tudjanak megfelelni.**

A finnországi hat város stratégia (6Aika⁴) jó példa arra, hogyan egyezett meg hat városi tanács egy közös stratégiában, amely mellett a program teljes időtartamára elkötelezték magukat annak érdekében, hogy politikailag stabil üzleti környezetet teremthessenek. A városok ezt úgy érték el, hogy szorosan együttműködtek a stratégia előkészítésének szakaszában, amelybe bevonták az illetékes minisztériumot is. A hat város az együttműködés és a jogalkotási kérdésekben folytatott közös lobbizás hosszú ideje tartó hagyományára építkezett, és mindnyájan hasonló gazdasági, szociális és környezeti kihívásokkal szembesültek. A városok politikai vezetőinek a stratégia iránti elkötelezettsége lehetővé tette, hogy a hat város meghatározó szerepet töltsön be az üzleti növekedés támogatásának lehetővé tételében. Ez volt a fenntartható városfejlesztési stratégiájuk egyik alapfeltétele.

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=COM%3A2018%3A372%3AFIN>

⁴ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/conferences/udn_espoo/6city_strategy.pdf

Egy fenntartható városfejlesztési stratégia lehetőséget is jelent a helyi önkormányzatok számára, hogy vertikálisan integrálják a nemzeti, regionális és helyi szakpolitikai és finanszírozási keretrendszereket. A vertikális integráció viszont jelentősen javítja egy beruházási program sikeres végrehajtásának esélyeit. Kavala (GR) és Heraklion (GR) városok fenntartható városfejlesztési stratégiái jó példák arra, hogyan működik ez a kockázatmentesítés. E városok esetében a stratégia kidolgozásának folyamata során a helyi önkormányzatok újraértékelték a már meglévő nemzeti szintű szakpolitikákat, a regionális és helyi jogszabályi szintű terveket és programokat, és egy stratégia keretében egyesítették az említett terveknek, szakpolitikáknak és programoknak megfelelő projekteket. Ezért az említett stratégiák kevésbé szembesültek azokkal a szakpolitikai és tervezési akadályokkal és szűk keresztmetszetekkel, amelyek gyakran megnehezítik Görögországban a köz- és magánberuházások megvalósítását.

A stratégia tervezése során és a teljes folyamat időtartama alatt be kell építeni a legfontosabb helyi érdekelt felek, így a magánszektor, a harmadik szektor és a civil társadalom visszajelzéseit. Ez elősegíti az olyan stratégiák tervezését, amelyek jobban tükrözik a terület valódi helyzetét és kezelik azokat a gyakorlati problémákat, amelyekkel a kedvezményezettek a végrehajtás szakaszában szembesülhetnek.

A polgárok bevonását szolgáló technikák rendelkezésre álló széles köre mellett a lakosság bevonása a költségvetéssel kapcsolatos döntéshozatalba szintén segítheti a helyi önkormányzatokat a kockázatmentesítés folyamatában, fokozhatja azt, hogy az állampolgárok a magukénak érezzék a projektet és támogatja a projekt hosszabb ideig történő fenntarthatóságát. A lakosság bevonását a költségvetéssel kapcsolatos döntéshozatalba 1989-ben alkalmazták először Brazíliában, mára pedig már az egész világon elfogadott gyakorlattá vált. Az Európai Unióban is egyre gyakrabban használják, például Lengyelországban, Portugáliában és Franciaországban. 2016-ban Párizsban a városi költségvetés körülbelül 5%-át (hozzávetőlegesen 100 millió eurót) különítettek el 21 részvételi költségvetés céljára, amelyek keretében 160 000 ember szavazatával választottak 219 projektötlet közül⁵. A lakosság költségvetéssel kapcsolatos döntéshozatalba történő bevonásának e formája elősegítheti azt, hogy a fenntartható városfejlesztési stratégiák tájékozottabbak és így relevánsabbak és hatékonyabbak legyenek (Európai Bizottság, 2009).



A fentiek mellett azonban a helyi önkormányzatoknak azzal is tisztában kell lenniük, hogy a részvételi megközelítés kihívásokkal is jár, például erodálódhat a bizalom, ha az elvárásokat nem kezelik megfelelően, a folyamat tervezése hatást gyakorol a szereplők részvételére, az egyéni érdekekben lobbizó csoportok befolyása stb. (lásd az Irányításról szóló fejezetet).

Hogyan segíthető elő a magánszektor bevonása?

Ha bevonjuk a fenntartható városfejlesztési stratégia kialakítási folyamatába a magánszektor szereplőit, az lehetőséget kínál arra, hogy a beruházási programjába beillesszük a magánszektor által vezérelt megoldásokat és projekteket. Az is fontos azonban, hogy a

⁵ <https://urbact.eu/participatory-budget>

magánszektor szereplői és a helyi önkormányzatok idejekorán párbeszédet kezdenek, hogy így felgyorsulhasson a magánszektor által vezérelt projekt érési folyamata. Ez azt is jelenti, hogy az a helyi önkormányzat kezdheti el a megfelelő stratégiák kidolgozásának előkészítését (vagy a meglévő stratégiák megfelelő átdolgozását), amely rendelkezik projekttervekkel, továbbá amely felkészült a következő programozási időszak prioritásaira és érti azokat. Ez viszont lehetővé teszi a számukra azt, hogy a programozási időszak során már korán válaszoljanak a felhívásokra. Az is előfordulhat, hogy azokat a projekteket, amelyeknek a helyi önkormányzat a projektgazdája, kiegészítik a magánszektor tervezett projektjei, ahol a helyi önkormányzat támogatóként jár el és koordinált módon segíti elő a projekt beérését a stratégia célkitűzéseinek elérése érdekében.

Megfelelő időt kell szánni a magánszektorbeli projektgazdák és beruházók bevonásához szükséges kapcsolatok, a know-how és a bizalom kiépítésére. Ebben a tekintetben a helyi gyökerekkel rendelkező pénzügyi intézmények szerepe kulcsfontosságú lehet. Ennek hatására a fenntartható városfejlesztési stratégiák logikája arra ösztönzi a helyi önkormányzatokat, hogy aktívan ápoljanak egy olyan ökoszisztémát, amelyre támaszkodhatnak a hosszú távú beruházási programjukhoz való hozzájárulás terén, amelyet egy fenntartható városfejlesztési stratégia támogat és irányít. A Tampere (FI) városa által követett megközelítés olyan példa, melyből hasznos tanulságok vonhatók le. Tampere betölti a „megoldást lehetővé tevő” és az „intéző” szerepét, hogy olyan környezetet teremtsen, amelyben „új vállalkozások és intelligens megoldások jöhetnek létre és növekedhetnek”. Egyebek mellett ez a következőket jelenti: olyan felek összekapcsolása, akik egyébként nem találkoznának, hogy együttműködjenek, és közfinanszírozás felhasználása az ökoszisztéma kialakítását célzó erőfeszítések támogatása érdekében.

A sokféle kisebb léptékű projektet magában foglaló projektportfóliók számára különösen jó lehetőség **a fenntartható városfejlesztési stratégiában előirányozott beavatkozások összefogása egy beruházási programban, így vegyítve a finanszírozásokat a beruházási program szintjén.** Ez azt jelenti, hogy a helyi önkormányzat beruházási programja a projektek széles körét tartalmazza, amelyek mindegyike más forrásból finanszírozható, míg az összes projekt tükrözi a stratégiában meghatározott szakpolitikákat és prioritásokat. Athén (GR) városa ilyen módon kapcsolta össze az ESB-alapokat, az EBB-t, a nemzeti, a települési és a magánforrásokat az Athén 2020 elnevezésű fenntartható városfejlesztési integrált területi beruházásának végrehajtása érdekében.



AZ ATHÉN 2020 BERUHÁZÁSI PROGRAM (GR)

Athén városa iránymutatásként használta fel hosszú távú stratégiai tervét, az integrált városfejlesztési tervet (IUDP), az „Athén 2020” beruházási program során. Az IUDP a görög jogalkotáshoz kapcsolódó terv, melynek célja beruházások irányítása az elmaradott térségekbe. A város egy „ellenálló képességi stratégiát”, egy „éghajlat-politikai cselekvési tervet” és egy jogszabályi formában megalkotott „operatív tervet” is készített. Az Athén 2020 beruházási program összege hozzávetőlegesen 190 millió euró volt, amelyből 85

millió eurót a fenntartható városfejlesztést célzó integrált területi beruházási tervben fogtak össze: körülbelül 68 millió eurót az ERFA és az ESZA alapokból hívtak le a 7. cikk alapján. További 55 millió eurót az Európai Beruházási Bank hitelén keresztül vettek igénybe, a fennmaradó rész pedig települési és magánforrásokból, illetve egyéb (nem a 7. cikk szerinti) ESB-alapokból származott.

A beruházási program egy sor projektkategóriára terjedt ki, így például: városrehabilitáció, közterek és -épületek, energetikai fejlesztések, hulladékgazdálkodás, gazdaság és idegenforgalom, társadalmi szolidaritás, informatika és szolgáltatások stb. A teljes beruházási programra vonatkoztak a nemzeti hozzájárulások legalacsonyabb szintjét meghatározó uniós szabályok, az állami támogatásokkal kapcsolatos szabályokat azonban projektenként vizsgálva alkalmazták.

További információk

<https://www.cityofathens.gr/node/32182>

Hitelessé teszi és bizalmat ébreszt a stratégia iránt, ha az olyan projekteket tartalmaz, amelyek befejezésére reálisan számítani lehet a fenntartható városfejlesztési beruházási program élettartama alatt. Egy projekt beérésének folyamata azonban sok idővel és erőfeszítéssel járhat. Ez az a terület, ahol a helyi önkormányzatok becsatornázzhatják az ERFA vagy más források alapján rendelkezésükre álló technikai segítségnyújtást (lásd az URBIS keretes részt a következő szakaszban). Ideális esetben a helyi önkormányzatok is iránymutatást adhatnak a projektgazdák és a beruházók részére, hogy technikai segítségnyújtást kérjenek az említett forrásokból, ha a projektjavaslatuk támogatható ezen az úton.

Az ESB-alapokra vonatkoznak az állami támogatásokat szabályozó rendeletek, így azon projektek esetében, amelyekről nettó bevétel várható, részletes értékelő számítások szükségesek annak érdekében, hogy finanszírozhatók legyenek magánforrások és az ESB-alapok összekapcsolásával. Egyedi esetben, korlátozott körben bizonyos kivételeket lehet alkalmazni.



Az állami támogatásokkal kapcsolatos kérdések kihívásokat jelenthetnek egy olyan beruházási program esetén, amely projektszinten összekapcsolja a közfinanszírozást (ESB-alapok és nemzeti erőforrások) a magánfinanszírozással. Ahogy korábban említettük, az uniós rendeletek egyedi követelményeket határoznak meg azzal kapcsolatban, hogyan kell felosztani a köz- és a magánforrásokat bármely ilyen projekt esetén. Ez a folyamat az olyan nagyobb beruházások esetén lehet kifizetődő, ahol a szükséges források hozzárendelése nem jelent aránytalan terhet a projekt időterve és a működési költségek tekintetében. Ezért a helyi önkormányzat részéről megfelelő kapacitásra van szükség a kockázat kezeléséhez és ahhoz, hogy az érdekelt felek számára megfelelő útmutatást

nyújtsanak. Az illetékes tagállami hatóságok feladatai közé tartozik az is, hogy segítsék a helyi érdekelt feleket abban, hogy eligazodjanak ebben a kihívásokat jelentő szabályozási és jogi térben.

AJÁNLÁSOK

- Építsen be potenciálisan „bankképes” projekteket a fenntartható városfejlesztési stratégiába annak érdekében, hogy a stratégiai célkitűzésekkel jobban összhangban álló beruházásokat vonzzon
 - A projektek akkor bankképesek, ha nettó bevételt vagy megtakarítást kínálnak egy megfelelő kockázatmegosztási protokoll mellett.
 - A bankképes projektek bevonása szélesítheti a stratégia hatályát és diverzifikálhatja a finanszírozási forrásait.
 - A helyi önkormányzatoknak rövid, közép és hosszú távú bankképes projekttervekkel kell rendelkezniük, hogy ne reaktívak, hanem proaktívak legyenek.
- Vonja be a harmadik szektort és a civil társadalmat a költségek szétterítése és a közjavakba történő beruházások előnyeinek megsokszorozása érdekében.
 - A megfelelő közösségi infrastruktúrák kezelésének a harmadik szektorra történő átruházása fokozhatja az említett infrastruktúra életképességét és elősegítheti azt, hogy a helyiek büszkén magukénak érezzék azt.
- Szilárd stratégiai tervezéssel és az érdekelt felek bevonásával csökkentse a szakpolitikai, tervezési és politikai kockázatokat, növelve az esélyét, hogy egy helyi önkormányzati beruházási programot végrehajtsanak és az vonzó legyen a magánberuházók számára.
 - Minden rendelkezésre álló alkalmat ki kell használni a stratégiával és annak beruházási tervével kapcsolatos politikai konszenzus megteremtésére annak érdekében, hogy a politikai időhorizontoktól független stabil környezetet hozzanak létre.
 - Jelentős előnyökkel jár közszféra, a civil társadalom és a harmadik szektor bevonása a stratégia megalkotásába, feltéve, hogy az ehhez kapcsolódó kihívásokat megfelelően kezelik.
 - Használja a lakosság bevonását a költségvetéssel kapcsolatos döntéshozatalba, hogy erősítse a lakosságban azt, hogy magukénak érezzék a stratégiát és biztosítsa a projektek időbeli fenntarthatóságát.

- Idejekorán kezdjen párbeszédet, hogy felgyorsítsa a magánszektor által vezérelt projektérési folyamatot.
 - A helyi önkormányzatoknak a beruházókkal fennálló kapcsolatok ápolására kell összpontosítaniuk. A know-how és a bizalom felépítése időbeli telik.
 - Egy fenntartható városfejlesztési stratégia beruházási programjának elegendő és megfelelő érettségű projektet kell tartalmaznia ahhoz, hogy bizalmat keltsen a beruházói közösségben.
- A projekteket és a többes finanszírozási forrásokat egy „beruházási program” formájában szervezze meg.
 - A beruházási program formátum lehetővé teszi, hogy a helyi önkormányzatok rugalmasabban kezeljék a tervezett projekkel és az állami támogatásokkal kapcsolatos kérdéseket, és így elősegítsék a stratégia végrehajtását valamint felkeltsék a beruházók bizalmát.
 - Vonjon be olyan projekteket, amelyek reálisan befejezhetők a fenntartható városfejlesztési beruházási program élettartama alatt.
 - Segítse a projektgazdákat és a beruházókat abban, hogy technikai segítségnyújtást kérjenek a projektek beérése érdekében.
- A helyi önkormányzatoknak ki kell építeniük a kapacitásukat, hogy kezeljék az állami támogatásokkal kapcsolatos kérdéseket és ennek megfelelően mutassanak utat az érdekelt felek részére.
 - Az illetékes tagállami hatóságok feladatai közé tartozik az is, hogy segítsék a helyi érdekelt feleket abban, hogy eligazodjanak ebben a kihívásokat jelentő szabályozási és jogi térben.

A PÉNZÜGYI ESZKÖZÖK ÉS PÉNZÜGYI TERMÉKEK HASZNÁLATÁNAK FOKOZÁSA

Ebben a részben a következőkkel foglalkozunk:

Miben rejlik az ESB-alapok pénzügyi eszközeinek és ezek használatának indokoltsága a városfejlesztésben?

Milyen szerepet tölt be az EBB a pénzügyi eszközök és pénzügyi termékek fenntartható városfejlesztési stratégiákban való használatának támogatásában?

Hogyan vezethetik be a helyi önkormányzatok a pénzügyi eszközöket és pénzügyi termékeket

a fenntartható városfejlesztési stratégia finanszírozási körébe?

A pénzügyi eszközök használatának a programok támogatása körében kialakult hagyománya volt⁶ már az 1994-1999 közötti időszak óta⁷, de akkoriban ezek alkalmazása egyes tagállamokban a vállalkozások támogatására irányult. Ezek használata az ezt követő programozási időszakokban vált elterjedtebbé, 2017. március 31-e óta pedig „a városfejlesztés terén a pénzügyi tervezési eszközök részére kifizetett operatív program hozzájárulások [...] 1 595,59 millió eurót⁸ tettek ki”, míg „a pénzügyi tervezési eszközökre vonatkozó finanszírozási megállapodásokra lekötött teljes összeg a 172 ERFA és a 20 Európai Szociális Alap (ESZA) operatív programokból [...] 16 967,80 millió euró volt”⁹. A 2014–2020-as programozási időszakban a pénzügyi eszközök „több mint 10%-át képviselik az ERFA forrásainak” úgy, hogy több mint 14 milliárd eurót különítettek el a pénzügyi eszközökre 2017 végéig¹⁰.

A pénzügyi eszközök használatában jelentős fordulóponthoz vezetett az „európai beruházási terv” bevezetése, amely az Európai Bizottság korábbi elnöke, Jean-Claude Juncker után „Juncker-tervként” vált ismertté, miután 2014. novemberében ő jelentette be a tervet. Az Európai Stratégiai Beruházási Alap, mint az „európai beruházási terv” három pillérének egyike a becslések szerint 65 milliárd eurót kínált fel garanciaként az EU költségvetéséből az Európai Beruházási Bank (EBB) részére, hogy mozgósítsa több mint 400 milliárd euró piacvezérelt beruházását magasabb kockázatú projektekbe.

