

BEFOGADÓ, BIZTONSÁGOS, ELLENÁLLÓKÉPES ÉS FENNTARTHATÓ VÁROSOK ÉS TELEPÜLÉSEK ALAKÍTÁSA: AZ ENSZ 11-ES SZÁMÚ FENNTARTHATÓ FEJLESZTÉSI CÉLJA TÜKRÉBEN^{1 2}

Fleischer Tamás³

Az alábbi írás a lábjegyzetben jelzett konferencia és projekt háttér tanulmányaként készült. Feladata az ENSZ 2015-ben elfogadott Fenntartható Fejlesztési Céljai (SDG 2015) közül a 11-es számmal jelölt cél ('Befogadó, biztonságos, ellenállóképes és fenntartható városok és települések alakítása') helyzetének és vele kapcsolatos hazai tennivalóknak a rövid áttekintése.

Bevezetés

Az ENSZ 1945-ös Alapokmánya (UN 1945) célként jelöli meg a gazdasági és társadalmi haladás és fejlődés feltételeinek előmozdítását (Faragó 2015). Ebben a kontextusban a *fejlesztéspolitika* kifejezés elsősorban a felzárkóztatást, a fejlődő országok gazdaságának és társadalmának a segítségét, az országok közötti fejlettségi szakadék ledolgozásának a támogatását jelentette, és értelemszerűen ezekre a feladatokra koncentráltak a világszervezet fejlesztési programjai is. Az 1970-es évektől került előtérbe

¹ Résztéma előadás az iASK program KRAFT és Fenntartható Fejlődés munkacsoportjának 'A hazai fenntartható fejlődés vezérfonala az ENSZ 17 fenntarthatósági célja tükrében' címmel rendezett közös tematikus konferenciáján. Keszthely, 2017. május 19-20.

² Az írás elkészítését a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 számú, 'A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés' program keretében alakult 'Közszolgálati lenyomat – Nemzetközi Környezetügyi Kutatócsoport' támogatta.

³ kutató, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Központ, Világgazdasági Intézet PhD (közgazdaságtudomány kandidátusa)

a környezet, mint globális probléma, és jöllehet 1987-től a *fenntartható fejlődés* fogalom kialakítása formálisan összefüggésbe hozta a gazdaság, a társadalom és a környezet témakörét, mint a fenntarthatóság pilléreit, mégis egymással párhuzamosan futottak a nemzetközi fejlesztésre (azaz társadalmi és gazdasági fölzárkóztatásra) illetve a fenntartható fejlődésre (azaz fenntartható környezeti, társadalmi és gazdasági haladásra) irányuló ENSZ programok.

Továbbmenőleg, az emberiség globális problémái külön-külön (mint népesedés, nők helyzete, szegénység, klíma stb.) kiemelésre és megtárgyalásra kerültek, anélkül, hogy egyetlen átfogó rendszerbe rendezve őket, kellő hangsúlyt kaptak volna a köztük fennálló keresztirányú kapcsolatok, mechanizmusok. Másfelől e témakörök előkészítettsége és a fejlesztéspolitika fejlődő ország centrikussága együtt nagyban hozzájárulhatott ahhoz, hogy a 2000-ben elfogadott nyolc Millenneumi Fejlesztési Cél (MDG 2000) közül hét foglalkozott humán egészségüggyel, oktatással, szegénységgel, és melléjük rendelve egyetlen egy cél utalt a fenntartható fejlődés elősegítésére.

Fenti előzmények értékelése nyomán a 2015-ben kidolgozott Fenntartható Fejlesztési Célok (SDG 2015) esetében kifejezett törekvés volt a fenntartható fejlődés kezei által meghatározott rendszerben tárgyalni a problémákat. „...[M]íg az MDG-keretrendszer fő célja a szegénység felszámolása, a nemek közötti egyenlőség elérése, a betegségek leküzdése és az egyetemes oktatás megteremtése volt, addig az SDG-keretrendszer arra törekszik, hogy ezeket a célokat a fenntartható fejlődés kontextusában tárgyalja” (Leiszen et al 2015). Az itt idézett dokumentum kiemeli, hogy az SDG két átfogó szempontja egyfelől a *szakpolitikai integráció* (vagyis a fenntarthatósági elvek integrálása az egyes szakpolitikákba, és ennek megfelelő szakpolitikai célok kialakítása); másfelől az *egyetemesség* – utóbbi alatt azt értve, hogy a dokumentum nem csak a fejlődő országok, hanem minden ország számára fogalmaz meg a célokat.



Ezekkel a szempontokkal, mint szándékkal teljesen egyet lehet érteni. Ugyanakkor éppen ezek a szempontok idézték elő azt, hogy a minden országra egyetemesen vonatkozó célok, célkitűzések – vagy semmitmondóan általánosak, vagy az országok egy része számára túlságosan ambiciózusak, elérhetetlenek; miközben másutt mégis hangsúlyosan elsősorban a fejlődő országokra vonatkoznak, és csak elvétve tűnnek fel fejlettségi országokra nevesített célkitűzések. Külön probléma, hogy a fejlettségi és a fejlődő országok mellől teljesen hiányzik az *átmeneti országok* szerepeltetése, így szűkebb környezetünk speciális problémáira eleve keveset mondanak a SDG keretek.