Alapvetően fontos, hogy bár az Európai Stratégiai Beruházási Alap keresletvezérelt, ami azt jelenti, hogy nem alkalmaz ágazati vagy földrajzi kvótákat, leginkább Dél- és Kelet-Európa országaiban támogatta a legmagasabb százalékos értékben a beruházásokat a GDP arányában¹¹. Bár még túl korai lenne az „európai beruházási terv” hatását értékelni a területi és a szociális kohézió terén, kétségtelen, hogy igazolta a pénzügyi eszközök által kínált lehetőségeket a források mozgósítása és a kockázatok mérséklése vonatkozásában, valamint fokozta az EBB szerepét az Unió szakpolitikájának végrehajtójaként. Az „európai beruházási tervet”, amely már majdnem futamidejének végéhez ért az „InvestEU” kezdeményezés¹² követi majd 2021-ben (lásd az InvestEU programról szóló keretes részt).

⁶ Lásd az Európai Bizottság pénzügyi eszközökkel foglalkozó különleges portálját: <https://www.fi-compass.eu/>

⁷ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/closure_data_fei_2017.pdf

⁸ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/closure_data_fei_2017.pdf

⁹ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/closure_data_fei_2017.pdf

¹⁰ <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/dtw6-5akv>

¹¹ https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/investment-plan-results_en

¹² https://ec.europa.eu/commission/publications/investeu-programme_en



AZ INVESTEU PROGRAM

Az InvestEU program össze fogja fogni a jelenleg az EU-ban a beruházások támogatására rendelkezésre álló különféle uniós pénzügyi eszközök sokaságát, ami a beruházási projektek uniós finanszírozását egyszerűbbé, hatékonyabbá és rugalmasabbá teszi Európában.

A Program részét képezi majd az **InvestEU Alap**, az **InvestEU Tanácsadó Platform**, valamint az **InvestEU Portál**. További lendületet fog adni a beruházásoknak, és támogatja az innovációt és a munkahelyteremtést az EU-ban. Az InvestEU 2021 és 2027 között fog működni, és a Juncker-terv Európai Stratégiai Beruházási Alapjának sikerére épít azáltal, hogy uniós költségvetési garanciát nyújt a beruházások és a finanszírozáshoz való hozzáférés támogatásához az EU-ban. Az InvestEU 650 milliárd euró további beruházást kíván létrehozni.

Az InvestEU Alap négy szakpolitikai területet fog támogatni: fenntartható infrastruktúra; kutatás, innováció és digitalizáció; kis- és középvállalkozások; és szociális beruházás és készségek.

Az InvestEU Tanácsadó Platform technikai támogatást és segítséget fog nyújtani a projektek előkészítéséhez, fejlesztéséhez, szerkezetének kialakításához és végrehajtásához, beleértve a kapacitásépítést is.

Az InvestEU portál összehozza a befektetőket és a projektgazdákat azáltal, hogy egy könnyen hozzáférhető és felhasználóbarát adatbázist kínál.

További információk

[https://europa.eu/rapid/press-release MEMO-18-4010 en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-4010_en.htm)

Miben rejlik az ESB-alapok pénzügyi eszközeinek és ezek használatának indokoltsága a városfejlesztésben?

A tagállamok az 1994-1999 közötti programozási időszak óta használnak pénzügyi eszközöket (FI), amelyek hitelek, garanciák és tőkerészesedés útján kínálnak beruházási támogatást. Ezek technikai támogatással, kamattámogatással és garanciadíj-támogatással összekapcsolva használhatók fel¹³. A 2007-2013-as programozási időszak során az európai régiókban létrehozott pénzügyi eszközök főként a vállalkozásokat célozták. Akkoriban vált lehetővé az is, hogy a városfejlesztési alapok (UDF)¹⁴ bevezetésével az ilyen pénzügyi eszközöket

¹³ <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/dtw6-5akv>

¹⁴ A városfejlesztési alapokat a JESSICA kezdeményezés vezette be először a 2007-2013 közötti időszakban.

városfejlesztési projektek támogatására használják fel. 2010 óta a pénzügyi eszközök felhasználhatók az energiahatékonysággal és a megújuló energiaforrásokkal kapcsolatos tevékenységekbe történő beruházásokra.

A 2014–2020 közötti időszakban az átfogó több éves pénzügyi keret és az ESB-alapok szakpolitikai keretrendszer célja az, hogy az uniós strukturális finanszírozás nagyobb részét valósítsa meg pénzügyi eszközök útján, amelyet **megvalósítási módként** és nem önmagában való célként **kellene megközelíteni**. Az irányító hatóságok kötelesek „előzetesen értékelni a pénzügyi eszközök megvalósítási eszközként történő használatának lehetséges relevanciáját és indokoltságát” (Skócia kormánya, 2015).

Az ESB-alapok pénzügyi eszközeinek bevezetése azt célozza, hogy **orvosolja a viszonylag alacsony pénzügyi teljesítménnyel, de magas gazdasági teljesítménnyel rendelkező projektek piaci hiányosságait** (azaz ne szorítsa ki a piaci finanszírozást). Az Európai Bizottság arra számít, hogy az ESB-alapok pénzügyi eszközeinek használata a fiskális megszorítások időszakában a következő előnyökhöz fog hozzájárulni¹⁵:

- a források mozgósítása és így a hatásuk fokozása;
- a hatékonyság és eredményesség javítása, különösen forgóalapok használata esetén;
- pozitív hatás a projektminőségre a beruházás visszafizetésére vonatkozó elvárás tekintetében;
- a pénzügyi eszközök szélesebb körének és a magánszektor tapasztalatainak rendelkezésre állása a szakpolitika megvalósításának céljára;
- megszabadulás a támogatásoktól való függőségtől;
- a közpolitika támogatása a magánszektor forrásainak használatával.

Ahogy az a közös rendelkezésekről szóló rendelet 38. cikke meghatározza, **az ESB-alapok pénzügyi eszközeinek irányítására vonatkozó felelősséget az irányító hatóságok viselik**, de bizonyos esetekben **a végrehajtás az irányító hatóságnál maradhat vagy rábízhatják egy másik olyan pénzügyi közvetítőre**, például egy nemzeti fejlesztési bankra vagy intézményre, az EBB-re vagy egy nemzetközi pénzügyi szervezetre, amely megfelel a szükséges követelményeknek.

Az Európai Bizottság által az irányító hatóságok részére készített rövid útmutató¹⁶ szerint, „A pénzügyi eszközök által támogatott tevékenységeket a szerint kell megítélni,[...] hogy képesek legyenek visszafizetni a beruházást”. Ezért az Európai Szociális Alap esetében a kedvezményezett visszatérítési képességét kell felmérni, míg a fennmaradó ESB-alapok tekintetében a beruházásnak bevételt kell termelnie vagy a jövőbeli kiadásokra vonatkozó megtakarítással kell járnia.

Városfejlesztési alap létrehozható nemzeti, regionális vagy helyi/városi szinten, és felhasználható a közsféra és a magánszektor közötti partnerségekbe vagy más projektekbe

¹⁵ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/fi_esif_2014_2020.pdf

¹⁶ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/fi_esif_2014_2020.pdf

történő beruházások céljára, ideértve a fenntartható városfejlesztést szolgáló integrált tervet is¹⁷.

Három holdingalap is működött, egy-egy Hollandiában, Olaszországban és az Egyesült Királyságban, amelyek kifejezetten a városfejlesztést és az energiahatékonyságot támogatták.

Milyen szerepet tölt be az EBB a pénzügyi eszközök és pénzügyi termékek fenntartható városfejlesztési stratégiákban való használatának támogatásában?

A korábbi sikeres tapasztalatokra építve és a 2007-es pénzügyi válság utóhatásaként jelentkező „beruházási vákuumra” válaszolva az Európai Bizottság az **Európai Stratégiai Beruházási Alap** létrehozásával válaszolt, miközben továbbra is támogatta a pénzügyi eszközök használatát.

Az Európai Stratégiai Beruházási Alapra és a jövőbeli „InvestEU” kezdeményezésre tekintettel az **EBB kulcsszerepet vállal az egész Unióban a pénzügyi eszközök fenntartható városfejlesztési stratégiákban történő hasznosítása érdekében**, nem kis részben azért, mert az **EBB feladata lesz a tanácsadási támogatás nyújtása**.

A pénzügyi eszközök használata elválaszthatatlanul kötődik a bankképes projektek rendelkezésre állásához.

Ha a finanszírozást az EBB kerethiteleként¹⁸nyújtják, akkor a kedvezményezettek meg kell találnia azt a bevételforrást, amelyből visszafizeti a hitelt. **A kerethitelt egy közsférabeli szervezet részére nyújtják, amely a fenntartható városfejlesztés esetén a helyi önkormányzat. A hitelt nem kötik egy adott projekthez, hanem egy befektetési program finanszírozása a feladata.** Így számos esetben használják a kerethitelt közsférabeli projektek finanszírozására, ami hatékonyságnövekedést hoz létre az olyan ágazatokban, mint az energetika, vízgazdálkodás stb.

Kihívások jelentkezhetnek annak ellenére is, hogy az ESB-alapok pénzügyi eszközei egy előzetes piaci elemzésen alapulnak, amely a bankképességi követelményeket vizsgálja. Az Európai Stratégiai Beruházási Alap végrehajtási tapasztalatai kiemelik azt a tényt is, hogy számos lehetséges projektgazda nehézségekkel szembesül a bankképességi követelményeknek megfelelő projektek előkészítése során.

Az egyik ilyen kihívás a helyi önkormányzat beruházási programjának méretéhez köthető. Sok helyi önkormányzat nem képes és nem is akar jelentős összegű pénzkölcsönt felvenni. Az EBB ezért kifejlesztett egy új pénzügyi eszközt, a „beruházási platformokat”¹⁹, amelyek különféle pénzügyi termékek széles köre (beruházási hitelek, közvetítő hitelek, kerethitelek) kezeléséhez nyújtanak egy közös platformot, így csökkentik az általános költségeket és a kisebb helyi önkormányzatok vagy kisebb projektek számára is elérhetővé teszik a hitelfelvételt.

¹⁷ <https://www.eib.org/en/products/blending/jessica/funds/index.htm>

¹⁸ <https://www.eib.org/en/products/loans/framework-public-sector.htm>

¹⁹ <https://eiah.eib.org/about/services-investment-platforms.htm>



BERUHÁZÁSI PLATFORMOK

A beruházási platformok hozzájárulhatnak kisebb projektek finanszírozásához és a különböző forrásokból származó pénzeszközök összevonásához, aminek nyomán egy adott **földrajzi területre vagy témára irányuló**, diverzifikált beruházások valósulhatnak meg. Elősegítik a jobb kockázatmegosztást, megkönnyítik a magánberuházók bevonását és így finanszírozást biztosítanak az egyedi projektek részére. Egy beruházási platform összekapcsolhatja **az uniós alapokat, a nemzeti támogatást és a magánberuházók részéről nyújtott finanszírozást**. Maga a platform nyújthat hiteleket, garanciákat és/vagy tőkefinanszírozást a projektek részére, azok egyedi igényeitől függően.

Az Európai Stratégiai Beruházási Alap, mint az európai beruházási terv (IPE vagy Juncker-terv) pénzügyi pillére nyújthat pénzügyi támogatást az ilyen beruházási platformok számára. A beruházási platformok létrehozása rugalmas lehet. Mind a közsféra, mind pedig a magánszektor szereplői létrehozhatnak ilyen platformokat (úgy, hogy általában a finanszírozás egy részét is ők biztosítják); a jogi forma és **a finanszírozási struktúra a projekt igényeitől és a fő beruházó érdekeitől függ** (kezelt számla, társbefektetési megállapodás, különleges célú gazdasági egység stb.). Az Európai Stratégiai Beruházási Alap által támogatott beruházási platformokon keresztül gazdasági, környezetvédelmi és szociális célokra nyújtható finanszírozás az európai beruházási terv céljai elérésének elősegítése érdekében.

A Tanácsadó Platform a beruházási platformok létrehozásához és szerkezetük kialakításához adhat egyedi tanácsot. A beruházási platformokra vonatkozó kidolgozott javaslatok közvetlenül az EBB Európai Stratégiai Beruházási Alap finanszírozási csoportjához is benyújthatók.

További információk

<https://eiah.eib.org/about/services-investment-platforms.htm>

A pénzügyi eszközök és pénzügyi termékek hasznosítására irányuló erőfeszítésekkel kapcsolatos egyik kihívás az, hogy megfelelően nagy számú tervezett projekttel kell rendelkezni. Az derült ki, hogy Európa szerte hiány volt bankképes tervezett projektekből²⁰. A lehetséges projektgazdák gyakran szorultak technikai támogatásra a megfelelő tervezett projektek létrehozása során. Ezért vonta be az Európai Bizottság az EBB-t, hogy az biztosítsa a szükséges támogatást, kezdetben az európai régiók beruházásait támogató közös program

²⁰ https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/what-investment-plan-europe_en

(JASPERS)²¹, később pedig az Európai Beruházási Tanácsadó Platform (EBTP)²² útján. Az EBTP „a különféle típusú tanácsadási és technikai segítségnyújtási szolgáltatások egységes hozzáférési pontja. Az EBTP szerte az Európai Unióban támogatja beruházási projektek azonosítását, előkészítését és fejlesztését”. Az EBTP létrehozásának az célja²³, hogy az EBB-hoz forduló projektgazdák személyre szabott tanácsadásban és támogatásban részesülhessenek a javaslatuk minőségének javítása érdekében. Az EBTP keretében a városfejlesztési projektekkal kapcsolatban két kezdeményezés, a városi beruházási tanácsadási támogatás (URBIS)²⁴ és a körforgásos gazdaság támogatása²⁵.



VÁROSI BERUHÁZÁSI TANÁCSADÁSI TÁMOGATÁS, URBIS

Az URBIS egy új, célzott városi beruházási tanácsadó platform az európai beruházási tanácsadó platformon (EBTP) belül. Az URBIS-t azzal a céllal hozták létre, hogy tanácsadó támogatást nyújtson a városi hatóságok részére, városi beruházási projektek, programok és platformok elősegítése, felgyorsítása és mozgósítása érdekében. Az URBIS **partnerséget alakított ki az Európai Bizottság (DG REGIO) és az EBB között**, az EU városok részére biztosított egyablakos rendszere keretében, az Unió városfejlesztési menetrendjében meghatározott célkitűzések támogatása érdekében.

A meglévő tanácsadási szolgáltatásokat gyakran adott programok és ágazatok alapján szervezik meg, míg a városi hatóságnak inkább az adott városra vagy helyre vonatkozó egyedi tanácsadásra lehet szükségük, amely tartalmazza mind az egész városra kiterjedő beruházástervezést és a projektek pénzügyi igényeit, mind pedig az integrált városfejlesztési terveket, amelyek egy stratégiai keretrendszeren belül számos kisebb projektből állnak. Az ilyen megközelítés gyakran egy **integrált/csomag-alapú tanácsadási ajánlatot** igényel – és az URBIS pontosan ezt kínálja. Továbbra is elérhetők maradnak az egyéb olyan tanácsadási programok, mint a JASPERS, ELENA és a fi-compass, amelyek szintén nyújtanak támogatást a városi hatóságok részére.

Kezdeti fázisában az URBIS a következő három, párhuzamosan megvalósítandó modulból fog állni:

- a meglévő eszközök, programok és szolgáltatások **tudatosítására** irányuló fokozott erőfeszítések;
- **személyre szabott** technikai és pénzügyi **tanácsadás** a városok részére; és

²¹ <https://jaspers.eib.org/>

²² <https://eiah.eib.org/about/index>

²³ Ebben az esetben a „projekt” kifejezés jelentése: „hitelművelet”.

²⁴ <https://eiah.eib.org/about/initiative-urbis>

²⁵ <https://eiah.eib.org/about/initiative-circular-economy.htm>

- városi beruházásokat célzó **innovatív finanszírozási** megközelítések feltárása.

Ezt a szolgáltatást az EBTP aktuális árszabályzatával összhangban fogják nyújtani.

További információk

URBIS: <https://eiah.eib.org/about/initiative-urbis.htm>

Hogyan vezethetik be a helyi önkormányzatok a pénzügyi eszközöket és pénzügyi termékeket a fenntartható városfejlesztési stratégiák finanszírozási körébe?

Elméletileg egy helyi önkormányzat számára könnyebb a beruházási program szintjén összekapcsolni az EBB és az EU finanszírozását, a saját forrásait és a magánszektorból származó finanszírozást, mint projektszinten. E tekintetben a finanszírozók viszonylag rugalmasak lehetnek. Például bizonyos kevésbé fejlett régiókban az EBB a portfólió szintjén akár 50%-ig is nyújthat finanszírozást, a közös EBB és ESB-alap hozzájárulások pedig elérhetik a program 90%-át is. Ez azt jelenti, hogy az ESB-alapok összekapcsolhatók az EBB forrásával, a magánszektorral és a helyi önkormányzat saját forrásaival, egy olyan beruházási programot hozva létre, amely számos projektből áll, viszont minden egyes projektet teljes egészében egy adott forrás finanszírozhat. A további mozgósítható források közé tartozhatnak az egyéb ESB pénzügyi eszközök által kínált termékek, azonban lehetséges, hogy ezeket megfelelően személyre kell szabni.

Greater Manchester (UK) példája mutatja meg, hogyan működött ez a gyakorlatban. A város összekapcsolta az uniós beruházási tervét a Greater Manchester stratégiával és a Greater Manchester növekedési és reformtervvel, és előírta az ESB pénzügyi eszköz alapjai használatának 60%-os arányát. A fenntartható városfejlesztési stratégiát az említett stratégiák keretein belül alakították ki abból a célból, hogy segítse a helyi önkormányzatot a 7. cikk szerinti finanszírozás irányításában, a fent említett stratégiák céljainak szűkítésével, az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság irányába történő átmenet, valamint a kutatás és innováció terén. A fenntartható városfejlesztési stratégiában tervezett projektek így finanszírozásban részesülhetnek az „Evergreen Fund II” elnevezésű pénzügyi eszközből.