A *fenntarthatóság*, mint a szakpolitikákba integrálódó átfogó közös szemlélet akkor működne, ha a dokumentum foglalkozna azzal, hogy a fenntarthatóság milyen fő elveit tekinti integrálandónak. Ennek hiányában ez a szempont főként csak hivatkozási alap marad, és a 17 pont önálló életet él, a további feldolgozás során tág teret adva a legkülönbözőbb szakmai értelmezéseknek.

Mivel a célrendszer egyesíteni szándékozta a nemzetközi fejlesztéspolitika és a fenntartható fejlődés megközelítését, az egyetemlegesség ezért is megkérdőjelezhetővé válik, hiszen a nemzetközi fejlesztéspolitikában, ahol *donor* és *segélyezett* országok szerepelnek, eleve nehezen képzelhető el a célok olyan megfogalmazása, hogy egyformán vonatkozzék mindkét országcsoporthoz.

A fentiekén túlmenő, további kritikai megjegyzések is olvashatók Faragó (2015), Leiszen et al (2015) és Balogh et al (2015) elemzéseiben.

Az alábbiakban a Bevezetésben közöltek figyelembevételével az első pont a fenntartható városokkal kapcsolatos világhelyzettel foglalkozik. A második pont az európai és a hazai helyzetre fókuszál, és a harmadik pont tér ki a hazai tennivalókra.

1. Befogadó, biztonságos, ellenállóképes és fenntartható városok és települések alakítása: VILÁGHELYZET

A legkorábbi halász-vadász és gyűjtögető társadalmak értelemszerűen teljesen és közvetlenül kiszolgáltatottak voltak a természetben található javaknak. Az állattartás illetve a földművelés kétségtelenül megnövelte és biztosabb alapokra helyezte a természetből kinyerhető életszükségletek megszerezhető mennyiségét, de továbbra is közvetlenül meghatározta – korlátozta – az adott területen eltartható népesség létszámát, és azt is megszabta, hogy az élelmiszerek előállításához mennyi munkáskézre van szükség. Az élelmiszertermelés hatékonyságának a fokozatos javulása tette lehetővé azt, hogy a népesség egy része elszakadjon a földtől, és specializált, térben elkülöníthető tevékenységeket folytasson. A kialakuló városi tevékenységeknek évszázadokon keresztül csekély közvetlen visszahatása volt a mezőgazdaság termelékenységére, miközben annak haszonélvezője lett azáltal, hogy a városokban gyűlt össze a falvak munkaerő-szükségletét meghaladó, és még élelmiszerral ellátható többletnépesség.

Nagyjából a 19. század elejétől, a gyáripari termelés kialakulásával vált a város aktív és tömeges népességfelszívóvá, egyben az Európa-szerte kialakult népességrobbanás embertömegeinek a városi befogadóhelyévé. Egy további évszázad kellett ahhoz, hogy az ipari nagyüzem megjelenjen a mezőgazdaságban, és egy nagyságrenddel lecsökkentse az élelmiszertermeléshez szükséges közvetlen munkaerő-igényt, gépekkel, energiával és vegyszerekkel pótolva azt. Ekkorra az ipari társadalmak világában a demográfiai hullám lecsengett, és a megnövekedett népességszám stabilizálódott, majd lassú csökkenésbe fordult. A demográfiai olló kinyílása majd záródása az egészségügyi és hygénés helyzet javulásával, a gyermekhalálozás csökkenésével, majd néhány nemzedék után az iskolázottság növekedésével, az életforma megváltozásával, a születések számának csökkenésével írható le. Már a 18. században jelentősen emelkedett Európa népességszáma, majd az 1800-as 200 millióról egy évszázad alatt 400 millióra bővült, miközben jelentős népesség áramlott ki a gyarmatokra is. A 20. század folyamán ismét közel nyolcvan százalékkal nőtt Európa lakosszáma, a század második felében azonban ezt befelé irányuló migráció segítette.

A demográfiai fenntarthatóságot tehát a falusi társadalmak időszakában és korábban a természeti környezet nagyon durván szabályozta: az adott területen eltartható népesség maradt életben. Ezt felismerve a társadalom szokásrendszere fokozatosan ehhez alkalmazkodott. Az utóbbi bő két évszázadban az ipari és a városi társadalom kialakulása és az élelmiszertermelésre való visszahatása négy-ötszörös népesség stabilizálódását tette demográfiai értelemben fenntarthatóvá. Ebben tehát kétségtelen és fontos szerepük volt a városodási folyamatoknak is.

A kérdés az, hogy valóban fenntartható egyensúlyról van-e szó, vagy más erőforrások felélése vezetett el ide; azaz tekinthető-e a fejlett világ akár demográfiai értelemben fenntarthatónak. A választ tudjuk, a fejlett világ a saját viszonyainak fenntartásához (saját rétegeinek kizsákmányolása mellett) jelentősen használta és használja a világ többi részének a munkáját, erőforrásait, továbbá túlhasználja és pusztítja a természeti és környezeti készleteket. A népességet tekintve a fejlődő világban megnyílt a demográfiai olló, a népességtöbblet ott is városokba áramlik, miközben nem teremődnek meg a kívánt ütemben a munkaalkalom, az iskoláztatás, a hygiénia, a városkormányzás és a lakáshoz jutás feltételei. Emiatt nem alakul ki az az önszabályozó erő, ami lefékezné a demográfiai növekedést. A felnövekvő társadalmi feszültségek robbanással fenyegetnek.