A Portugália esetében követett megközelítés (IFRRU 2020) is jelzi, milyen lehetőségeket rejt, ha a nemzeti szintű kezdeményezéseket a tervezésük révén összehangolják a fenntartható városfejlesztési stratégiákkal. Az IFRRU 2020 az ESB-alapok egy olyan pénzügyi eszköze (az alapok alapja), amely hátrányos helyzetű térségekben támogatja a városfejlesztést és a fizikai rehabilitációt, az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság megvalósításának elősegítése érdekében. Finanszírozása az ERFA nyolc regionális operatív programjából és a „Fenntarthatóság és hatékonyság az erőforrások felhasználásában” elnevezésű operatív programból (PO SEUR, Kohéziós Alap) származik; emellett további hozzájárulást biztosítanak az EBB, az Európa Tanács Fejlesztési Bankja, hazai források és kereskedelmi bankok, és a

pénzügyi közvetítők számára előírták, hogy legalább a közfinanszírozással megegyező összeget biztosítsanak. A projektgazdák átlagosan 30%-os arányban járultak hozzá az alaphoz. A regionális operatív programokon belül a 6.5 számú "Városrehabilitáció" beruházási prioritás keretében támogatható projekteknek egy városrehabilitációs terv hatálya alá tartozó kijelölt területen kell lenniük (pl. városrehabilitációs cselekvési terv, PARU), míg a 9.8 számú „Hátrányos helyzetű városrészek” beruházási prioritás alá tartozók a hátrányos helyzetű közösségek részére biztosított területek fizikai rehabilitációját kell, hogy támogassák. A lakásépítés energiahatékonyságához nyújtott támogatást az IFRRU-n keresztül a PO SEUR forrásainak részeként biztosítják. Alapvetően fontos, hogy mielőtt bármely projekt finanszírozását jóváhagynák, az illetékes település köteles kibocsátani egy kötelező erejű véleményt arról, hogy a projekt összhangban áll a fenntartható városfejlesztési stratégiájával.

Végül, de nem utolsó sorban **nem szabad alábecsülni az új pénzügyi termékek**, mint a fenntartható városfejlesztési stratégiák végrehajtását támogató finanszírozási csomag egy elemének használatát. Alba Iulia (RO) példája mutatja be az e területen jelentkező lehetőségeket. Alba Iulia hitelminősítést kért és kapott a Moody's-tól, majd közvetlenül az állampolgároktól vet fel kölcsönt kötvénykibocsátás útján. Bár ezt a forrást nem használták fel a fenntartható városfejlesztési stratégiák beruházási programjának céljára, Alba Iulia példája azt jelzi, hogy ez még egy viszonylag kis település esetén is járható út lehet. Természetesen **az uniós tagállamokban szigorúan szabályozzák a helyi önkormányzatok kölcsönfelvételét**. Az olyan új finanszírozási megközelítéseket, mint a zöld városi kötvények és a szociális beruházási kötvények azonban szintén figyelembe lehet venni azon helyi önkormányzatok finanszírozási csomagjának részeként, amelyeknek mérete, pénzügyi helyzete és jogi keretei megengedik az ilyen lépések megtételét.

A zöld kötvények gyorsan növekvő népszerűségű termékek, mióta az EBB 2007-ben kibocsátotta az első éghajlatvédelmi kötvényt. **A zöld városi kötvény egy helyi önkormányzat által kibocsátott olyan kötvény, amelynek bevételeit kézzelfogható és számszerűsíthető környezetvédelmi előnyökkel járó infrastruktúra- és szolgáltatási beruházások finanszírozására használják fel.** Az első zöld városi kötvényt Göteborg (SE) bocsátotta ki 2013-ban, amelyet hamarosan követtek az egyesült államokbeli városok által kibocsátott kötvények. A zöld városi kötvények koalíciója (2015) szerint a zöld városi kötvények:

- növelhetik és diverzifikálhatják a beruházói bázist, bevonva a cégeket, egyéneket, alapokat és egyéb lakossági és intézményi befektetőket, akik más módon nem tudnának bekapcsolódni a település finanszírozásába.
- tájékoztatják és bevonják a lakosságot, nem csak mint választópolgárokat, hanem mint aktív beruházókat is a városrészük és a városuk megújításába.
- Fokozzák az együttműködést és a szinergiákat a települési önkormányzatok különböző szervezeti egységei, így a pénzügyek, a lakásügyek, a tervezés és a rehabilitáció, a környezetvédelem stb. között.

A szociális beruházási kötvények jelentik a másik finanszírozási alternatívát a közszféra azon szervezetei számára, amelyeknek szociális hatásokat kell elérniük, és az EBB tanácsadó platformja nemrég indította el a szociális hatásokra vonatkozó szerződésekkel kapcsolatos tanácsadó platformját. **A szociális beruházási kötvény egy olyan szerződés a közszféra és a**

beruházók között, amely szociális hatások eléréséről és a megtakarítások egy részének az említett beruházók részére történő visszajuttatásáról szól.

Ha a javuló szociális hatások nem jelennek meg pénzügyi megtakarítás formájában, akkor nem fizetnek kamatot és elképzelhető, hogy a tőke visszafizetése sem lehetséges. Ezek ezért meglehetősen kockázatos beruházások, de lehetséges őket egy fenntartható városfejlesztési stratégia részeként hasznosítani, amennyiben az releváns projekteket tartalmaz. Ezekben az esetekben a szociális hatásokhoz pénzbeli megtakarítások kapcsolódhatnak, amelyeket a partnereknek fizetnek vissza. A fenntartható városfejlesztési stratégiák megfelelő keretet biztosíthatnak ennek az eszköznek a használatához a releváns integrált projekteken, különösen, ha azokat egy végrehajtási vagy beruházási terv támogatja.

AJÁNLÁSOK

- Használjon pénzügyi eszközöket az ESB-alapok eredményességének és hatásának megsokszorozására a városfejlesztés finanszírozása során.
 - A pénzügyi eszközök segíthetik a viszonylag alacsony pénzügyi teljesítményű, de magas gazdasági teljesítményű projektek megvalósítását.
- Használja ki az Európai Beruházási Bank által kínált támogatást és eszközöket a pénzügyi eszközöknek a fenntartható városfejlesztési stratégiákban való használatára.
 - A helyi önkormányzatok pályázhatnak kerethitelekre a beruházási programjaik finanszírozásához.
 - A beruházási platformok felhasználhatók a kockázatok diverzifikálására, az általános költségek csökkentésére és az InvestEU kezdeményezés alapján való támogathatóság elérésére.
 - Használja az európai beruházási tanácsadó platform (EBTP) által kínált személyre szabott technikai és pénzügyi tanácsadást.
- A beruházási program szintjén már első körben törekedjen többféle támogatási és finanszírozási forrás összekapcsolására.
 - Vegye figyelembe a nemzeti hatóságok kereteit és támogatásait a személyre szabott pénzügyi eszközök kiválasztásához.
 - Tárja fel az újszerű pénzügyi termékek használatának lehetőségeit (zöld kötvények, szociális beruházási kötvények) a beruházási programja pénzügyi stratégiájának kiegészítéséhez.

HIVATKOZÁSOK

- Bachtler J., Mendez C., Wishlade F., *Reshaping the EU Budget and Cohesion Policy: carrying on, doing less, doing more or radical redesign?* EoRPA, Paper 17/5 prepared for the 38th meeting of EoRPA Regional Policy Research Consortium at Ross Priory, Loch Lomondside, 1-3 October 2017.
- European Investment Bank (EIB), *Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period: Financial Instruments for Urban and Territorial Development. Annex V*, EIB, Luxembourg, 2015.
- European Commission (EC), *Financial Instruments in ESIF Programmes 2014- 2020: A short reference guide for managing authorities*, European Commission, Brussels, 2014.
- European Commission (EC), *Promoting Sustainable Urban Development in Europe*, European Commission, Brussels, 2009. Elérhető a következő címen: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guides/2009/promoting-sustainable-urban-development-in-europe-achievements-and-opportunities
- Green City Bonds Coalition, *How to issue a Green Muni Bond: The Green Muni Bonds Playbook*, 2015. Elérhető a következő címen: <https://www.climatebonds.net/files/files/Green%20City%20Playbook.pdf>
- OECD, *Financial Instruments in Practice: Uptake and Limitations*, OECD, Paris, 2018. Elérhető a következő címen: https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Wishlade_Michie_Financial-Instruments-in-Practice.pdf
- Scottish Government, *Ex-ante assessment of financial instruments*, Európai Regionális Fejlesztési Alap 2014-2020', 2015 január. Elérhető: [https:// www.gov.scot/publications/esif-formal-evaluations/](https://www.gov.scot/publications/esif-formal-evaluations/)
- URBACT, *Study on integrated action plans (IAP study). URBACT action planning networks*, 2019. július Elérhető a következő címen: <https://urbact.eu/integrated-action-plans-study>
- Van der Zwet, A., Bachtler, J., Ferry, M., McMaster, I., Miller, S., *Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014-2020?*, Brussels, 2017. Elérhető a következő címen: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/01fce46b-e6d6-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-105076479>
- Windisch, S., *Smaller Cities' Access to External Finance*, 2019. Elérhető a következő címen: https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/greencrowding_23042019_smallercitiesacesstoexternal_finance.pdf

MONITORING

Szerzők

Sjoerdje van Heerden – Európai Bizottság

Javier Gomez Prieto – Európai Bizottság

A monitoring, azaz nyomon követés alapvető pillére a fenntartható városfejlesztési stratégiák tervezésének és végrehajtásának. Ez megfelel az Európai Strukturális és Beruházási (ESB) Alapok fokozott eredményorientáltságának, ami előnyben részesíti a programok egyedi célkitűzéseinek világos megjelenítését. Az eredmények fokozott figyelembe vétele nem tekinthető pusztán kötelezettségnek, inkább annak az eredménye, hogy egyre több bizonyíték szerint az eredményorientált keretrendszerek és a megfelelő nyomon követés fontos előnyökkel járnak. Részletesebben elemezve, a fenntartható városfejlesztési stratégia nyomon követése a következő három előnnyel jár:

- Az irányító hatóságokat és a városi hatóságokat időben tájékoztatja az előrehaladásról, ami lehetővé teszi a problémák gyors azonosítását, és szükség esetén a stratégiai prioritásokhoz történő visszatérést. Ebben az értelemben a nyomonkövetési rendszerek alapvetően fontosak, mint „korai riasztási rendszerek”.
- Ezek szolgáltatják a fenntartható városfejlesztési stratégia értékeléséhez szükséges adatokat. A fenntartható városfejlesztési stratégia értékelésének elvégzéséhez a szakpolitikusoknak, az érdekelt feleknek és a kedvezményezetteknek információra van szükségük a stratégia eredményességéről. A nyomon követés bizonyítékokkal szolgál erre a célra.
- Ez erősíti az átláthatóságot és a legitimációt. A nyomonkövetési rendszerek egyrészt világossá tehetik és kommunikálhatják a fenntartható városfejlesztés és annak eredményei indokoltságát a szakpolitikát gyakorlók, az érdekelt felek és az állampolgárok felé. Másrészt, a különböző szervezetek, csoportok és az állampolgárok széles körű bevonása a nyomonkövetési eljárások tervezésébe és végrehajtásába, javítja a tudatosságot és növeli a helyi közösségek elköteleződését a fenntartható városfejlesztés irányába.

Az uniós regionális és várospolitikai hosszú története azt mutatja, hogy az irányító hatóságok már ismerik a nyomonkövetési rendszerek és eljárások tervezését és végrehajtását. A

fenntartható városfejlesztési stratégiák azonban viszonylag új eszközök és ezek nyomomonkövetési keretrendszereinek fejlesztése egyedi kérdéseket vet fel. A fenntartható városfejlesztési stratégiák integrált módon közelítik meg a városfejlesztést, és sok, ha nem az összes stratégia számol azzal, hogy a stratégia különböző elemei a működésük során kölcsönhatásban állnak és erősítik egymást.



1. ÁBRA A fenntartható városfejlesztés nyomon követésének indokoltsága

Forrás: Polverari, 2015.

Így a fenntartható városfejlesztési stratégia nyomon követése gyakran több ágazatra kiterjedő felügyeletet tesz szükségessé, miközben az integrált megközelítés átfogó hatásait is figyelembe veszi. Sok stratégiának továbbá az a célja, hogy kevésbé kézzelfogható hatásokat eredményezzen (pl. a társadalmi kohézió növelése, a közösség bizalmának erősítése), ami különleges mérési módszereket tesz szükségessé. Emellett a fenntartható városfejlesztési stratégiákat mindig egy szélesebb összefüggésben kell értelmezni, ami azt jelentheti, hogy figyelembe kell venni a regionális, nemzeti vagy szupranacionális szinteken meghatározott fenntarthatósági célkitűzéseket.

Ez a fejezet azáltal segíti a fenntartható városfejlesztési stratégia nyomon követését, hogy áttekinti a legfontosabb fogalmakat és módszereket, adott esetben pedig linkeket ad a további támogató anyagokhoz és forrásokhoz. Számos olyan gyakorlati példát tartalmaz, amelyek jó gyakorlatként szolgálhatnak. A fejezet három fő részből áll, amelyek mindegyike a fenntartható városfejlesztési stratégia nyomon követésének egy adott elemére összpontosít és az ezzel kapcsolatos egy vagy két fő kihívást elemzi:

- **nyomonkövetési keretrendszer;** hogyan valósíthatók meg a gyakorlatban a nyomon követés alapvető fogalmai, egy integrált megközelítés hatásai mérésére szolgáló módszerek megvitatása;

- **adatgyűjtés és -kezelés;** hogyan gyűjthetők és kezelhetők a várhatóan kézzelfogható, illetve az immateriális hatásokkal járó beavatkozásokra vonatkozó adatok;
- **párhuzamos célkitűzések;** hogyan egyeztethető össze a helyi célkitűzések nyomon követése a regionális, nemzeti vagy globális fenntarthatósági menetrendekkel.

Valamennyi rész végén a fenntartható városfejlesztési stratégia nyomon követésének tervezésére és működtetésére vonatkozó ajánlások találhatók, a 2014–2020-as programozási időszak tanulságaira építve, és előre tekintve a 2021–2027 közötti programozási időszakra.

NYOMONKÖVETÉSI KERETRENDSZER

Ebben a részben a következőkkel foglalkozunk:

Hogyan ültethetők át a gyakorlatba a nyomon követésre vonatkozó alapvető fogalmak?

Hogyan biztosítható egy integrált megközelítés hatásainak nyomon követése és értékelése?

A támogatások széles köre áll rendelkezésre azon hatóságok számára, amelyek a fenntartható fejlődés nyomon követésében érintettek, legyen szó akár kifejezetten a kohéziós politika körébe tartozó fenntartható városfejlesztési stratégiákról, akár a fenntartható városfejlesztésről általában.

Az Európai Bizottság (Bizottság) Regionális és Várospolitikai Főigazgatósága (DG REGIO) módszertani útmutatást nyújt az integrált fenntartható városfejlesztéshez, kifejezetten kitérve a fenntartható városfejlesztési stratégiákra. Ami a nyomon követést illeti, az útmutató összefoglalja a monitoringbizottság (MC) összetételével kapcsolatos, illetve a nyomonkövetési rendszer kialakítására vonatkozó elvárásokat (EC, 2016).

Emellett egy egyedi bizottsági útmutató dokumentum is rendelkezésre áll a kohéziós alap (KA) és az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) hatálya alá tartozó nyomon követés és értékelés tárgyában a 2014–2020-as programozási időszakra. Ez a dokumentum megmagyarázza a nyomon követéshez és az értékeléshez kapcsolódó alapvető fogalmakat és gyakorlati szempontokat kínál a végrehajtáshoz (EC, 2014).

Az alábbi bekezdésekben ezekre a dokumentumokra építve mutatjuk be az alapvető fogalmakat, adott esetben a további szakanyagokhoz vezető linkekkel kiegészítve. A fő fogalmak egyező értelmezése kell, hogy az alapját képezze ezek gyakorlati alkalmazásának.

Hogyan ültethetők át a gyakorlatba a nyomon követésre vonatkozó alapvető fogalmak?

A 2014–2020-as programozási időszakban még hangsúlyosabb erőfeszítéseket tettek annak érdekében, hogy a programokat egy logikai keret szerint dolgozzák ki. A logikai keret (vagy beavatkozási logika) az „eredmények keretrendszerének” leírására szolgáló módszer, amely egy program, stratégia vagy cselekvési terv eredményességének nyomon követésére szolgáló eszköznek tekinthető. A programkészítők első feladata a megoldandó igény felmérése. Ezt követően azonosítják az igény kielégítését szolgáló beavatkozások útján elérendő eredményeket. Például, ha az igény a közúti balesetek számának csökkentése, akkor lehetséges beavatkozások lehetnek a jobb közúti jelzések kialakítása, a járművezetők viselkedésének javítása vagy a közösségi közlekedéssel kapcsolatos hozzáállás megváltoztatása. Így a kiindulási pontot az igény és az adott igény teljesítésének eszközei jelentik, nem pedig a rendelkezésre álló erőforrások. Ez lényegében megfordítja a programkészítési megközelítést a közelmúltig meghatározó, bemeneti vezérlésű logikát. A beavatkozási logika a szakpolitikai célkitűzések világosabb megfogalmazásához kell hogy vezessen, „amely alapvetően fontos egy eredményorientált szakpolitika végrehajtásához és a forrásfelhasználásra történő túlzott összpontosítástól való elmozduláshoz” (EC, 2014). Ezért nagyobb hangsúlyt helyeznek a nyomon követésre, annak vizsgálata érdekében, hogy elérik-e a várt eredményeket (vagy az erőfeszítéseket más célpontokra kell irányítani).