Ha az ENSZ Fenntartható Fejlődési Céljai valóban integrált és egyetemleges szemléletben készültek volna, akkor *a városok és települések befogadóvá, biztonságossá, ellenállóképessé és fenntarthatóvá tételének* a fent leírt alaphelyzetből kellene kiindulnia, és rá kellene mutatnia az összefüggésekre a demográfiai, a nők helyzetére vonatkozó, az iskolázottsági, a munkahely-teremtési és a gazdasági kérdésekkel.

11. cél: A városok és települések befogadóvá, biztonságossá, ellenállóképessé és fenntarthatóvá tétele

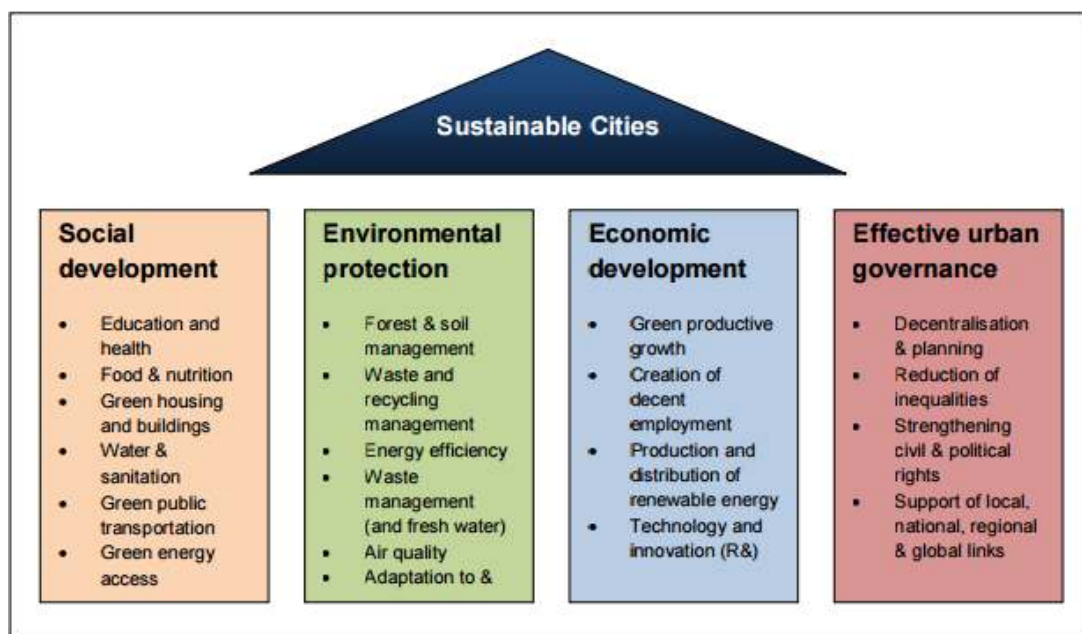
- 11.1 2030-ig a megfelelő, biztonságos és megfizethető **lakhatáshoz** és alapvető szolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítása mindenki számára, a nyomornegyedekben a lakhatási feltételek javítása
- 11.2 2030-ig biztonságos, megfizethető, elérhető és fenntartható **közlekedési** rendszerekhez való hozzáférés biztosítása mindenki számára, a közúti biztonság javítása, elsősorban a tömegközlekedés fejlesztésével, különös tekintettel a kiszolgáltatott helyzetben levők, nők, gyermekek, fogyatékkal élők és idősek szükségleteire
- 11.3 2030-ig a befogadó és fenntartható **városiasodás** elősegítése és a kapacitások növelése minden országban az emberi települések részvételén alapuló, integrált és fenntartható településtervezése és igazgatása érdekében
- 11.4 A világ kulturális és természeti **örökségének védelmére** és megőrzésére irányuló erőfeszítések fokozása
- 11.5 2030-ig a **katasztrófák** - beleértve a vízzel kapcsolatos katasztrófákat - okozta halálesetek és a katasztrófák által érintettek számának jelentős csökkentése, valamint a katasztrófák okozta közvetlen gazdasági veszteségek globális GDP-hez viszonyított arányának jelentős csökkentése, kiemelt figyelmet szentelve a szegények és a sérülékeny helyzetben lévő emberek védelmének
- 11.6 2030-ig a városok lakóit érő egy főre jutó kedvezőtlen **környezeti hatások** csökkentése, egyebek között kiemelt figyelmet szentelve a levegő minőségének, valamint a települési és egyéb hulladékok kezelésének
- 11.7 2030-ig egyetemes hozzáférés biztosítása a biztonságos, befogadó, könnyen megközelíthető **zöld- és közterületek**hez, különösen a nők és gyermekek, idősek és fogyatékkal élők számára
- 11.a A **városi, városkörnyéki és vidéki** területek közötti kedvező gazdasági, társadalmi és környezeti kapcsolatok támogatása a nemzeti és regionális fejlesztési tervezés erősítése által
- 11.b 2020-ig a befogadást, az erőforrás-hatékonyságot, az éghajlatváltozás mérséklését és az éghajlatváltozáshoz történő alkalmazkodást, valamint a **katasztrófákkal** szembeni ellenálló-képességet elősegítő, integrált szakpolitikákat és terveket elfogadó és végrehajtó városok és egyéb emberi települések számának jelentős mértékű növelése, a holisztikus katasztrófa-kockázat kezelés minden szinten történő fejlesztése és végrehajtása összhangban a 2015 és 2030 közötti időszakra szóló Sendai katasztrófakockázat-csökkentési keretrendszerrel
- 11.c A legkevésbé fejlett országok támogatása - beleértve pénzügyi és technikai támogatást - a helyi anyagok felhasználásával épülő fenntartható és ellenállóképes **épületek** létrehozásában