A logikai kereten belül **egyedi célkitűzésekkel kell mérhető és reális módon meghatározni azt a változást, amelyet a stratégia el kíván érni.** Általában sok időt vesz igénybe ezeknek az egyedi célkitűzéseknek a meghatározása, mivel ehhez nem csak gondos fogalmazás szükséges, hanem a megfelelő érdekelt feleket is be kell vonni (akik mind eltérő célkitűzésekkel rendelkezhetnek). Tanácsos lehet egy facilitátort kinevezni, aki a lehető legobjektívebb módon vezeti a vitát. **Az egyedi célkitűzések világos meghatározása érdekében el kell kerülni a bonyolult terminológia alkalmazását, a legfontosabb kifejezéseket konzisztens módon kell használni és azokat önálló mondatokban kell megfogalmazni.** E tekintetben segítséget jelenthet, ha a célkitűzést egy változást kifejező ige használatával írjuk le, például „csökkenti a...” vagy „fejleszti a...” (URBACT, 2016). Az egyedi célkitűzések meghatározása után mutatókkal kell kifejezni a célkitűzések mögött rejlő beavatkozási logikát. Így egyedi célkitűzés lehet: a közlekedési balesetek számának csökkentése a városi körgyűrűn.

A világosan meghatározott mutatók elengedhetetlenek a fenntartható városfejlesztés teljesítményének nyomon követéséhez. A mutató számszerűsíti az adatokat, hogy azok strukturálisan mérhető és nyomon követhető legyenek annak megállapítása érdekében, hogy történt-e változás. A mutatókat szorosan össze kell kapcsolni a beruházási tevékenységekkel és azokat rendszeresen mérni kell. Ami a fenntartható városfejlesztési stratégiákat illeti, számos olyan fő mutatótípus létezik, amelyek jelentős szerepet töltenek be e téren. A fő célkitűzés a célértékek felé történő előrehaladás nyomon követése az úgynevezett kimeneti és eredménymutatók segítségével.

Az **eredménymutatók** olyan mutatók, amelyek az eredmény egy olyan adott vonatkozását írják le, amely mérhető. **Az eredménymutatókhoz szükség van egy kiindulási értékre, amely általában az eredménymutatónak a programozási időszak kezdetekor mért értéke.** Ez a kiindulási érték a meglévő statisztikai vagy adminisztratív adatokból nyerhető ki. Azonban különösen kisebb beavatkozások esetén szükséges lehet először összegyűjteni ezeket az információkat, például egy felmérés elvégzésével. A kiindulási értéket követően az **eredménymutatóhoz egy célértékre van szükség, amely a megcélzott eredményre vonatkozik.** Meg kell jegyezni azonban, hogy bizonyos eredmények nem biztos, hogy azonnal láthatók

lesznek, így szükség lehet ezt az időbeli elcsúszást is figyelembe venni. Például egy eredménymutató esetében a kiindulási érték lehet az, hogy a városi körgyűrűn évente 148 baleset történik. Ezen eredménymutató tekintetében a célérték ezt követően lehet az évi 100 balesetszám (ami több mint 30%-os csökkenés).

A megfelelő minőség biztosítása érdekében a mutatóknak meg kell felelniük bizonyos feltételeknek. A minőségi jogalkotásra vonatkozó bizottsági iránymutatás¹ szerint ezek a következők:

- **releváns**, azaz szorosan kapcsolódik az elérendő célkitűzésekhez;
- **elfogadott** (például a munkatársak, az érdekelt felek által). Meg kell határozni a mutató szerepét és feladatait;
- **hiteles** a nem szakértők számára, egyértelmű és könnyen értelmezhető. A mutatónak a lehető legegyszerűbbnek és legátfogóbbnak kell lennie;
- **könnyen nyomon követhető** (például az adatgyűjtés alacsony költségigényű);
- **nehezen manipulálható** (például az adminisztratív teher esetén: ha a cél a vállalkozásokat sújtó igazgatási terhek csökkentése, akkor előfordulhat, hogy a terheket nem csökkentik, csak áthárítják a vállalkozásokról a közigazgatásra).



Végül fontos megjegyezni, hogy **ha azt várjuk, hogy a mutatók az emberekben zajló változásokat jelzik, akkor gondosan kell meghatározni a célpopulációt**. Ebben az esetben a mutatónak általában az alapul vett szélesebb népességben kell mérnie a változást, nem pedig csak az adott célcsoportban. Például, ha a cél a munkanélküliség csökkentése a 14 és 16 év közötti korosztályban, akkor az eredménymutatóknak az adott területen a teljes ifjúsági munkanélküliség változását mérnie kell. Így az egyedi szakpolitika eredményei ebből szűrhetők le, és nem olyan tendenciákat fognak kimutatni, amelyek a teljes fiatal népességet általánosan jellemzik. Ez továbbá azt is elősegítheti, hogy kimutassák a nem kívánatos mellékhatásokat; mint például azt, hogy a 14 és 16 év közöttiek körében csökken a munkanélküliség, de a 16 és 18 év közöttiek körében növekszik (URBACT, 2016, 21. o.).

A kimeneti mutatók jellemzően a szakpolitikai beavatkozások alapján ráfordított erőforrások eredményét írják le (például pénzben, időben, ráfordításban kifejezve). Ezek a program közvetlen kimeneteit mérik. Elvben a program beruházási prioritásaira kell kiterjedniük, és a beavatkozási logikából és cselekvésekből kell származniuk. Ezért a kimeneti mutatók alapját az operatív programokban használt, megegyezés szerinti meghatározások és mérések képezik, elősegítve a nemzeti és az uniós szinteken végzett összesítést.

Az uniós rendelet² a beavatkozások számos típusa szerint tartalmazza a **közös kimeneti mutatók** felsorolását. Ez a lista tartalmazza a fenntartható városfejlesztés szempontjait általánosan mérő mutatókat, ilyen például: a szilárd hulladék (tonna/évben kifejezett hulladék-újrahasznosítási kapacitásban mérve); a vízellátás (a jobb vízellátásban részesülő lakosság növekedésében mérve); a létrehozott közterek (négyzetméterben mérve), vagy a lakhatási

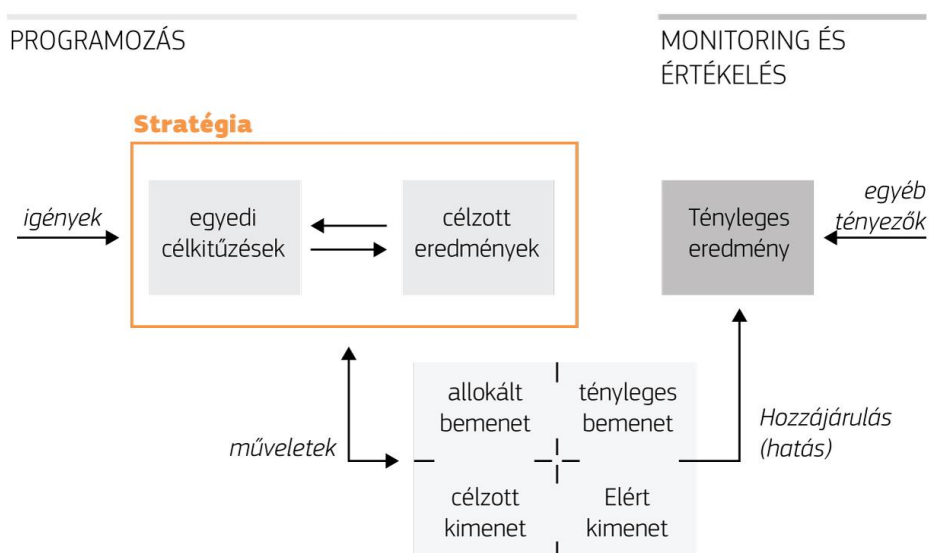
¹ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/better-regulation-toolbox-41_en_0.pdf

² 1301/2013/EU

rehabilitáció a városi területeken (lakóegységeken mérve). Meg kell jegyezni, hogy ezek a közös kimeneti mutatók általában az ERFA-ra vonatkoznak és kiegészíthetők az adott programra jellemző kimeneti mutatókkal, bár a Bizottság lehetőség szerint a közös kimeneti mutatók használatát javasolja. Azok a fenntartható városfejlesztési stratégiák továbbá, amelyeket integrált területi beruházások útján hajtanak végre, tartalmazhatnak más ESB-alapokból származó beruházási prioritásokat is, ami azt jelenti, hogy minden egyes fenntartható városfejlesztési stratégiának egységesítenie kell a saját mutatóit.

Összességében kijelenthető, hogy könnyebb a kimenetet mérni, mint az eredményeket, mert a kimenetek közvetlenül kapcsolódnak a projekt-tevékenységekhez és pénzügyi bemenetekhez. Például, ha az egyedi célkitűzés a közlekedési balesetek számának a csökkentése a városi körgyűrűn, akkor releváns beavatkozás lehet a közúti jelzések javítása, a járművezetők magatartásának javítása vagy az emberek arra való ösztönzése egy új körvasút építésével, hogy a közösségi közlekedést használják. Ha az utóbbi beavatkozást választják, akkor a kimeneti mutatók mérhetik az újonnan épített vasútvonal hosszát kilométerben. Azonban ennek az új vasútvonalnak (kimenet) a hatása a közlekedési balesetek számára (eredmény) kevésbé egyértelmű, mivel ezt a következményt számos további tényező is befolyásolhatja. Röviden, a kimenet azt mutatja meg, mit tettünk, az eredmény pedig azt, mit értünk el (URBACT, 2016).

A 2. ábra egy egyszerűsített logikai keretben mutatja be a célkitűzéseket, eredményeket és kimeneteket a programkészítés, a nyomon követés és az értékelés céljára. Az integrált megközelítéssel összhangban az várható el, hogy a beavatkozásokhoz rendelt projektek gazdasági, környezetvédelmi, az éghajlattal összefüggő, demográfiai és társadalmi kihívásokkal küzdenek meg a városi térségekben, miközben figyelembe veszik a városi és vidéki térségek közötti kapcsolatok fejlesztésének szükségességét.



2. ÁBRA Logikai keretséma a programkészítéshez, a nyomon követéshez és az értékeléshez

Forrás: EC, 2014.

2016-ban az URBACT közzétett egy útmutatót arról, hogyan kell használni az eredménykeretet (logikai keretet). Ez az útmutató különösen hasznos a fenntartható városfejlesztési stratégiával dolgozó városok számára. Lásd az alábbi keretes részt.



URBACT (2016) URBACT ÚTMUTATÓ: AZ EREDMÉNYKERET ALKALMAZÁSA AZ INTEGRÁLT CSELEKVÉSI TERVEKRE

Az útmutató fő célja iránymutatással szolgálni azzal kapcsolatban, hogyan használható az eredménykeret az URBACT hálózaton belül, különösen az URBACT helyi csoportjainál. **Az útmutató érthetően elemzi a legfontosabb fogalmakat (pl. beavatkozási logika, célok, kiindulási, eredmény-, és kimeneti mutatók, mérőföldkövek, nyomon követés és értékelés), és a nyomon követést úgy határozza meg, hogy az „a tevékenységek előrehaladásával, a cselekvési terv körébe tartozó projektek kimeneteivel és eredményeivel kapcsolatos rutinszerű információgyűjtés” (30. o.).**

Bemutatja továbbá, hogyan határozhatók meg az egyedi célkitűzések (mi a kívánt változás?), hogyan lehet meghatározni az eredmény- és kimeneti mutatókat az elért eredmények mérése céljából, hogyan gyűjthetők adatok az eredménymutatókhoz és hogyan végezhető el a nyomon követés és az értékelés.

javaslatok és iránymutatások mellett **az útmutató számos gyakorlati példával mutatja be és teszi világossá az alapfogalmakat.** Például az egyedi célkitűzések, az eredménymutatók és a kimeneti mutatók közötti különbséget így illusztrálja:

Egyedi célkitűzés	Eredménymutató	Eredménymutató kiindulási értéke	Eredménymutató célértéke	Kimeneti mutató
Az irodaépületek energiahatékonyságának növelése a nagyvárosi térségben	Átlagos energiahasználat az irodák tereiben (kWh/m ² /év)	242 (2015) (kWh/m ² /év)	220 (2019) (kWh/m ² /év)	m ² irodai terek berendezve E-energiaterén képzésben részesült irodai dolgozók száma

További információk

<https://urbact.eu/files/applying-results-framework-integrated-action-plans>

https://urbact.eu/sites/default/files/measuring_performance_implementation.pdf

Hogyan kísérhetők figyelemmel és értékelhetők egy integrált stratégia hatásai?

A fenntartható városfejlesztési stratégiák előtt álló egyik alapvető kihívás az, hogy a fenntartható városfejlesztés mutatói összekapcsolják egy egyedi ágazat vagy szakpolitikai téma mérését az integrált területi hatások értékelésével. Kihívást jelenthet annak biztosítása, hogy az integrált területi hatásokat is azonosítsák a tematikus célkitűzésekhez vagy a beruházási prioritásokhoz kapcsolódó adott ágazati hozzájárulások mellett. Ezért meg kell vizsgálni, hogyan kapcsolhatók össze az integrált területi beruházások a területen a fejlesztésre gyakorolt ágazatközi hatással. E kihívás különböző szempontokból közelíthető meg.

Az egyik módszer a stratégiában érintett különböző dimenziók (és ágazatok) felbontása. Ez a megközelítés elszakad attól a feltételezéstől, hogy valamennyi összetevő eredményessége szükséges ahhoz, hogy a stratégia egésze eredményes legyen. **Ha az összes összetevő a kívánt hatásokat mutatja, akkor valószínű, hogy a teljes stratégia, mint csomag szintén eredményes.** Miután az összes ágazat/dimenzió elemzése elkészült, a hatóság felmérheti, hogy szükség van-e további mutatókra két vagy több dimenzió közötti kölcsönhatás szempontjából egyedinek tekinthető hatás mérése érdekében.

Maribor (SI) fenntartható városfejlesztési stratégiája például számos előre meghatározott mutatócsoportot tartalmaz, öt különböző fejezetre bontva: Önmagára támaszkodó Maribor (pl. a KKV-k, startupok stb. száma és eredményessége, alacsonyabb szociális transzferek); Mobil Maribor (pl. közösségi közlekedés aránya, az ingázó kerékpárosok és gyalogosok aránya stb.); Intelligens Maribor (pl. az állampolgároknak a közigazgatással való elégedettsége, városrészek és közösségek átalakítása stb.); Városi Maribor (pl. idegenforgalmi látogatások és vonzerő mutatói stb.); Megalapozott Maribor (pl. környezeti mutatók stb.). Valamennyi projekt esetén javasolt további, projektszintű mutatók meghatározása³.

Továbbá, a (fennálló) elméleti alapokból kiindulva, felmérhető az is, mennyire illeszkednek egymáshoz a beavatkozási logika eltérő összetevői, és ezek járhatnak-e szinergiákkal. Másként fogalmazva, elméleti feltevésekre építve mérjük fel az „integráció” egyedi hatását. Ez a módszer inkább a folyamat nézőpontjából vizsgálja az integráció hatását.

Emellett kialakíthatók módszerek egy integrált stratégia hatásának értékelésére is. Ez a lehetőség általában már bizonyos szinten fejlett kutatási ismereteket igényel. A nagy programok esetében az ilyen értékelések általában makrogazdasági modelleken alapulnak. A másik módszer a kontrafaktuális hatásvizsgálat, amikor a beruházásban részesült terület

³ Lásd még a genti UDN-rendezvényen 2016. december 1-én és 2-án megtartott előadást: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/conferences/udn_ghent_2016/Maribor.pdf

helyzetét egy támogatásban nem részesült terület helyzetével hasonlítjuk össze (EC, 2016). Ezt a módszert azonban leginkább nagyobb területek vizsgálatára alkalmazzák, mivel ezek esetében könnyebb kontrafaktuális párt találni.

Elismerve azt, hogy az integrált beruházások hatásainak mérésére vonatkozó iránymutatás még nem teljesen egyértelmű, a Bizottság jelenleg vizsgálja milyen mértékben harmonizálhatók még az ESB-alapok mutatói⁴. Ebben az összefüggésben az értékeléseket kifejezetten annak meghatározása érdekében végzik, hogy használhatók-e közös mutatók több ágazatban egy időben a területi dimenzió megragadása érdekében. **A különböző szakpolitikai területeket a fenntartható fejlődéssel és a területi kohézióval összekötni képes területi mutatók és mérési módszerek azonosítása is folyamatban van.** E tekintetben az Európai Területfejlesztési és Kohéziós Megfigyelő Hálózat (ESPON) fejlesztett ki egy mutatócsomagot a területi kohéziót célzó szakpolitika-fejlesztés támogatása érdekében. Lásd az alábbi keretes részt.



ESPON: AZ INTEGRÁLT TERÜLET- ÉS VÁROSFEJLESZTÉS MUTATÓI

Az ESPON munkadokumentuma két alapkérdést használ kiindulópontként:

- Milyen mértékben mérhető az integrált terület- és városfejlesztés irányába történő elmozdulás?
- Milyen fajta mutatók és adattípusok szükségesek az integrált beruházások terület- és városfejlesztésre gyakorolt ágazatközi hatásának megragadásához?