Ezzel szemben a 11. célhoz tartozó célkitűzések mintegy szakágazatként kiragadják a városi / települési önkormányzatok hatáskörébe tartozó tevékenységeket, és azokra vonatkozóan adnak kedvező irányú, de önmagában teljesíthetetlen, így java-részt *ráolvasásnak és vágyálomnak tekinthető* tanácsokat. Az a látszat keletkezik, mintha a megszövegezők azt gondolnák, a városi hatóságoknak nem jutott volna eszükbe, ezért fel kell őket világosítani, hogy a lakáshoz jutást, az elérhető, biztonságos közlekedést és közterületeket, a katasztrófák okozta veszteségek csökkentését kell célul kitűzniük. Aligha van a világon olyan helyi kormányzat, ahol a vezetők ennek hatására a homlokukra csapnak és ráébrednek arra, hogy bármit is másképp kellene csinálniuk, mint eddig.

A 11.1-től 11.7-ig számozott fő pontok 2030-ra jelölnek meg célokat, a 11.a-b-c pontok pedig a fejlődő országok támogatására koncentrálnak, részben 2020-ig teljesítendő célkitűzéseket tesznek ehhez hozzá.

A fő pontok közül az 11.1., 2., 7., illetve a 11.c. (biztonságos, befogadó, elérhető, fenntartható stb.) városi szolgáltatások, nevezetesen *lakás, közlekedés, közterület és zöldterületek* biztosítását tűzi ki. A 11.5., 6., és b. pontok a *katasztrófavédelemre és a környezeti kibocsátások* csökkentésére vonatkoznak. A 11.3 pont az urbanizációt segítő, részvételen alapuló *településtervezést és irányítást* célozza, a 11.a pont ezt kiegészíti az *elővárosi és vidéki kapcsolatokkal* és együtt tervezéssel. Végül a 11.4 pont a kulturális és természeti *örökség védelmére* szólít fel.

Nyilván senki sem mondja azt, hogy a fenti célkitűzések ne lennének fontosak, ugyanakkor nehéz lenne megmagyarázni, *miért maradtak ki a gazdaság, a munkaerő, az ivóvíz és az energia ellátás, az egészség, az oktatás, az életmód, a kereskedelem kérdéskörei* (1. ábra). Emellett, ha a fejlődő országok esetében hangsúlyozzuk, hogy a településpolitika kérdéseiben segítségre szorulnak, csak támogatással képesek előre lépni, legalább ilyen fontos lenne azt is hangsúlyozni, hogy *minden* települési célkitűzés eléréséhez állami, kormányzati támogatás is szükséges, azaz nem csak a tervezésben, de a szabályozásban és a finanszírozásban is szükség van a támogató regionális és nemzeti együttműködésre.



Forrás: UNDESA (2013)

1. ábra. A fenntartható város pillérei

Lewis Mumford a várost a *Hajlék, Erőd, Templom* metaforával szimbolizálja, utalva arra, hogy a település a természet erői ellen való védelemről, a társadalomban való védelemről és egyfajta spirituális védelemről is szól. A SDG városi céljai főként a természet erői elleni védekezésre vonatkoznak, egy-egy cél utal az emberek közötti

kapcsolatokra, de ezen túl a társadalommal kapcsolatos célokat, úgy tűnik, néhány jelző említése (biztonságos, elérhető, részvételi stb.) jelenti.

Összességében az ENSZ Fenntartható Fejlődési Céljai a városokra vonatkozó 11. célt vizsgálva sem a fejlett, sem a fejlődő országok településirányítói számára nem nyújtanak olyan felvilágosítást, amit eddig ne tudtak volna, ezzel szemben azt a látszatot erősítik, mintha elsősorban az önkormányzatok tehetetlensége és tudatlansága és a jó tanácsok hiánya akadályozta volna a településeik fenntarthatóbb irányban történő fejlesztését. Emellett a célkitűzések nem elegendőek a fejlett országoknak a fejlődő világ városi hatóságait segítő tevékenységének az elősegítésére sem.

Pedig az UNDESA (2012) korábbi ENSZ anyag elég világosan bemutatja, hogy hol kell a kérdéskör kezelését elkezdni. „2011 és 2050 között a Föld népessége várhatóan 2,3 milliárd fővel nő, 7 milliárdról 9,3 milliárdra. Ugyanakkor a városi területeken élő népesség 2,6 milliárd fővel növekszik, az 2011-es 3,6 milliárdról 6,3 milliárdra. Vagyis a következő négy évtizedben várhatóan a Föld városi térségei szívják föl a teljes népességnövekedést, még valamennyi falusi népességet is elvonzva. E növekedés legnagyobb része a fejlődő országok városaiban fog várhatóan koncentrálni.” (Ib.id. 4. old.).