A különböző témák és alkalmazások összefüggésében vizsgálva, az ESPON olyan mutatók csoportjára tesz javaslatot, amelyek összesített szinten használhatók az integrált beruházások hatásának mérésére. A legtöbb ilyen mutató nem használható közvetlen eredménymutatóként (amelyek a stratégia pontos eredményeit mérik); ezek inkább a szakpolitika értékelésére alkalmasak nyomon követés, értékelés vagy összehasonlító értékelés útján.

Például a „hosszú távon munkanélküliek aránya a munkanélküliek teljes számán belül” feltehetően információt nyújt a gazdasági fejlődésről és a lehetséges strukturális problémákról. Ha az emberek nagy csoportjai hosszú távon munkanélküliek, ott a társadalmi kirekesztés tényezője is megjelenhet a háttérben. Ha csökken a hosszú távú munkanélküliség mértéke, akkor ez a társadalmi kirekesztés ellen küzdő integrált beruházások átfogó pozitív hatását mutathatja.

⁴ E célból a mutatók három szintjének azonosítása javasolt: kimeneti mutatók (a beavatkozások eredményei), közvetlen eredménymutatók (kifejezetten a beavatkozáshoz kötődő azonnali eredmények), és szakpolitikai eredménymutatók (a célzott kimenet a szakpolitikai beavatkozások által megcélzott gazdasági és társadalmi kihívásokra figyelemmel).

Az ESPON továbbá összetett mutatók használatára kínál javaslatokat és számtalan szakpolitikai ajánlással él az uniós, a nemzeti és a regionális szintek számára, mint például az alábbiak.

- Míg hasznos lenne, ha rendelkeznék egy szerte Európában használható módszertannal és a mutatók felsorolásával, a városokat/nagyvárosi térségeket arra ösztönzik, hogy vállalják az egyedi és megalapozott jövőképek kialakításának felelősségét, amelyek a fő célkitűzésekre/prioritásokra vonatkozó személyre szabott mutatókat tartalmaznak, és az „integrált területfejlesztést” lefordítják a saját egyedi összefüggéseikre.
- Az adatok rendelkezésre állása sok esetben problémát jelenthet, ezért a munkadokumentumban bemutatott mutatók nem tekinthetők használatra kész megoldásnak, hanem az adott nemzeti/regionális adottságokhoz kell igazítani őket.
- A nyilvántartásokon alapuló statisztikák gyakran jobb adatforrásnak bizonyulnak, mint a hivatalos statisztikák. Sok esetben nem veszik figyelembe a nemzeti nyilvántartásokban szereplő információkat, mert azok esetleg nem felelnek meg a statisztikai elvárásoknak; az adatok gondos vizsgálatával azonban ez a probléma orvosolható.
- Ha az integrált területfejlesztési stratégiák több közigazgatási területre terjednek ki, akkor érdemes a mutatók olyan területi megoszlásait vizsgálni, mint a szórás és a klaszterképzés.

További információk

<https://www.espon.eu/integrated-indicators>

Végezetül pedig **egyes hatóságok olyan összetett mutatókkal is kísérleteznek, amelyek eltérő dimenziókat integrálnak annak érdekében, hogy mérjék és nyomon kövessék a területek fejlődését.** Egy mutatószám (vagy összetett mutató) előnye abban áll, hogy az összekapcsolt valamennyi mutatót egy értékkel fejezi ki. Így az összetett információ könnyen érthető módon mutatható be. Például az ESPON (2016) kialakított egy viszonylag könnyen érthető „policentrikusság-mutatót”, amely három, egyenlő súlyú mutatóból áll (városi struktúra, hozzáférhetőség és területi együttműködés). Feltételezve, hogy az integrált területi beruházás policentrikusabbá kívánja tenni a területeket, ez a mutató felhasználható az integrált beruházás egyetlen mennyiségi értékkel történő mérésére.



Az összetett mutatók használatakor azonban nem szabad elfeledkezni néhány fontos szempontról. **Még ha összekapcsolhatók és súlyozhatók is az adatok, kihívást jelent az elemzés számára a társadalmi, környezeti, gazdasági és intézményi mérőszámok egy összetett mutatóba történő összesítése, amely mind területi szinten, mind**

pedig időben összehasonlítható. Nehéz feladat és fejlett módszertani ismereteket igényel egy használható összesítés készítése a különböző mérőszámokból, különösen azért, mert a kiválasztott mutatók súlya jelentős hatást gyakorolhat az összetett mutató végső értékére, bár az sokszor csak az adott szakpolitika vagy beruházás hatásának általános megjelenítése (Colantonio és Dixon, 2009).

Az Európai Bizottság Közös Kutatóközpontjának (JRC) az összetett mutatókkal és eredménytáblákkal foglalkozó kompetenciaközpontja tapasztalattal rendelkezik az összetett mutatók kialakítása terén és a központtól tanácsot lehet kérni a legjobb módszerek és megközelítések megtalálását célzó technikai kérdésekben. Az Európai Bizottság a regionális összetett mutatókkal kapcsolatban néhány konkrét javaslatot is készített, amelyek inspirációval szolgálhatnak a helyi körülményekhez igazítható összetett mutatók kialakításához: az európai regionális versenyképességi mutató (NUTS 2 szint); az európai regionális befogadó társadalom mutató (NUTS 2 szint); és az európai társadalmi fejlődési mutató (NUTS 2 szint)(ESPON, 2018).



AZ EURÓPAI POLITIKAI KUTATÓKÖZPONT (EPRC) INTEGRÁLT TERÜLET- ÉS VÁROSFEJLESZTÉSI MÉRÉSEI: KIHÍVÁSOK, ÚJ MEGKÖZELÍTÉSEK ÉS LEHETŐSÉGEK A JÖVŐRE NÉZVE

Ez a jelentés a fenntartható városfejlesztési stratégiák és az integrált területi beruházás eredményességének mérésére szolgáló módszereket mutatja be. Kifejezetten a területi intézkedésekre vonatkozó mutatók kialakítását elemzi, kiemelve a stratégiák eredményeinek értékelésében szerepet játszó legfontosabb szempontokat. A jelentés számos gyakran használt mutatót mutat be az integrált stratégiák vívmányainak (eredményeinek) értékeléséhez, mint például:

- üres álláshelyek száma a városon belül
- az adott területen élő lakosok elégedettségének szintje
- légszennyezettség csökkenése
- a közösségi közlekedés használata a teljes személy közlekedés arányában

További információk

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/integrated_strategies/measuring_integrated_strategies_en.pdf

Végül pedig fontos megjegyezni azt, hogy a tagállamokban végrehajtott más uniós finanszírozású eszközök támogatással szolgálhatnak a fenntartható városfejlesztés nyomon követésének tervezése és végrehajtása során. Például az intelligens szakosodási stratégiák olyan helyi alapú nemzeti vagy regionális innovációs stratégiák, amelyek nyomon követése a

szakpolitikai beavatkozásokkal kapcsolatos fejlesztések nyomon követése útján történik a stratégia egyedi prioritási területein belül. A nyomonkövetési mechanizmusnak a megfelelő eredménymutatók alkalmazásával képesnek kell lennie az egyes prioritásokban várható releváns változások megragadására és nyomon követésére; emellett azt a szakpolitikai kimenetet is azonosítani és követnie kell, amelynek elő kellett volna idéznie a várt változásokat. Azon területek számára, ahol e téren kevesebb tapasztalattal rendelkeznek, javasolt az, hogy egy egyszerű mutatórendszerrel kezdjék meg a belső kapacitásfejlesztést és tapasztalatszerzést. A Közös Kutatóközpont számos támogatási forrást kínál, ideértve a stratégia nyomon követéséről szóló virtuális szabadegyetemet (MOOC) is.

AJÁNLÁSOK

- Bizonyosodjon meg arról, hogy a nyomonkövetési rendszer követi a logikai keretet, az igényektől kiindulva (mivel kell foglalkozni?) az egyedi célkitűzésekig (mi a kívánt változás?) és a mutatókig (hogyan mérhető ez a változás?).
- Gondoskodjon arról, hogy az egyedi célkitűzések mérhető és reális módon határozzák meg az a változást, amelyet a stratégia el kíván érni:
 - fogalmazzon gondosan, használjon egyszerű és egységes terminológiát;
 - próbálja meg egyetlen mondatban megfogalmazni az egyedi célkitűzéseket;
 - szükség esetén alkalmazzon egy semleges facilitátort az egyedi célkitűzésekkel kapcsolatos, az összes érintett érdekelt fél közötti megbeszélés során;
 - Az egyedi célkitűzés megfogalmazása során használjon változást kifejező igét, mint a „csökkenti...”, „fejleszti...”, „szélesíti a hozzáférést...”
- Sok igazgatási szerv esetén a humán erőforrások és/vagy a módszertani tudás hiánya problémát okozhat. Mérlegelje az Európai Bizottság által kínált technikai segítségnyújtás használatát a munkatársak kapacitásának fejlesztése érdekében és/vagy más támogatási formák használatát a nyomonkövetési feladatokat ellátó munkatársak adatkezelési és módszertani képzése céljából (például a helyi egyetemekkel folytatott együttműködés keretében).
- Vizsgálja meg külső szakértelem és érdekelt felek bevonásának lehetőségét a nyomonkövetési keretrendszer tervezésének támogatása érdekében.
- Ha lehetséges, hosszú távon gondolkodva tervezze meg a nyomonkövetési keretrendszert. A magas színvonalú felügyelet érdekében alapvetően fontosak a longitudinális adatok (időközönként megismételt mérések):
 - Ideális esetben a nyomonkövetési keretrendszer a jövőbeli fenntartható városfejlesztési kezdeményezések nyomon követésére is alkalmazható.

- Keressen számos módot az integrált megközelítés hatásainak vizsgálatára.
 - Az integrált megközelítés nyomon követésének (és értékelésének) „legkönnyebb” módja az, ha először külön-külön értékeli az összes összetevő eredményességét, feltételezve azt, hogy ha valamennyi összetevő eredményes, akkor a stratégia egésze szintén az volt.
 - Az elmélet alapján felmérhető az is, mennyire illeszkednek egymáshoz a beavatkozási logika eltérő összetevői, és ezek járhatnak-e szinergiákkal. Az „integrált” folyamat ilyen vizsgálata támogathatja az előzetes értékelést vagy felügyeletet a program során.
 - Végül pedig, a rendelkezésre álló kapacitástól függően, makrogazdasági modellekkel lehet egy integrált program egészének hatását értékelni. A másik módszer a kontrafaktuális hatásvizsgálat, amikor a beruházásban részesült terület helyzetét egy támogatásban nem részesült terület helyzetével hasonlítjuk össze.

A KÉZZELFOGHATÓ ÉS AZ IMMATERIÁLIS HATÁSOKRA VONATKOZÓ ADATOK

Ebben a részben a következőkkel foglalkozunk:

Milyen fajta adatokra van szükség a városfejlesztés kézzelfogható és immateriális ágazatközi hatásainak azonosításához?

Milyen fajta adatokra van szükség a városfejlesztés kézzelfogható és immateriális ágazatközi hatásainak azonosításához?

A fenntartható városfejlesztési stratégiák járhatnak kézzelfogható és immateriális hatásokkal. A kézzelfogható hatásokra példa lehet a közösségi közlekedési megállóhely 500 méteres körzetében élő háztartások számának növekedése, vagy a légszennyezettség csökkenése. A fenntartható városfejlesztés kevésbé kézzelfogható eredménye például a társadalmi kohézió növekedése a városrészben, vagy az (érezelt) életminőség javulása. E tekintetben az immateriális hatások gyakran arra vonatkoznak, mit érzékelnek és mit hisznek az emberek, és ez szubjektívebb méréseket indokol. Különösen a szociális dimenziót (pl. oktatás és készségfejlesztés, lakhatás, részvétel és társadalmi szerepvállalás, vegyes társadalmi összetétel, foglalkoztatás vagy demográfiai változás) hangsúlyozó stratégiai várostervezés esetén várhatóak immateriális eredmények. Az immateriális hatások azonban nem korlátozódnak erre a dimenzióra. **A fenntartható városfejlesztési stratégia valamennyi**

vonatkozásának lefedése és egy átfogó helyzetkép szerzése érdekében mind a kézzelfogható, mind pedig az immateriális hatásokat figyelembe kell venni.

Az immateriális hatásokra vonatkozó adatgyűjtés gyakran felméréseken, interjúkon, megfigyelési módszereken és fókuszcsoportokon alapul. A felmérés megtervezése során a kellő mennyiségű információ beszerzése és a válaszadók számára a felmérés kitöltéséhez szükséges idő közötti kompromisszumra van szükség. Egyértelmű, hogy minél több időt vesz igénybe a felmérés elvégzése, annál kevésbé készek arra az emberek, hogy abban részt vegyenek és koncentráljanak rá. Azt is el kell döntenie, hogy nyitott vagy zárt kérdéseket használunk, vagy ezek keverékét. A nyitott kérdések valószínűleg több részletes információval szolgálnak, míg a zárt kérdésekre adott válaszok adatait könnyebb feldolgozni és összehasonlítani.

Zárt kérdés megfogalmazására a Likert-skála használata a szokásos eszköz. A Likert-skála egy olyan értékelő skála, ahol a válaszadóktól azt kérjük, hogy egy adott állítással való egyetértésüket vagy egyet nem értésüket egy öt- vagy hétfokozatú válaszkálán jelöljék meg. A skála gyakran tartalmaz egy semleges középponti értéket. Példa erre a következő kérdés: *Kérjük, jelezze, milyen mértékben ért vagy nem ért egyet az alábbi állítással: „Otthon érzem magam ebben a városrészben. Kérjük, válasszon egyet az alábbi lehetőségek közül: 1 = egyáltalán nem értek egyet, 2 = nem értek egyet vele, 3 = semleges, 4 = egyetértek, 5 = határozottan egyetértek.* Az interjúk és a fókuszcsoportok esetén is szükséges a kérdésfeltevés alapos kidolgozása. A kérdések nem lehetnek irányítottak, a válaszadók „biztonságban” kell, hogy érezzék magukat a véleményük kifejezése során, és a fókuszcsoportban az összes résztvevőnek egyenlő esélyt kell biztosítani a megszólalásra.

Általában mindezen adatgyűjtési módszerek esetében felmerülhet az (ön)kiválasztási elfogultság veszélye, vagyis az, hogy azok vesznek részt legnagyobb valószínűséggel egy felmérésben, interjúban, fókuszcsoportban, akik az adott városrészben egyébként is a legaktívabbak. Fontos azokat is elérni, akik kevésbé aktívan vesznek részt egy közösség életében. Továbbá, hogy nagyobb esély legyen egy adott területen élő sokféle ember bevonására, tanácsos a lakosokat a nap különböző időszakaiban és a hét különböző napjain megkeresni (hogy azokat is elérjék, akik napközben/este stb. dolgoznak). **Növeli a vizsgálat hitelességét, ha két vagy több adatgyűjtési módszert kapcsolnak össze (pl. fókuszcsoport és felmérés).**



A TÁRSADALMI KOHÉZIÓ ÉS AZ ÉLETMINŐSÉG MÉRÉSE ROTTERDAMBAN (NL)

Rotterdamban számos mutatórendszert alakítottak ki a városrészek társadalmi fejlődésének értékelésére és nyomon követésére. Ezek egyike a **társadalmi mutató**, ami kifejezetten a városrész társadalmi minőségét elemzi, négy dimenzió mentén gyűjtve és összesítve az adatokat:

1. Személyes képességek (nyelvtudás, egészség, jövedelem és képzettség)

2. Lakókörnyezet (a hátrányos megkülönböztetés szintje, lakhatás, szennyezettség, közérdekű létesítmények stb.)
3. Részvétel (iskolalátogatás/foglalkoztatás, társadalmi kapcsolatok, társadalmi és kulturális tevékenységek stb.)
4. Kötődés (mobilitás, „kapcsolódás érzése” stb.)

A mutató egy 0 és 10 közötti pontszám, aminek a célja:

- egy hely társadalmi minőségének mérése egy adott időpontban;
- a különbségek kimutatása és összehasonlítása a 80 rotterdami kerület közül 64-ben;
- kiindulási érték szolgáltatása a szakpolitikák értékeléséhez;
- az egyes városrészek erősségeinek és gyengeségeinek elemzése a négy dimenzió tekintetében.

Rotterdam egy **biztonsági mutatót** is használ, amely összekapcsolja az elkövetett és bejelentett bűncselekmények objektív adatait az olyan szubjektív adatokkal, mint a biztonságérzet. Ez a mutató is egy 0 és 10 közötti pontszám, ami az adott városrész biztonsági szintjét jelezi. Mind társadalmi, mind pedig a biztonsági mutató a statisztikák mellett felmérési adatokon is alapul.

Ezek a mutatók elengedhetetlen eszközökké váltak a városfejlesztés, különösen a városrehabilitációs projektek értékelése terén. Az adatgyűjtés folyamata azonban jelentős költségekkel jár. Emiatt a társadalmi mutatót az éves adatgyűjtés helyett kétfévente állítják össze. A város keresi a helyi felmérések lefolytatásának alternatív költséghatékony módszereit, például a helyi közösségek bevonását, vagy közvetett mutatók használatát a puha hatások mérésére. A másik probléma, ami megnehezíti a helyi projektek eredményességének nyomon követését, a lakosság mobilitása (azaz a városrészből történő kiköltözés miután a helyzet javul). Ezekben a helyzetekben a hatóságoknak el kell dönteniük, hogy az embereken vagy a területen alapuló mutatók a hasznosabbak.