2. Befogadó, biztonságos, ellenállóképes és fenntartható városok és települések alakítása: EURÓPAI ÉS HAZAI HELYZET

Az *Európai Unió* még a Maastrichti szerződés idején is elsősorban az országok közötti kapcsolatokra fókuszálta a figyelmét, és értelemszerűen a kereskedelmi, termelési, piaci, pénzügyi, közlekedési kapcsolatok fejlesztése került előtérbe. A városi ügyek a tagállamok érdekeltségében maradtak, és csak fokozatosan vonódtak bele az uniós irányelvek és ajánlások témakörei közé. A területpolitika és a környezetvédelem illetve a közlekedés témakörén belül ugyanakkor a nagyobb településekre, mint probléma gócpontokra kezdett figyelem irányulni.

A szakpolitikai egyeztetéseken túlmenően a kilencvenes évek végén készült dokumentumok (COM(1998) 605 final) kialakították azt a négy pillérre támaszkodó szerkezetet (gazdasági prosperitás, társadalmi befogadás, a városi környezet védelme, jó városi kormányzás) amit az ENSZ fentebbi *1. ábrája* is tükrözött. A városi teendők komplex megközelítését a 2007-ben közreadott Lipcsei Charta (Leipzig Charter 2007) jelenítette meg. Ez a Charta elnevezésében felidézi az 1933-ban kiadott Athéni Chartát, amelyik a népességükben felduzzadt városok tömeges lakásproblémáját volt hivatott orvosolni a *modern* várostervezés, a funkcionálisan elkülönülő városnegyedek és az iparosított tömeges építkezések segítségével. A Lipcsei Charta egy *modernitás utáni* kor, technológia és szemlélet összefoglalója. Éppen az *integrált városi fejlesztéspolitiká* mellett áll ki, és a városi közszolgáltatások legszélesebb értelemben vett fejlesztését támogatja. Ide tartozik a közterületek fejlesztése, a jó kapcsolatrendszer

kiépítése, az innovatív oktatáspolitikai; a leromlott városrészek fölzárkóztatása a fizikai környezet feljavításával, a helyi gazdaság elősegítésével. Nyilvánvaló a kapcsolódás a környezeti problémák kezeléséhez, a fenntarthatóság elveinek a figyelembevételéhez.

Ezen túlmenően az unión belül nagyon kiterjedt kapcsolati hálózatok épültek ki a legkülönbözőbb városi problémakörök megtárgyalására, tapasztalatcseréjére. Amint azt Lepuschitz és Pisano (2014) bemutatja, a fenntartható város stratégiák megjelennek az unió fejlesztési és környezeti programjaiban (Europe 2020 Strategy: European Innovation Partnership Smart Cities and Communities; 6th and 7th Environmental Action Programme; EU Sustainable Development Strategy), az egyes igazgatóságok szakanyagaiban, akcióiban (DG Environment, DG Regional and Urban Policy, DG Energy, DG Transport and Mobility, DG Connect.) illetve számos hálózatban (Reference Framework for European Sustainable Cities RFSC; The European Urban Knowledge Network; The EU Smart Cities Stakeholder Platform; ICLEI Local Governments for Sustainable Development; Eco Compact Cities Network; etc.) A felmerülő kérdés talán az lehet, hogy vajon ezek az 'integrált, fenntartható, hatékony' városfejlesztésre szövetkező társulások egymásra épülnek-e, tudnak-e egymásról, valószínű hatásuk van-e – azaz maguk a programok integráltak, fenntarthatók, hatékonyak-e.

A *hazai helyzetet* illetően, bár nem fűzünk túlzott reményeket a felsorolt uniós csoportosulások közvetlen várospolitikai hasznosulásához, ezek a kapcsolatok annál mégis konkrétebbek és hasznosíthatóbbak, mint a teljesen általános, senkinek nem szóló SDG célok. A különböző települések egy-egy hivatalnok, vagy éppen a polgármester nyitottságától, ambíciójától függően csatlakoznak uniós pilot programokhoz, kapcsolatrendszerhez. Ennél erősebb nyomást jelent, ha uniós támogatású fejlesztés feltételeként kerül előírásra a környezeti követelmények kitűzése, környezeti indikátorral mért követelmények teljesítése.

E fejlődéssel párhuzamosan számos közösségi beruházás esetén még mindig (vagy már megint) főlöszleges akadályként tekintenek a környezeti vagy fenntarthatósági körülményeket áttekintő kötelező munkarészekre és engedélyeztetésekre, és 'kiemelt fontosságú beruházás' formájában törvényi lehetőséget alakítanak ki az eljárás megkerülésére. Mind az ilyen törvényi lehetőségek, mind pedig az előírt engedélyezést megelőző fairtasok nagymértékben aláássák a környezeti elkötelezettségre vonatkozó deklarációk és kézikönyvek hitelét, valamint a fejlesztők és engedélyezők iránti bizalmat.