További információk

<https://wijkprofiel.rotterdam.nl/>

Míg az immateriális hatásokat sokszor minőségi adatok használatával mérik (közelítések, leírások és fogalmak mérése), a kézzelfogható hatásokat általában mennyiségi adatok használatával mérik. A mennyiségi adatok számmal kifejezett értékek vagy számosságok mértékét mutatják meg. Mennyiséget jelölnek és a „Mennyi?”, „Milyen sok?” és „Milyen gyakran?” típusú kérdésekre adnak választ. Például mennyiségi adat méri azt, hogy csúcsidőben

hány ember használja a közösségi közlekedést, vagy a légszennyező részecskék egy köbméterre jutó mennyiségét mikrogrammban ($\mu\text{g}/\text{m}^3$). Mivel a mennyiségi adatok összegekből és számokból állnak, jól használhatók (fejlett) statisztikai elemzések céljára. Ezzel szemben a minőségi adatokat gyakran narratív módon elemzik, mintázatok, kapcsolatokat, viszonyokat és/vagy témákat leírva. **Lehetséges azonban az olyan, inkább minőségi információk, mint a hozzáállás vagy a meggyőződés mennyiségi adatokká alakítása is, például egy Likert-skála használatával.**

A gyűjtött adatok típusa nem csak attól függ, milyen fajta információra van szükség, hanem az emberi kapacitástól és az adatok rendelkezésre állásától is. Egyes tagállamokban az integrált városi megközelítések bevezetése – kisebb változásokkal – a hazai gyakorlatok folytatását jelenti. **A fenntartható városfejlesztés egy szélesebb hazai stratégiába való beágyazottságának előnyei nyilvánvalóak abban a tekintetben, hogy rendelkezésre állnak a megfelelő mutatók és adatkészletek.** Emellett gyakran jelen van a területileg integrált kezdeményezések nyomon követésére vonatkozó jelentős kapacitás és tapasztalat.

Továbbá ahol az egész városra kiterjedő nyomonkövetési rendszereket alakítottak ki, ezek gyakran fontos szerepet töltenek be a fenntartható városfejlesztés beavatkozási prioritási területeinek kiválasztásában, valamint a projekt- és programszintű előrehaladás értékelésében. Antwerpen (BE) például földrajzi és statisztikai adatokon alapuló szkennelt városi információkat használ az olyan prioritások nyomon követésére és mérésére, mint a lakhatás, a zöldterületek rendelkezésre állása, a levegő és zajszennyezés, a gyalogos közlekedés lehetőségei és a közösségi közlekedéshez való hozzáférés. Ez lehetővé teszi, hogy a döntéshozók integrált stratégiai projekteket alakíthassanak ki, és tájékoztatáson alapuló területrendezési döntéseket hozhassanak. Két online platform teszi lehetővé ezeknek az adatoknak és térképeknek a megosztását a városi alkalmazottakkal, az állampolgárokkal, a vállalatokkal, a projektfejlesztőkkel és más városokkal. **Ez a projekt URBACT jó gyakorlatnak minősül.**

Más területeken az integrált stratégiai városfejlesztési kezdeményezések viszonylag új megközelítésnek minősülnek. A fenntartható városfejlesztés új munkamódszereket hoz magával, a viselkedésre és a kimenetekre vonatkozó többes célokkal, ami felveti az ilyen új megközelítések nyomon követésére vonatkozó korlátozott kapacitással és tapasztalatokkal kapcsolatos kérdéseket. Ezen túl, az adatok rendelkezésre állása és azok minősége is kihívásokat vet fel. Mindazonáltal **számos tagállamban, például Lengyelországban és Magyarországon kezdeményezések indultak nemzeti és szubnacionális szinten a fenntartható városfejlesztés nyomon követésének erőteljesebb megalapozásához szükséges kapacitások fejlesztése érdekében.**

Magyarországon folyamatban van az a munka, amely a városi hatóságok adathasználatának fejlesztésére irányul. Ez magában foglalja az intelligens városok index kialakítását, amely egy sor témát, mutatót és adatforrást tartalmaz (statisztikai adatok, felmérések, térképalapú elemzések). A folyamat egyik kulcseleme egy elektronikus kapcsolódási felület kifejlesztése, amely támogatja a helyi önkormányzatokat, bemutatja a nemzetközi jó gyakorlatot és egységes webes platformot szolgáltat a várostervezéshez.

Lengyelországban a városi politika végrehajtásának nyomon követése része az általános fejlesztéspolitikai nyomonkövetési rendszernek, amely a STRATED adatbázist használja (ideértve a nemzeti és európai szintű mutatókészleteket). A nemzeti várospolitikai végrehajtása érdekében a beruházási és gazdaságfejlesztési minisztérium együttműködik a központi

statisztikai hivatallal a megfelelő mutatók és módszertanok frissítése és fejlesztése terén. A munkában részt vesz a várospolitikai megfigyelőközpont is, amely nyomon követést és kutatást végez a várospolitikai terén. Ennek eredményeként egy sor támogatást alakítottak ki a fenntartható városfejlesztéshez: nyomonkövetési vizsgálatok, adatintegráció és -megosztás (ideértve az adatbázisokat, geo-portálokat), tudás-disszemináció, oktatás és hozzájárulás a lengyelországi várospolitikai vitákhoz (ideértve a várospolitikai kongresszusokat, rehabilitációs kongresszusokat és munkaértekezleteket) (Beruházási és Gazdaságfejlesztési Minisztérium, 2019).

Az információ-előállítással és a kommunikációval kapcsolatos technikai fejlődés növekvő lehetőségeket kínál továbbá a fenntartható városfejlesztés nyomon követését szolgáló adatgyűjtéshez. Nő az érdeklődés az adatfeldolgozási és hálózatépítési lehetőségek iránt, amelyek új munkamódszereket honosíthatnak meg az igazgatási szerveken belül és közöttük. A várospolitikai területeivel kapcsolatos új ismeretforrások válnak hozzáférhetővé az úgynevezett „nagy adathalmazokon” keresztül, ideértve a népszámlálásokat, a háztartási, közlekedési, környezeti és térképészeti felméréseket, a közösségi médiát, a megrendelt interjúkat és fókuszcsoportokat. Új módszerek válnak elérhetővé a döntéshozók számára, hogy kapcsolatba kerüljenek az érdekelt felekkel a városfejlesztési beavatkozások javítása érdekében. **Az állampolgárokat arra ösztönzik, hogy aktív szerepet töltsenek be a városuk mutatóinak meghatározásában és vegyenek részt az adatok gyűjtésében és vizsgálatában.**

A fenntartható városi mobilitási tervek európai hálózata (SUMP) például olyan kerékpáros alkalmazásokra mutat, amelyek a helyi közlekedéstervezők számára gyűjtenek adatokat. Az ezekből az alkalmazásokból származó nyers adatok nem mindig értelmezhetők egyszerűen a nyomon követés céljaira, de készülnek az ezt segítő útmutatók és eszköztárak. Ilyen az INTERREG IVB Északnyugat-Európa program által támogatott NISTO projekt, amelyben kifejlesztettek egy, az intelligens mobilitás nyomon követését lehetővé tevő olyan eszköztárat, amely iránymutatást ad az okostelefonokból származó szenzoradatok (pl. GPS) nyomon követés céljára felhasználható mutatókká történő átalakításához.

Emellett a JRC egy sor adatot és eszközt gyűjtött össze a fenntartható városfejlesztés végrehajtásának támogatása érdekében. Például a DG REGIO segítségével kifejlesztették az **Urban Data Platform plust (UDP+)**. Ez a platform 807 városról, 673 funkcionális városi területről és 271 nagyvárosi régióról tartalmaz információkat. A mutatók széles körére nézve tartalmaz longitudinális adatokat (időszakonként megismételt méréseket), kiterjedve a népesség-dinamikára, a gazdaságra, a munkaerőpiacra, az oktatásra, a kutatásra és innovációra, szociális kérdésekre, a közlekedésre és az elérhetőségre, a környezetvédelemre és éghajlatra, az irányításra, a biztonságra és a védelemre. Valamennyi adat nyilvánosan hozzáférhető és letölthető, és kiindulási információként vagy inspirációs forrásként használható fel. Ne feledje, hogy ha egy kívánt mutató nem érhető el nyilvánosan, akkor egy közvetett mutatót lehet figyelembe venni. **A közvetett mutató a kívánt információ közvetett mérését jelenti, ami annak méltányos közelítő értékét kínálja.** Például a gyermekkori asztma előfordulásának mutatója közvetetten mérheti a levegő minőségét.

Végezetül pedig figyelemmel arra, hogy a műszaki fejlődés egyre több adatot tesz elérhetővé, a hatóságok a magánszektor szereplőivel és a kutatóintézetekkel létrehozott partnerségekből is előnyökre tehetnek szert. A közszféra és a magánszektor közötti partnerségek (PPP-k) nagy mértékben hozzájárulhatnak egy tudományágakon átnyúló és ágazatközi értékelő és

nyomonkövetési rendszer végrehajtásához. A PPP-k alapulhatnak az adatok, az ismeretek és a készségek cseréjén (Colantonio és Dixon, 2009).

Miután összegyűjtötték a (mennyiségi vagy minőségi) adatokat, elengedhetetlen, hogy azokat egyértelmű módon strukturálják. Tanácsos az adatokat egy központi állományban vagy programban tárolni és gondoskodni a biztonsági mentésükről. A mutatóknak egyértelmű és leíró nevet kell adni, és világos, leíró jellegű értékekkel kell azokat ellátni. Javasolt továbbá, hogy a hatóságok használjanak egy jelzőrendszert az adatok megosztásának és nyomon követésének támogatására. **A jelzőrendszer a legfontosabb nyomonkövetési adatok könnyen értelmezhető áttekintése, ami vizuális módon mutatja a különböző mutatók jelenlegi helyzetét és a célok elérése érdekében tett haladást** (URBACT, 2016). Az adatbázist folyamatosan fenn kell tartani, a szükséges frissítésekkel és kiigazításokkal. Azt is ellenőrizni kell, hogy **az adatok megfeleljenek az általános adatvédelmi rendeletnek (GDPR).**

AJÁNLÁSOK

- Gyűjtse és kapcsolja össze a mennyiségi és minőségi adatokat a stratégia valamennyi összetevőjének/dimenziójának lefedése érdekében.
 - Ideális esetben a kézzelfogható hatásokra vonatkozó mutatókat az immateriális hatásokra vonatkozó mutatók egészítik ki.
 - A teljes képhez hozzátartozik, hogy a mennyiségi keretrendszert (ami összegeken és számokon alapul) kiegészítheti a beavatkozások minőségi értékelése (érzékelések és hozzáállások).
 - A részvételen alapuló megközelítések, ideértve az állampolgárok bevonását, kulcsfontosságúak a releváns célok és mutatók meghatározása és az elköteleződés biztosítása érdekében. Használjon például felméréseket vagy kérdőíveket a lakosság elégedettségi szintjének mérésére.
- Vegye figyelembe a megfelelő időzítést. Az integrált beruházások területi hatásának mérésére használt bizonyos mutatók tekintetében időre van szükség ahhoz, hogy kimutassák a hatásokat, különösen az immateriális eredmények esetén.
- Gondoskodjon arról, hogy a válaszadók mintája reprezentatív legyen, hogy ne csak a „szokásosan részt vevő feleket” kérdezze meg.
- Végezzen beruházásokat a költséghatékony adatgyűjtési eljárások és módszertanok terén. Tekintse át, milyen mértékben használhatók fel a város, a régió, az ország vagy az EU statisztikai forrásai által már összegyűjtött adatok.
- Gondoskodjon a keretek, a módszertan és a mutatók dokumentálásáról. Szolgáltasson elegendő részletes adatot ahhoz, hogy azok akik nem közvetlenül érintettek (vagy akik majd érintettek lesznek a jövőben), függetlenül megismételhessék az értékelést.

- Vizsgálja meg egy jelzőrendszer használatának lehetőségét az adatok megosztása és nyomon követése érdekében. A jelzőrendszer a legfontosabb nyomonkövetési adatok könnyen értelmezhető áttekintése, ami vizuális módon mutatja a különböző mutatók jelenlegi helyzetét és a célok elérése érdekében tett haladást.

A CÉLKITŰZÉSEK ELTÉRŐ SZINTJEI

Ebben a részben a következőkkel foglalkozunk:

Hogyan hangolhatók össze a helyi célkitűzések a regionális, nemzeti vagy globális fenntarthatósági menetrendekkel?

Hogyan hangolhatók össze a helyi célkitűzések a regionális, nemzeti vagy globális fenntarthatósági menetrendekkel?

A fenntartható városfejlesztési stratégiák nyomon követése esetén a másik széles körű kihívás ezek eredménykereteinek összehangolása a különböző adminisztratív szinteken meghatározott célkitűzésekkel és célokkal. Számos, ha nem az összes fenntartható városfejlesztési stratégiát helyi, regionális, nemzeti és/vagy szupranacionális menetrendek összefüggésében terveznek és hajtják végre.

Városi szinten a fenntartható városfejlesztést a lehető legjobban össze kell hangolni a városi térségben végrehajtott más kezdeményezésekkel és rendszerekkel. Ez kiterjedhet a koordinációs és nyomonkövetési rendszerek összehangolására is. Az összehangolás mértéke azonban változó, a városi szintű kezdeményezések méretétől és körétől függően. Bizonyos esetekben, például Bécsben (lásd az alábbi keretes részt) érdekes példákat találunk az ilyen összehangolásra.



FENNTARTHATÓ VÁROSFEJLESZTÉS ÉS VÁROSI FELÜGYELET – SMART. MONITOR, BÉCS (AT)

Bécsben a fenntartható városfejlesztés végrehajtását az ERFA operatív program nyomonkövetési rendszerén keresztül kísérik figyelemmel. A fenntartható városfejlesztés nyomon követését emellett a Bécs intelligens város keretstratégia felügyelete is támogatja. A városi városfejlesztési és -tervezési osztály vezetésével a stratégiát a kohéziós politikai programkészítéstől függetlenül tervezték

meg.

Keretstratégiaként igazodási pontként szolgál számos meglévő ágazati stratégiához, olyan területekre kiterjedve, mint a tervezés, az energiakörnyezet, a mobilitás, az innováció, az egészség és a digitális menetrend. A stratégia három kulcsterületre összpontosít, ezek az életminőség, az erőforrások és az innováció.

E kezdeményezés részeként egy SMART.MONITOR elnevezésű kísérleti projekt fejlesztett ki egy nyomonkövetési koncepciót a keretstratégiához. A projekt eredményeként gyakorlati ajánlások születtek a keretstratégia előrehaladásának nyomon követéséhez, és ez támogatta a fenntartató városfejlesztés felügyeletét. A SMART.MONITOR kezdeti felülvizsgálatai rámutattak néhány fontos pontra:

A mutatók megválasztása. Bár a választott mutatók általában jó keretet biztosítottak, bizonyos mutatók esetében pontosabb meghatározásokra van szükség, valamint további mutatókat is javasoltak az átfogóbb összkép érdekében.

Adatgazdálkodás. A nyomon követés első ciklusa arra mutatott rá, hogy a tudatosság fokozása és a párhuzamosságok elkerülése érdekében a települési intézményeken túl végzett adatcserének magas a hozzáadott értéke és így arra szükség van. Nagyon értékesnek tekinthető az összes adat világos áttekintése és a központosított hozzáférés.

Párbeszéd és együttműködés. A számos szervezeti egység és a társult szervek bevonása ellenére úgy érezték, hogy néhány szereplő még erősebben bevonható lenne. A nyomonkövetési eljárásba bevont munkatársi kör folyamatosságára szintén hangsúlyt fektettek.

Nyomonkövetési időközök. Annak érdekében, hogy a nyomonkövetési eljárás a stratégia eredményes támogató eszközévé váljon a nyomonkövetési időközöket a lehető legrövidebbre kell szabni. Ez fenntartja a lendületet és elkerülhető a munkatársak (újra)képzése. A pontos időközt egy költség-haszon elemzéssel kell meghatározni.

További információk

<https://smartcity.wien.gv.at/site/en/the-initiative/monitoring/>

Az operatív program szintjén kihívást jelent a helyi igényekre épülő mutatók meghatározása az ESB-alapok operatív programjainak prioritásaiban és intézkedéseiben meghatározottak mellett. A fenntartható városfejlesztés többdimenziós jellege lehetővé teszi számos, fenntarthatóság-orientált területen a beavatkozások széles körének integrálását. Emiatt elképzelhető, hogy az ESB-alapok program-mutatóinak korlátozott köre nem elég érzékeny ahhoz, hogy a fenntartható városfejlesztési stratégiák egyedi irányultságát és hatásterületeit megragadja.

Ezekben az esetekben szükséges lehet még egyedibb mutatók használata. Az összehangolás erősítése érdekében például használhatók a fenntartható városfejlesztéshez kapcsolódó olyan egyedi „stratégiai” mutatók, amelyek a program prioritásaival és az intézkedésekkel függnek össze. Számos példát találunk az ilyen mutatókra, amelyek közül sok összekapcsolható az ESB-alapok programjaiban használt szokásos mutatókkal (Van der Zwet et al., 2017)

Az Unió szintjén az EU városfejlesztési menetrendjének várható felülvizsgálata ki fogja emelni a városi térségek szerepét az olyan átfogó kérdésekben, mint az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, a levegő minősége, a migránsok és menekültek befogadása, a lakhatás, a digitális átmenet és a körforgásos gazdaság. Ehhez hozzátartozik a fenntartható városfejlesztések által nyújtott hozzájárulás is. Az Unió városfejlesztési menetrendjének egyik pillére a városfejlesztési kérdésekkel kapcsolatos tudásbázis növelése és a jó gyakorlatok cseréje. Ebből következően az egyedi konkrét kérdésekben létrejött partnerségekből származó sok cselekvési terv konkrét cselekvéseket fogalmazott meg az adatbázisok és az adatgyűjtés fejlesztésére. Ideális esetben ez az adatok jobb rendelkezésre állását és szabványosítását eredményezi, ami elősegíti az uniós területek közötti összehasonlítást.