3. Befogadó, biztonságos, ellenállóképes és fenntartható városok és települések alakítása: HAZAI TENNIVALÓK

Míg a kül- és biztonságpolitika területén *fejlesztéspolitikán* egyértelműen és magától értetődően nemzetközi fejlesztéspolitikát, azaz donorpolitikát értenek, addig a

többi hazai ágazatban ugyanez a kifejezés beruházásokat, azaz közgazdasági értelemben vett fejlesztésre irányuló tevékenységeket jelöl. Még bonyolultabbá teszi a kérdést, hogy – tekintettel arra, hogy jelenleg a hazai beruházások jelentős aránya uniós támogatásból és ahhoz kapcsolódó hazai hozzájárulásból finanszírozódik –, a hazai fejlesztések tekintélyes része valóban nemzetközi (unió belüli) támogatási politika része, csak éppen minket nem a donor, hanem a segített oldalon érint.

Elsődleges fontosságú feladat lenne e kettősség tudatosítása, annak világossá tétele, hogy egyik területnek sem kisajátítható privilégiuma a 'fejlesztéspolitika', hanem mindkét szegmensben csak annak valamelyik összetevőjével foglalkoznak.

Ami a nemzetközi fejlesztéspolitikát illeti, ezzel kapcsolatban folyamatosan készülnek javaslatok a hazai tennivalókról; mindenekelőtt megemlítve, hogy míg a válalásunk szerint a GNI 3,3 ezrelékét kellene donor tevékenységre fordítani, a valós érték csak ennek körülbelül a negyedét éri el. (Kiss 2008; Balogh et al 2015). Az ismétlődő, nyilván nem megfogadott javaslatok alapján (stratégia kellene, a célok koncentrálására, távlatos és globális megalapozottságra, hosszú távú szempontok figyelembevételére stb. lenne szükség) kirajzolódik, hogy a hazai donorpolitika szűkkeblű, álságos, rövidlátó; főként gyors piaci előnyökre próbálna szert tenni a valós segélyezési célok szem elől tévesztésével. (Nincsenek olyan illúzióink, hogy máshol teljesen mentes lenne a donorpolitika hasonló szempontoktól.) Konkrét városi fenntarthatósági támogatási elképzelésekkel majd e fenti alapok tisztázása után lehetne foglalkozni.

Az uniós támogatásokra alapozó hazai 'fenntartható város' elképzeléseknél ugyancsak megfigyelhető a rövidlátás: nevezetesen az éppen elérhető projekt pénzek vezérlik a célkitűzéseket, távlatos várospolitikai építkezés helyett. A városstratégiák elsősorban a támogatás kötelező háttereként készülnek el, jellemzően kevésbé befolyásolva a projektek kiválasztását, amelyek többnyire már a stratégia készülte előtt meghatározódnak.

Ha nem a praktikus városfejlesztési szinten, hanem a hazai fenntarthatósági stratégia készítés teendői között keressük a hazai tennivalókat, akkor egyszerűbb helyzetünk van, hiszen a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia első előrehaladási jelentése (NFFS 2015) összevetette az NFFS (34 stratégiai cél és ezekhez kapcsolódóan 77 teendő) illetve az akkor friss SDG célrendszerét. Utóbbi 17 céljához kapcsolódó 169 célkitűzés mintegy feléről volt megállapítható, hogy az NFFS dokumentummal való összevetése nem releváns (jórészt azért, mert fejlődő országokra vonatkozó, vagy azok segélyezését tárgyaló célok.). A fennmaradó SDG célok különösen jó átfedést mutattak a NFFS Természeti erőforrások illetve az Emberi erőforrások céljaival. Ami az SDG településre vonatkozó céljait illeti, az urbanizációra/várostervezésre, -igazgatásra, továbbá a közlekedésre és a regionális kapcsolatokra vonatkozó célok nem szerepelnek a NFFS célok között. A lakhatásra vonatkozóan az ENSZ célok a lakhatás biztosítására, a nyomortelepek felszámolására irányulnak, ennek megfelelői a NFFS-

ben a leszakadó térségekben indítandó komplex programok. Emellett a hazai stratégia a lakókörnyezetek környezetkárosító hatásainak csökkentését emeli ki célként.

A hazai városok és kerületek az utóbbi időszakban *környezetvédelmi fenntarthatósági programokat* készítenek, Budapesten pedig éppen megbeszélésünk idején van társadalmi egyeztetés alatt a hasonló program Budapest Környezeti Programja 2017–2021 néven. Mivel e programok az 1995. évi LIII. törvényre hivatkoznak, illetve az ott előírt felsorolás határozza meg a tartalomjegyzéküket, célrendszerükben egy viszonylag hagyományos, és az önkormányzati kompetenciának megfelelő feladatcsoportra szorítkoznak. A fővárosi tervezet esetében a tematikus célok (a) Természeti és táji értékek védelme, zöldfelületi rendszer megújítása és fejlesztése; (b) A hasznosítatlan vagy alulhasznosított területek rehabilitációja; (c) Közterületek tisztántartásának javítása és a hulladékgazdálkodás alapelveinek megfelelő hatékony hulladékgazdálkodás; (d) A zajterhelés csökkentése és a levegő minőségének javítása; (e) Árvízvédelem, korszerű csapadék- és szennyvízkezelés, ivóvízbázisvédelem, víztakarékosság. Láthatóan inkább *beavatkozási területekről*, azaz mindenkor és mindenhol érvényes általános tankönyvi feladatok felsorolásáról van szó, mintsem a város aktuális jövőképét, illetve a helyzetértékelésből és a nemzetközi trendekből leszűrt teendőket támogató koncepcionális prioritásokról.