A fenntarthatóságra gyakorolt hatás nyomon követése tekintetében a **globális fenntartható fejlesztési menetrend 17 fenntartható fejlesztési célt tartalmaz, amelyek több mint 232 mutató és 169 cél használatával kísérhetők figyelemmel**⁵. A 11. számú fenntartható fejlesztési cél a „fenntartható városok és közösségek” és ez kifejezetten a városi települések nyomonkövetési keretrendszerét érinti, beleértve a lakhatással, mobilitással, irányítással, vízgazdálkodással valamint a vidéki és városi területek közötti szinergiákkal kapcsolatos szempontokat. Emellett más fenntartható fejlesztési célok is tartalmazznak városi alapú célokat, például az egy főre eső városi terméket (8.1.1.), a nők szerepét a helyi önkormányzatban (5.1.1.) és a helyi kiadások hatékonyságát (16.6.1.). A fenntartható fejlesztési célok helyi szintű összehangolása a „lokalizáció” néven ismert léptékcsoökkentési folyamat révén érhető el⁶. Ez a folyamat figyelembe veszi a szubnacionális összefüggéseket az Agenda 2030 elérése során, a célok kijelölésétől a végrehajtási eszközök meghatározásáig és az előrehaladás mérését és nyomon követését célzó mutatók használatáig.

A lokalizáció összekapcsolja a városi hálózatokat és az érdekelt feleket a helyi szereplők nézeteinek megjelenítése érdekében és ösztönzi az alulról építkező nyomonkövetési folyamatot, amely elengedhetetlen a vállalt célkitűzések mindegyikének teljesítéséhez. **Az összehangolási folyamat azonban szoros együttműködési erőfeszítéseket tesz szükségessé, figyelemmel az esetleges további, uniós, nemzeti vagy regionális menetrendekre is.**

⁵ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>

⁶ <https://www.local2030.org/>



A FENNTARTHATÓ FEJLESZTÉSI CÉLOK LOKALIZÁLÁSÁNAK ÜTEMTERVE: VÉGREHAJTÁS ÉS FELÜGYELET SZUBNACIONÁLIS SZINTEN

Ezt az ütemtervet a helyi és regionális kormányzatok globális munkacsoportja, az Egyesült Nemzetek Fejlesztési Programja (UNDP) és az ENSZ Habitat publikálta annak érdekében, hogy segítse a helyi és regionális kormányzatokat a fenntartható fejlesztési célok végrehajtásában és nyomon követésében. A 2030-as menetrend megvalósításának támogatása öt részből áll:

- **Tudatosság-növelés**, a fenntartható fejlesztési célok megismertetése szubnacionális szinten.
- **Érdekvédelem**, ideértve a fenntartható fejlesztési célokra vonatkozó nemzeti stratégiák szubnacionális nézőpontját is.
- **Végrehajtás**, a fenntartható fejlesztési célok lokalizációja.
- **Nyomon követés**, a tapasztalatok értékelése és tanulságok levonása.
- **Előrelépés**, innen hová mehetünk?

A nyomon követésről szóló szakaszban találhatók linkek a további anyagokhoz, valamint a lokalizált fenntartható fejlesztési célok nyomonkövetési keretrendszerére vonatkozó ajánlások.

Hangsúlyozzuk, hogy a helyi mutatókat a 2030-as menetrend mutatóihoz kell kapcsolni és az egyes területek igényeihez és adottságaihoz kell igazítani. Emellett a helyi és a regionális önkormányzatoknak részt kell venniük a fenntartható fejlesztési célok nemzeti szintű nyomon követésében és értékelésében, és a helyi szinten összegyűjtött információkat fel kell használni a fenntartható fejlesztési célok nemzeti szintű nyomon követése és az ezekre vonatkozó jelentések elkészítése során. Lehetőség szerint a helyi önkormányzatoknak közös kezdeményezésekkel kell élniük az erős szubnacionális mechanizmusok létrehozása érdekében. Ha elégtelenek az erőforrások, a nemzeti hatóságoknak kell átfogó módon adatokat gyűjteniük az összes különböző területről.

További információk

https://www.uclg.org/sites/default/files/roadmap_for_localizing_the_sdgs_0.pdf

A Közös Kutatóközpont továbbá, együttműködve a DG REGIO-val és az ENSZ-HABITAT-tal, a 2030-as fenntartható fejlesztési menetrend városi dimenziójának nyomon követésén dolgozik. Egyes városok és régiók vezető szerepet vállaltak és elkezdtek a fenntartható fejlesztési célokra vonatkozó önkéntes helyi felülvizsgálatokat készíteni (VLR-ek), bár jelenleg még nem született megegyezés a módszertan és a mutatók keretrendszere tekintetében. Ennek

érdekében véglegesítés alatt áll *A fenntartható fejlesztési célokra vonatkozó önkéntes helyi felülvizsgálatok (VLR-ek) európai kézikönyve* (Siragusa et al., 2020). Ez tartalmazza azoknak a hivatalos és a kísérleti mutatóknak a legfontosabb példáit, amelyek hasznosak a fenntartható fejlesztési célok helyi nyomon követése olyan eredményes rendszerének kialakításakor, mely kifejezetten az európai városokat célozza. A Kézikönyv minden egyes fenntartható fejlesztési célból példákat emel ki a harmonizált és a helyileg gyűjtött mutatókra. **Az önkéntes helyi felülvizsgálatok valójában kitűnő lehetőséget kínálnak a fenntartható fejlesztési célok lokalizációjának elősegítésére és végrehajtásuk fellendítésére.**

Azt is fontos megjegyezni, hogy az Európai Települések és Régiók Tanácsának (CEMR) az Unió szerte működő hálózata kialakította a **Fenntartható városok referenciakeretét (RFSC)**,⁷ egy olyan online eszköztárat, amely a helyi stratégiák vagy projektek önértékelésére kínál lehetőséget. Ennek az önértékelésnek az egyik összetevője az előrehaladás nyomon követése. E tekintetben az RFSC számos európai és világszintű fenntarthatósági keretrendszer között kínál választási lehetőséget, amelyek közül egy a fenntartható fejlesztési célok rendszere. Az RFSC szerint minden fenntartható fejlesztési célnak vannak a helyi és regionális szinthez közvetlenül kapcsolódó célpontjai, ezért e célpontok eléréséhez elengedhetetlen a fenntartható fejlesztési céloknak a helyi stratégiák tervezésébe, végrehajtásába és nyomon követésébe történő integrálására való képesség. Az előrehaladás a városi, európai és globális adatbázisokból származó megalapozott és releváns indikátorok útján kísérhető figyelemmel. Az RFSC képessé tesz azoknak a mutatóknak a kiválasztására, amelyek beleillenek a tágabb keretbe és lehetővé teszik a nyomon követendő értékek kiválasztását (az eszköz általánosabb leírását lásd az Ágazatközi integrációról szóló fejezetben).

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet. (OECD) is kezdeményezett egy programot annak elősegítése érdekében, hogy városok és a régiók képesek legyenek a fenntartható fejlesztési célokra irányuló stratégiák kialakítására, végrehajtására és nyomon követésére⁸. A program az érdeklődő városokat és régiókat az alábbiak révén támogatja a fenntartható fejlesztési célok területi megközelítésében:

- a helyzetük **felmérése** a nemzeti átlaghoz és másokhoz képest.
- egy **többszintű párbeszéd kialakítása** a kormányzat alsóbb és felsőbb szintjeivel annak érdekében, hogy megegyezés szülessen arról, ki mit tehet, milyen léptékben és hogyan.
- a nemzetközi tapasztalatokból származó **legjobb gyakorlatok** és tanulságok megosztása. Ami a mérést illeti, az OECD egy személyre szabott, megegyezésen alapuló és lokalizált mutató-keretrendszert alkalmaz, valamint az OECD-nek a fenntartható fejlesztési célokra vonatkozó harmonizált és összehasonlítható területi statisztikáit. A tanulási folyamatra többek között a mutató-keretrendszerek eltérő összefüggésekben végzett kísérleti tesztelése keretében is sor kerülhet. Jelenleg az uniós országokban Bonn (DE) városában, Flandria (BE) régióban és Dél-Dánia régióban folynak esetkísérletek. A zárójelentést, *A Territorial Approach to the SDGs: A role for cities and regions to leave no one behind* a 2020. évi World Urban Forumon teszik közzé.

⁷ <http://rfsc.eu/#choose-your-framework>

⁸ <http://www.oecd.org/cfe/territorial-approach-sdgs.htm>



A FENNTARTHATÓ VÁROSFEJLESZTÉSI MUTATÓK ÉS A „VILÁGSZINTŰ” CÉLKITŰZÉSEK ÖSSZEHANGOLÁSA A CORUÑA (ES) VÁROSÁBAN

A Coruña városában a fenntartható városfejlesztési mutatórendszer egy innovatív és koherens eszköz, amely számos szakpolitikai szintről vesz figyelembe mutatókat: (i) Globális: ENSZ Agenda 2030, ENSZ Habitat, (ii) Európai: Az Eurostat fenntartható fejlesztési mutatói, (iii) Nemzeti: a spanyol városfejlesztési menetrend, az országos statisztikai intézet fenntartható fejlesztési mutatói és a fenntartható fejlesztési mutatók spanyol hálózata.

A kapcsolódó egyéb szakpolitikai keretrendszerekből származó információk integrálása jelenleg egy kísérlet keretében zajlik, ami egyrészt A Coruña fenntartható városfejlesztési területi sajátosságainak nyomon követését célozza, másrészt pedig a városi térségek és a városok közötti összehasonlító értékeléseket tesz lehetővé. Ennek érdekében a mutatók három eltérő szintjét azonosították:

1. leíró mutatók, amelyek a városfejlesztési menetrend területeinek általános szintjén alkalmazhatók,
2. szintén a városfejlesztési menetrend szintjén keretbe foglalt városi fenntarthatósági mutatók, amelyek viszont a kifejezetten fenntartható cselekvések mérését célozzák, és
3. a stratégiai cselekvési terv szintjén alkalmazható nyomonkövetési és értékelési mutatók, amelyek az összetett cselekvések mérését célozzák az általános előrehaladás tekintetében.

Az egyéb szakpolitikai keretrendszerekkel történő összehangolás és a javasolt integrált megközelítés mellett a nyomonkövetési rendszer tervezésekor egy sor alapfeltételt kell figyelembe venni. A monitoring- és értékelőbizottság szerint a mutatókkal szemben elvárás, hogy:

- határozottan az alulról építkező megközelítést alkalmazzák;
- szabványosak, azaz városi ellenőrzés típusúak legyenek;
- képesek legyenek mind a helyi cselekvések, mind pedig a fenntartható fejlesztési célok mérésére;
- képesek legyenek a spanyol városfejlesztési menetrend keretében hasznos szempontok mérésére;
- képesek legyenek a város viselkedésének mérésére a saját célkitűzései és stratégiai viszonylatában;
- képesek legyenek eltérő területi forgatókönyvek alkalmazására (nagyvárosi térségek, kerületek, városrészek);

- képesek legyenek a nemek szempontjainak (egyenlőség és sokszínűség) integrálására;
- legyenek integráltak a városvezetési jelzőrendszerekkel a mobilitás, a vagyonkezelés, engedélyezés tekintetében;
- legyenek összehangolva a spanyol intelligens városok modelljével.

További információk

www.coruna.gal/agendaurbana

Végezetül pedig, függetlenül attól, hogy milyen típusú nyomunkövetési rendszert hoztak létre és az milyen keretrendszerben működik, a mutatóknak képesnek kell lenniük a stratégiai tervben meghatározott kritikus kérdésekre vonatkozó kívánt fejlesztések tükrözésére. A nyomon követés utolsó fázisában a méréseket vissza kell kapcsolni a stratégia diagnosztikai szakaszához. Ha a végrehajtás során vagy azt követően az eredmények nem felelnek meg a stratégia célkitűzéseinek, az eltérések okait ki kell vizsgálni. Ezen elemzés alapján kiigazító lépések tehetők a stratégiai terv lehető legjobb átalakítása érdekében. A stratégia végső felülvizsgálata után lezárul a stratégiai tervezés teljes ciklusa, ami ugyanakkor kiindulási pontként is szolgál egy új stratégiai fejlesztési ciklushoz.

AJÁNLÁSOK

- Mérlegelje hogyan hangolhatók össze a fenntartható városfejlesztési stratégia mutatói azokkal, amelyek a városi, regionális, nemzeti vagy globális szintű fenntarthatósági menetrendekre vonatkoznak:
 - Ismerje meg a „lokalizációnak” is nevezett léptékcsoökkentés folyamatát annak érdekében, hogy biztosítsa az eredetileg magasabb szinteken meghatározott célkitűzésekkel történő összehangolást.
 - Ismerje meg a fenntartható fejlesztési célok lokalizálására vonatkozó, rendelkezésre álló útmutatásokat (pl. a helyi és regionális kormányzatok globális munkacsoportja, JRC, OECD, RFSC és ENSZ Habitat).
- Törekedjen együttműködésre a különböző helyi önkormányzatok között annak érdekében, hogy erős szubnacionális mechanizmusokat hozzon létre a magasabb szintű menetrendek nyomon követése érdekében.

- Ha elégtelenek az erőforrások, törekedjen annak biztosítására, hogy a magasabb szintű hatóságok átfogó módon gyűjtsenek adatokat az összes különböző területről.
- Törekedjen annak biztosítására, hogy a helyi szint(ek)en gyűjtött információt felhasználják a fenntartható fejlesztési célok nemzeti szintű nyomon követése és az ezekre vonatkozó jelentések elkészítése során. Ideális esetben a helyi és regionális önkormányzatok részt vesznek a fenntartható fejlesztési célok nemzeti szintű nyomon követésében és értékelésében.
- Végül pedig soha ne feledkezzen meg arról, hogy különbséget kell tenni a fenntartható városfejlesztési stratégia eredményeinek egy adott területen és népesség körében végzett mérése és az uniós finanszírozású programok és prioritások vagy menetrendek különböző szinteken megvalósuló teljesítményének mérése között.

HIVATKOZÁSOK

Colantonio, A., and Dixon, T. (2009), *Measuring Socially Sustainable Urban Regeneration in Europe*, Oxford Institute for Sustainable Development (OISD, School of the Built Environment, Oxford Brookes University, 2009.

Európai Területfejlesztési és Kohéziós Megfigyelő Hálózat (ESPON), *Indicators for integrated territorial and urban development* (munkadokumentum), Luxembourg, 2018. Elérhető a következő címen:

<https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/Working%20Paper%20Indicators%20for%20integrated%20development.pdf>

Európai Bizottság (EC), Regionális Politikai Főigazgatóság, *The programming period 2014-2020 - Guidance document on monitoring and evaluation - Concepts and Recommendations*, Brussels, 2014. Elérhető a következő címen:

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf

Európai Bizottság (EC), *Guidance for Member States on Integrated Sustainable Urban Development (Article 7 ERDF Regulation)*, Brussels, 2016. Elérhető a következő címen:

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_sustainable_urban_development_en.pdf

Beruházási és Gazdaságfejlesztési Minisztérium, *Sustainable urban development in Poland: national urban policy in the context of the 2030 Agenda's Goal 11 and the New Urban Agenda*, Várospolitikai Főosztály, Fejlesztési Stratégiai Osztály, 2019. Elérhető a következő címen: http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/72570/raport_en_final.pdf

- Polverari, L., *The monitoring and evaluation of the 2014-20 Cohesion policy programmes*, IQ-Net Thematic Paper Vol. 36, No. 2, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow, 2015.
- Siragusa A., Vizcaino P., Proietti P., Lavalle C., *European Handbook for SDG Voluntary Local Reviews*. Az Európai Bizottság Kiadóhivatala, 2020.
- URBACT, *URBACT Útmutató. Applying the results framework to integrated Action Plans*, URBACT nyári egyetem, Rotterdam, 2016. Elérhető a következő címen: https://urbact.eu/sites/default/files/evaluation_guide_usu_final.pdf
- Van der Zwet, A., Bachtler, J., Ferry, M., McMaster, I., Miller, S., *Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014-2020?*, Brussels, 2017. Elérhető a következő címen: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/01fce46b-e6d6-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-105076479>

Rövidítések jegyzéke

KA	Kohéziós Alap
CLLD	Közösségvezérelt helyi fejlesztés
DG REGIO	Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság
EMVA	Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap
EB	Európai Bizottság
ETHA	Európai Tengerügyi és Halászati Alap
ERFA	Európai Regionális Fejlesztési Alap
ESZA	Európai Szociális Alap
ESB-alapok	Európai Strukturális és Beruházási alapok
EU	Európai Unió
FI	Pénzügyi eszköz
FVT	Funkcionális városi terület
KSz	Közreműködő szervezet
IP	Beruházási prioritás
ITI	Integrált területi beruházás
LA	Helyi önkormányzat
LAG	Helyi akciócsoport
IH	Irányító hatóság
NGO	nem kormányzati szervezet
NUTS	A statisztikai célú területi egységek nómenklatúrája.
OECD	Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet.
OP	Operatív program
PA	Prioritási tengely
KKV	Kis- és középvállalkozások
SUD	Fenntartható városfejlesztés
TC	Tematikus célkitűzés

Fogalomtár

7. cikk

Az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló rendelet (1301/2013/EU) 7.cikke foglalkozik a fenntartható városfejlesztéssel. Az ERFA 7. cikkének központi eleme a gazdasági, környezetvédelmi, éghajlati, demográfiai és társadalmi kihívásokkal foglalkozó integrált fenntartható városfejlesztési stratégiák megléte. A stratégia képezi az egyedi műveletek kiválasztásának keretrendszerét.