Ha az SDG átfogó szempontjait tekintjük, azaz a *szakpolitikai integrációt* és az *egyetemlegességet*, (aminek egyébként már az SDG 17 célja sem felel meg) azt mondhatjuk, hogy ez nem szivárgott át a városi programokba. Hiányzik a megközelítés integráltsága, hiszen nem a város egészéből, a feladatok komplexitásából kerültek a környezeti célok levezetésre, hanem az ügyosztályon művelt kompetenciák felsorolását ismétlik el. Így például energetikai, vagy közlekedési kérdések nem kerülnek elő, és a környezetvédelem, ahelyett, hogy lépést tenne az átfogó fenntarthatósági keretrendszer irányába, technikai szakágazattá szelődik a városi ügyosztályok bürokráciája szerint. Alapvető tennivaló lenne *elindulni az integrált megközelítés irányába* mind a tervezésben, mind pedig a városi intézményrendszer struktúrájában.

ÖSSZEFOGLALÁS

Miközben a városokat számos jogos kritika éri erőforráshasználatuk és kibocsátásuk mértéke miatt, azt is célszerű figyelembe venni, hogy a városok és funkcióik nélkül a hagyományos mezőgazdasági kultúrák eltartóképességének a sokszorosát kitevő emberi népesség nem lett volna életben tartható. Eddig is a városokba áramlott a népesség többlete, és az UNDESA (2012) ENSZ anyag megállapítása szerint a Föld 2050-ig várhatóan 9,3 milliárdra növekvő össznépességének a növekménye is kizárólag a városokat, főként a fejlődő országok városi népességét fogja tovább gyarapítani.

Komolyan véve az ENSZ Fenntartható Fejlődési Céljainak deklaráltan integrált és egyetemleges szemléletét, a városok és települések befogadóvá, biztonságossá, ellen-

állóképessé és fenntarthatóvá tételét ennek a kiinduló helyzetnek a tudatosításával kellene kezdeni, számba véve mindazokat a demográfiai, a nők helyzetére vonatkozó, az iskolázottsági, a munkahelyteremtési és a gazdasági kérdésekkel való összefüggéseket, amelyek a város problémakörében megjelennek.

Ezzel szemben a vonatkozó SDG célkitűzések kiragadják a városi / települési önkormányzatok hatáskörébe tartozó tevékenységeket, és azokra vonatkozóan adnak kedvező irányú, de önmagában teljesíthetetlen, így javarészt ráolvasásnak és vágyálomnak tekinthető tanácsokat. Miközben a (biztonságos, befogadó, elérhető, fenntartható stb.) városi szolgáltatásokra, a lakásra, a közlekedésre, a közterület és zöldterületek biztosítására; vagy a katasztrófavédelemre és a környezeti kibocsátások csökkentésére; illetve az urbanizációt segítő, részvételen alapuló településtervezésre és irányításra, az elővárosi és vidéki kapcsolatokra és együtt tervezésre, továbbá a kulturális és természeti örökség védelmére vonatkozó célkitűzések fontosságát nem lehet vitatni, a város jövője szempontjából ezek mégis esetlegesen kiragadott céloknak tűnnek a népesség, a gazdaság, a munkaalkalom, az ivóvíz, az energiaellátás, az egészség, az oktatás, az életmód vagy a kereskedelem kérdéskörei nélkül.

Az ENSZ Fenntartható Fejlődési Céljai városokra vonatkozó célkitűzései sem a fejlett, sem a fejlődő országok településirányítói számára nem nyújtanak új ismereteket, ezzel szemben azt a látszatot erősítik, mintha elsősorban az önkormányzatok tehetetlensége és tudatlansága, és a jó tanácsok hiánya akadályozta volna a települések fenntarthatóbb irányban történő fejlesztését. A célkitűzések nem elegendőek a fejlett országoknak a fejlődő világ városi hatásait segítő tevékenységének az előmozdítására sem.

Az Európai Közösség/Unió kezdetben elsősorban az országok közötti kapcsolatokra és szabályozási harmonizációra fordította a figyelmét, hiszen a fejlett országok belső problémáinak megoldásáról maguk a tagállamok gondoskodtak. Európa számos városa élen járt az üzemeltetési szemléletről a szolgáltató város; a túlfogyasztástól az élhetőség irányába forduló prioritások kidolgozásában, alkalmazásában. Az a felismerés azonban, hogy a korábbi modernizációs elveket (hatékony, mennyiségi tömegtermelés, funkcionálisan homogén városnegyedek, a közterületek autóforgalom részére történő átcsoportosítása stb.) felváltó új szemléletet összefoglalt módon az uniós ajánlásai közé kell emelni, csak a kétezres évek elejére érett meg. Ekkor jelennek meg az integrált és fenntartható városi fejlesztéspolitikára vonatkozó ajánlások, beleértve a városi közszolgáltatások fejlesztését, a közterületek újraosztását, a közforgalmú és környezetbarát közlekedési rendszerek támogatását, az innovatív oktatáspolitikát; a leromlott városrészek fölzárkóztatását, a helyi gazdaság elősegítését. Arról, hogy az ajánlások ne maradjanak ennyire általános szinten, szakirányú nemzetközi csoportosulások létrehozásával, és jó gyakorlatok ismertetésével próbál az unió gondoskodni.

A hazai tennivalók között kiemelendő feladat a *fejlesztéspolitika* eltérő és kisajátító értelmezésének a megszüntetése és a nemzetközi fejlesztéspolitika valamint a hazai beruházásokra irányuló fejlesztéspolitika kettőségének tudatosítása, és annak világossá tétele, hogy egyik területnek sem a kizárólagos privilégiumáról van szó.

A nemzetközi fejlesztéspolitika hazai ráfordításait a GNI 3,3 ezrelékére vonatkozó vállalkásunk eléréséhez fokozatosan mintegy négyszeresére kellene növelni. Átfogó stratégia elkészítése során lehet megállapítani, hogy a tevékenységeken belül a városfejlesztési segítségnyújtás milyen igényelt elemeire van megfelelő hazai tudás és kapacitás.

A hazai városfejlesztések esetén is kiemelendő tennivaló a valós stratégiák elkészítése, amelyek nem előre kiválasztott projektek alibi háttereként születnek, hanem az adott település helyzetértékelésén, célkitűzésein és a nemzetközi tapasztalatok átgondolásán alapulnak. Ehhez a munkához azonban az SDG célok kevés támogatást tudnak nyújtani, legfeljebb (hiányos) emlékeztetőként szolgálnak a nemzetközi tapasztalatok irányait illetően.

HIVATKOZÁSOK

Balogh Réka, Éger Ákos, Faragó Tibor, Farkas István Gedeon Tímea, Gyulai Iván, Leiszen Márton, Sasvári Nóra közreműködésével (2015) Agenda 2030: Fenntartható Fejlődési Célok. Javaslatok a magyarországi sikeres megvalósításhoz. MTVSz (Magyar Természetvédők Szövetsége) – HAND (Nemzetközi Humanitárius és Fejlesztési Civil Szövetség) https://mtvsz.hu/dynamic/fenntart/a2030_hand_mtvsh_javaslatok.pdf

Budapest Környezeti Programja 2017–2021: Tervezet. 2017. május 3. Készítők: BFVT Kft. – Env-in-Cent Kft. Megbízó: Budapest Főváros Önkormányzatának Főpolgármesteri Hivatala, Városigazgatóság Főosztály. http://budapest.hu/Documents/BKP_2021_0503.pdf

COM(1998) 605 final (1998) Sustainable urban development in the European Union: a framework for action. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 28.10.1998 <http://aei.pitt.edu/6794/1/6794.pdf>

Faragó Tibor (2015) A fenntartható fejlődés új ENSZ-programja 2015-09-25 <http://www.menszt.hu/content/download/3185/12907/file/SDGsFarag%C3%B3Tibor.pdf>

Leipzig Charter (2007) on Sustainable European Cities. Final draft (02 May 2007) http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf

Leiszen Márton –Balogh Réka – Sasvári Nóra (2015) A fenntartható fejlődési célok – a tervektől a megvalósításig. HAND (Nemzetközi Humanitárius és Fejlesztési Civil Szövetség) – MTVSz (Magyar Természetvédők Szövetsége)

- <http://hand.org.hu/media/files/1443078818.pdf> (A tanulmány a „Fenntartható Fejlődési Célok – javaslatok a magyarországi sikeres megvalósításhoz” című dokumentumhoz készült)
- Lepuschitz, Katrin –Pisano, Umberto (2014) Mapping Urban Sustainable Development in Europe and Beyond. European Sustainable Development Network, January 2014 ESDN Case Study N°15 http://www.sdnetwork.eu/pdf/case%20studies/ESDN%20Case%20Study_No%2015_final.pdf
- Kiss Judit (szerk.) 2008 Milyen legyen Magyarország nemzetközi fejlesztéspolitikája? Stratégiai Kutatások. Budapest, MTA VKI – Miniszterelnöki Hivatal, 426 p.
- NFFT (2015) A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia első előrehaladási jelentése 2013-2014. Készítette a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács (NFFT). Jóváhagyta és az Országgyűlés elé terjesztését javasolta az NFFT 2015. december 3-i ülése. <http://www.parlament.hu/irom40/12092/12092.pdf>
- MDG 2000 United Nations Millennium Declaration. A/res/55/2, Resolution adopted by the General Assembly United Nations, General Assembly Fifty-fifth session, 18 September, 2000; Agenda item 60 (b) <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf>
- SDG 2015 Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. United Nations A/res/70/1 Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. General Assembly Seventieth session, 21 October 2015; Agenda items 15 and 116 http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E
- UN, 1945 Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya. <http://www.menszt.hu/layout/set/print/content/view/full/186>
- UNDESA (2012) World Urbanisation Prospects. The 2011 Revision. WUP 2011. Highlights. New York: United Nations
- UNDESA (2013) UN-DESA Policy Brief No.40. An Integrated Strategy for Sustainable Cities. http://www.un.org/en/development/desa/policy/publications/policy_briefs/policybrief40.pdf#

Budapest – Keszthely, 2017. május 16..