Kedvezményezett

Olyan közjogi vagy magánjogi szervezet, illetve – kizárólag az EMVA-rendelet és az ETHA-rendelet alkalmazásában – olyan természetes személy, amely vagy aki műveletek kezdeményezéséért vagy azok kezdeményezéséért és végrehajtásáért egyaránt felelős.

Kohéziós Alap (KA)

1994 óta a Kohéziós Alapot használják Európa szegényebb régióinak támogatására és gazdaságuk stabilizálására a növekedés, a foglalkoztatás és fenntartható fejlődés elmozdításával. Az alap hozzájárul környezetvédelmi intézkedések és transzeurópai közlekedési hálózatok finanszírozásához – amelyek különösen fontos európai érdekeket szolgáló projektek – abban a 13 tagállamban, amelyek 2004 óta csatlakoztak az Európai Unióhoz, valamint Görögországban és Portugáliában. A Kohéziós Alap az uniós környezetvédelmi szakpolitika prioritásainak finanszírozására is felhasználható.

Közösségvezérelt helyi fejlesztési stratégia

Olyan koherens műveletsor, amelynek célja a helyi célkitűzések elérése és a helyi szükségletek kielégítése. A stratégia hozzájárul az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés uniós stratégiájának megvalósításához, és helyi akciócsoport tervezi és hajtja végre.

Az Európa 2020 stratégia

Az Európa 2020 az Unió tíz éves stratégiája az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedésért. E célkitűzés megvalósítása érdekében öt nagyratörő célt határoztak meg a foglalkoztatás, a kutatás és fejlesztés, az éghajlatváltozás és energetikai fenntarthatóság, az oktatás valamint a szegénység és társadalmi kirekesztés ellen küzdelem terén.

A kohéziós politika elkötelezett az Európa 2020 stratégia pénzügyi támogatása iránt. Ezért a 2014–2020-as programozási időszakban a finanszírozás az Európa 2020 céljaira kiterjedő 11

tematikus célkitűzésre irányul. A beruházások meghatározott százalékanak ezekre a tematikus célkitűzésekre kell irányulniuk.

Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA)

Az ERFA pénzügyi támogatást nyújt a regionális gazdaságok fejlesztéséhez és strukturális kiigazításához, a gazdasági változásokhoz, a versenyképesség fokozásához és az Unión belüli területi együttműködéshez. A 2014–2020 közötti időszakban az ERFA költségvetése több mint 250 milliárd eurót tesz ki. Az alap a kohéziós politika 11 tematikus célkitűzése alá tartozó projekteket finanszíroz, és különösen

a T01-re, a T02-re, a T03-ra és a T04-re összpontosít.

Európai Szociális Alap (ESZA)

Az 1958-ban alapított ESZA az EU egyik fő pénzügyi eszköze a foglalkoztatás és a munkalehetőségek növelését, a munka minőségének és termelékenységének javítását, valamint a társadalmi kirekesztés és a regionális foglalkoztatási egyenlőtlenségek csökkentését célzó nemzeti szakpolitikák támogatására.

Mint az öt Európai Strukturális és Beruházási alap (ESB-alapok) egyike, az ESZA a 2014–2020-as programozási időszakban az ESB-alapok részére meghatározott 11 tematikus célkitűzés elérésére törekszik. Az ESZA számára a fő prioritások különösen a T08, a T09, a T010 és a T011.

Európai Strukturális és Beruházási alapok (ESB-alapok)

A 2014–2020 közötti időszakban a kohéziós politikát az Európai Strukturális és Beruházási alapok (ESB-alapok) finanszírozzák. Az ESB-alapokhoz öt különböző alap tartozik, amelyek mindegyikére az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete, az úgynevezett „közös rendelkezésekről szóló rendelet” vonatkozik.

A strukturális alapok két összetevőből állnak: az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), amely 1975 óta nyújt pénzügyi támogatást a regionális gazdaságok fejlesztéséhez és strukturális kiigazításához, a gazdasági változásokhoz, a versenyképesség fokozásához és az Unión belüli területi együttműködéshez; és az Európai Szociális Alap (ESZA), amelyet 1958-ban hoztak létre és az a célja, hogy hozzájáruljon a munkavállalók és a vállalkozások alkalmazkodóképességéhez, a foglalkoztatáshoz való hozzáféréshez és a munkaerőpiaci részvételhez, a hátrányos helyzetűek társadalmi befogadásához, a hátrányos megkülönböztetés elleni harc minden formájához és a foglalkoztatási reformokat irányító partnerségek létrehozásához. Az ESB-alapokat alkotó másik három alap a Kohéziós Alap (KA), amely legkevesebb fejlett tagállamokat támogatja; az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA); és az Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA).

Európai területi együttműködés

Az Európai területi együttműködés egy olyan kohéziós politikai eszköz, amely a határokon átnyúló problémák megoldására és a sokszínű területek lehetőségeinek közös fejlesztésére törekszik. Az együttműködési cselekvéseket az Európai Regionális Fejlesztési Alap három alapvető összetevőn keresztül támogatja: határokon átnyúló együttműködés, transznacionális együttműködés és régióközi együttműködés.

Előzetes feltételrendszerek

Az előzetes feltételrendszerek képezik a kohéziós politika 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó reformjának egyik alapvető elemét. Ezek bevezetésének az ESB-alapok eredményes és hatékony használatához szükséges feltételek biztosítása volt a célja.

Pénzügyi eszköz (FI)

A pénzügyi eszközök segítik a helyi bevételtermelő és költségmegtakarító tevékenységeket célzó beruházások elindítását, maximalizálva a minimális köztámogatással megvalósuló magánberuházásokat a kohéziós politika gazdasági, társadalmi és területi kohéziót célzó célkitűzései megvalósítása érdekében. A pénzügyi eszközök a hagyományos támogatásalapú megközelítéshez képest hatékonyabb és fenntarthatóbb alternatívát jelentenek. Az Európai Regionális Fejlesztési Alap és a Kohéziós Alap helyi projekteket támogatnak, az uniós forrásokat pénzügyi termékekké, így hitelekké, garanciákká és tőkeeszközökké alakítva.

Területi megvalósítási mechanizmus (TDM)

A megvalósítási mechanizmus a meghatározott szakpolitikai célkitűzések eléréséhez szükséges folyamatok és eljárások rendszere. Ezek szabályozzák az uniós költségvetés végrehajtásával kapcsolatos feladatokat és, adott esetben az uniós költségvetés végrehajtásáért felelős közjogi szervezet és azon hatóság közötti viszonyt, amelyre átruházták a végrehajtási feladatokat.

Integrált területi beruházás(ITI)

Amennyiben az ESZA-rendelet 12. cikkének (1) bekezdésében említett városfejlesztési stratégia vagy más területi stratégia vagy megállapodás egy vagy több operatív program több prioritási tengelyéhez tartozó, az ESZA-ból, az ERFA-ból vagy a Kohéziós Alapból származó beruházások bevonásával integrált megközelítést igényel, a tevékenységet integrált területi beruházásként (ITB) lehet végrehajtani. Az integrált területi beruházás keretében végrehajtott tevékenységeket az EMVA-ból vagy az ETHA-ból nyújtott pénzügyi támogatással lehet kiegészíteni.

Közreműködő szervezet (KSz)

Bármely közjogi vagy magánjogi intézmény, amely irányító hatóság vagy igazoló hatóság felelőssége alatt működik, vagy ilyen hatóság nevében hajt végre feladatokat a műveleteket végrehajtó kedvezményezettek

Irányító hatóság (IH)

Az Unió 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó kohéziós politikája keretében az irányító hatóság felel az operatív program hatékony irányításáért és végrehajtásáért. Az irányító hatóság lehet egy nemzeti minisztérium, egy regionális hatóság, egy helyhatósági tanács, illetve más közjogi vagy magánszervezet, amelyet egy tagállam erre a feladatra jelöl és jóváhagy. Az irányító hatóságoknak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban kell végezniük a munkájukat.

Művelet

Az érintett programok irányító hatóságai által vagy felelősségi körében kiválasztott projekt, szerződés, intézkedés vagy projektcsoporthoz, amely hozzájárul egy vagy több prioritás célkitűzéseéhez.

Operatív program (OP)

Az operatív programok olyan részletes tervek, amelyekben a tagállamok meghatározzák, hogyan költik el a programozási időszak során az Európai Strukturális és Beruházási alapokból (ESB-alapok) származó forrásokat. Operatív programok meghatározhatók egy adott régióra vagy az egész országra kiterjedő tematikus célként (pl. Környezetvédelem).

A tagállamok a partnerségi megállapodásaik alapján nyújtják be az operatív programjaikat. Az egyes operatív programok meghatározzák, hogy a 2014–2020-as programozási időszakban a kohéziós politikát irányító 11 tematikus célkitűzés közül melyeket veszik célba a rendelkezésre finanszírozással.

Partnerségi megállapodás (PM) 2014–2020-as programozási időszakra az Európai Bizottsággal együttműködve minden egyes tagállam készített egy partnerségi megállapodást. Ez a Strukturális és beruházási alapok keretében folytatott programozási beavatkozásokhoz készített referenciadokumentum, amely összeköti ezeket az Európa 2020 növekedési stratégiával. Meghatározza az adott tagállam által választott stratégiai és beruházási prioritásokat, és bemutatja az általa végrehajtani tervezett nemzeti és regionális operatív programok felsorolását, valamint az egyes operatív programok indikatív éves pénzügyi támogatását.

Intelligens szakosodásra vonatkozó stratégia (S3)

Olyan nemzeti és regionális innovációs stratégiák, amelyek prioritásokat határoznak meg annak érdekében, hogy versenyelőnyt építsenek ki a saját kutatási és innovációs erősségek fejlesztésén és ezen erősségek üzleti szükségletekkel való összehangolásán keresztül. A cél az, hogy a felmerülő lehetőségeket és a piaci változásokat koherens módon kezeljék, elkerülve mindeközben az erőfeszítések megkettőződését és szétaprózottságát. Az intelligens szakosodási

stratégia megjelenhet nemzeti vagy regionális kutatási és innovációs (KI) stratégiai szakpolitikai keret formájában, illetve ilyen keretbe beépítve.

Technikai segítségnyújtás

A technikai segítségnyújtás a Bizottság által finanszírozott programok és projektek érdekelt felek általi végrehajtásának segítése érdekében áll rendelkezésre az Európai Unió kohéziós politikája keretében. Az ilyen pénzügyi támogatás felhasználható felkészülésre, irányításra, értékelésre, nyomon követésre és ellenőrzésre. Ilyen tevékenységek céljára az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap (ESZA) és a Kohéziós Alap (KA) keretében áll rendelkezésre forrás.

Tematikus célkitűzések (TC-k)

A 2014–2020-as programozási időszakban az Európai Strukturális és Beruházási alapok, különösen az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap (ESZA) és a Kohéziós Alap 11 tematikus célkitűzést támogat:

1. A kutatás, technológiai fejlesztés és innováció erősítése
2. Az információs és kommunikációs technológiákhoz való hozzáférésnek, azok használatának és minőségének a javítása (IKT)
3. Kis- és közép-vállalkozások (KKV-k) versenyképességének növelése
4. Az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság felé történő elmozdulás támogatása minden ágazatban;
5. Az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás és a kockázatmegelőzés és kockázatkezelés előmozdítása
6. A környezet megóvása és védelme és a források hatékony felhasználásának elősegítése
7. A fenntartható közlekedés előmozdítása és szűk keresztmetszetek megszüntetése a kulcsfontosságú hálózati infrastruktúrákban
8. A fenntartható és minőségi foglalkoztatás, valamint a munkavállalói mobilitás ösztönzése
9. A társadalmi befogadás előmozdítása és a szegénység, valamint a megkülönböztetés minden formája elleni fellépés
10. Az oktatásba, a képzésbe és szakképzésbe történő beruházás a készségek fejlesztése és az egész életen át tartó tanulás érdekében
11. A hatóságok és az érdekelt felek intézményi kapacitásának növelése, és hatékony közigazgatás

E tematikus célkitűzések közül az első négy az ERFA alapvető prioritása és a beruházások jelentős hányada (a régió fejlettségétől függően 50% és 80% közötti része) ezekre a területekre irányul.

Köszönetnyilvánítás

A szerkesztők köszönetüket fejezik ki a DG REGIO munkatársainak hozzájárulásukért, különös tekintettel Laura Hagemann és Takács Péter valamint a fejezeteket lektoráló szakértők munkájára: Laura Colini (URBACT programszakértő); Martin Ferry (EPRC – University of Strathclyde és TU Delft), Ivan Tosics (URBACT programszakértő), Arno van der Zwet (University of the West of Scotland).

A szerkesztők nagyra értékelik az URBADEV tudományos szemináriumok résztvevői által nyújtott értékes hozzájárulást:

Rob Atkinson (University of West England), Alessandro Balducci (Polytechnic University of Milan), Kai Böhme (Spatial Foresight), Martijn De Bruijn (Department of Environment & Spatial Development Flanders), Laura Colini (URBACT programszakértő), Marco Cremaschi (Sciences Po Paris), Anna Geppert (Sorbonne University), Moneyba González Medina Autonomous University of Madrid), Nikos Karadimitriou (Bartlett School of Planning, UCL), Patrick Le Galès (Sciences Po Paris), Loris Servillo (Polytechnic University of Turin).

A szakértők köszönetüket fejezik ki továbbá a következő személyek hozzájárulásáért a validálási eljárásban:

Mathieu Berger (Metrolab Brussels), Jonas Bylund (JPI Urban Europe), Teresa Calvete (JASPERS/EIB – Európai Befektetési Bank), Gwendolyn Carpenter (JASPERS/EIB – Európai Befektetési Bank), Alessandra de Renzis (Toszkána Régió), M. Carmen García-Peña (Malaga város/Fundación CIEDES/ University of Malaga), Marine Gaudron (CEMR - Európai Települések és Régiók Tanácsa), Peter Geršič (Novo mesto város), Ian Graham (URBACT), Clémentine Gravier (URBACT), Mart Grisel (EUKN - Európai Városok Tudáshálózata), Seppo Haataja (6 város stratégia tanács/Business Tampere), Maria Angeles Huete (Universidad Pablo Olavide), Soo-Jin Kim (OECD), María Eugenia Martinez (Spanyolország Pénzügyminisztériuma), Pedro Mória (CCDRN - Norte Regionális Koordinációs és Fejlesztési Bizottság, Portugália), Clemente Jesus Navarro Yanez (Jean Monnet Chair - európai várospolitiká, Pablo de Olavide University), Heléna Polomik (EUROCITIES), Nuno Romão (AD&C Portugál Kohéziós és Fejlesztési Ügynökség), Annalisa Sansone (Reggio Emilia város), Petra Senthén (Göteborg város), Zbyněk Šimánek (a Cseh Köztársaság Regionális Fejlesztési Minisztériuma), Zdenka Šimonovič (AUMS - Szlovén Városi Önkormányzatok Szövetsége/Ljubljana város), Lucia Vázquez Salinas (La Coruña város).

Kapcsolatba szeretne lépni az EU-val?

Személyesen

Az Európai Unió területén több Europe Direct információs központ is működik. Keresse meg az Önhöz legközelebb eső központot: https://europa.eu/european-union/contact_hu

Telefonon vagy e-mailben

A Europe Direct központok feladata, hogy megválaszolják a polgárok Európai Unióval kapcsolatos kérdéseit. Vegye igénybe a szolgáltatást:

- az ingyenesen hívható telefonszámon: 00 800 6 7 8 9 10 11 (bizonyos szolgáltatók számíthatnak fel díjat a hívásért),
- a rendes díjszabású telefonszámon: (+32 2) 29-99-696, vagy
- e-mailen: https://europa.eu/european-union/contact_hu

Információkat keres az EU-ról?

Online

Az EUROPA portál tájékoztatással szolgál az Európai Unióról az EU összes hivatalos nyelven: https://europa.eu/european-union/index_hu

Unió kiadványok

A következő címen uniós kiadványok tölthetők le/rendelhetők meg díjmentesen/fizetés ellenében: <https://publications.europa.eu/hu/publications>. Ha bizonyos ingyenes kiadványokból több példányra van szüksége, rendeljen a Europe Direct központtól vagy hazájának helyi információs központjától (lásd: https://europa.eu/european-union/contact_hu).

Az Európai Bizottság tudományos szolgálata és tudásközpontja

Közös Kutatóközpont

A Közös Kutatóközpont küldetésnyilatkozata

Az Európai Bizottság tudományos szolgálataként és tudásközpontjaként a JRC feladata, hogy pártatlan tudományos és technikai információkkal segítse az uniós szakpolitikák kialakítását, megvalósítását és nyomon követését.



EU Science Hub

ec.europa.eu/jrc



@EU_ScienceHub



EU Science Hub - Joint Research Centre



EU Science, Research and Innovation



EU Science Hub



Az Európai Unió
Kiadóhivatala

doi:10.2760/7374

ISBN 978-92-76-24538-4