



TELEPÜLÉSI TERVEK ÉRVÉNYESÜLÉSÉNEK ERŐSÍTÉSE

Elemzés és javaslatok nemzetközi tapasztalatok alapján

Kutatási jelentés

VÁTI Területi Tervezési és Értékelési Igazgatóság
Nemzetközi Területpolitikai és Urbanisztikai Iroda



Budapest, 2009. május 29.

A kutatás a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium
támogatásával, az Építésügyi Célelőirányzat 2008.
Településrendezést megalapozó kutatások c. pályázata keretében
került megvalósításra

Megbízói témafelelős:

Nagy Eszter

Ráth György

Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium

Területrendezési és Településügyi Főosztály

Készült a

VÁTI Területi Tervezési és Értékelési Igazgatóság
Nemzetközi, Területpolitikai és Urbanisztikai Irodáján

Irodavezető

Salamin Géza

Témafelelős

Dr. Ricz Judit – Dr. Tomay Kyra

Szerzők:

Dr. Ricz Judit

Dr. Tomay Kyra

Salamin Géza

Somfai Ágnes

Hoffmann Csilla

Gere László

Eszenyi Orsolya

Közreműködők:

Jos Jonkhof (University of Wageningen)

Körmendy Imre (Corvinus Egyetem)

Dr. Péti Márton (VÁTI Kht.)

Sain Mátyás (VÁTI Kht.)

Wim Timmermans (University of Wageningen)

Tartalomjegyzék

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ.....	4
1 PROBLÉMAFELVETÉS, A KUTATÁS KÉRDÉSEI ÉS ALKALMAZOTT MÓDSZERTAN	12
2 KI HOGYAN CSINÁLJA: NEMZETKÖZI JÓ GYAKORLATOK.....	16
2.1 SZAKIRODALMI ÖSSZEGZÉS	16
2.1.1 Városi kormányzás	18
2.1.2 A lakosság bevonása, részvétele a tervezésben (participáció)	21
2.1.3 A köz- és magánszféra partnersége (PPP)	25
2.1.4 A tervek megvalósításának eszközei, az érvényesülés erősítése	28
2.1.5 A tervezés hatékonyságának mérése, monitoring	33
2.2 NEMZETKÖZI KÉRDŐÍVES FELMÉRÉS EREDMÉNYEI, AVAGY A TELEPÜLÉSTERVEZÉS MŰKÖDÉSE EURÓPA ORSZÁGAIBAN	35
2.2.1 Tervezési rendszerek, tervek főbb jellemzői	36
2.2.2 Participáció, kommunikáció és információszolgáltatás	41
2.2.3 Megvalósítás, végrehajtás és finanszírozás.....	43
2.2.4 A tervezési folyamat kihívásai és javaslatok a tervek megvalósulásának erősítésére	45
3 HOLLANDIA, SZŰKÖS TÉR, KIS TERÜLET – TUDATOS TERVEZÉS: A HOLLAND VÁROSTERVEZÉS PÉLDÁJA	47
3.1 A HOLLAND TERVEZÉSI RENDSZER FELÉPÍTÉSE, RÖVID ÖSSZEFOGLALÁS	47
3.1.1 Intézményi háttér: a holland közigazgatás struktúrája, kormányzati felépítés.....	47
3.1.2 A holland területi- és településtervezés rendszere.....	49
3.2 A HOLLAND TELEPÜLÉSTERVEZÉSI RENDSZER GYAKORLATA AZ ARNHEM-NIJMEGEN VÁROSRÉGIO TAPASZTALATAI ALAPJÁN.....	62
3.2.1 Az Arnhem-Nijmegen városrégióról dióhéjban.....	62
3.2.2 Az Arnhem-Nijmegen városrégió működése.....	64
3.2.3 A városrégió fejlesztési terve.....	65
3.2.4 A siker összetevői	68
3.2.5 A holland településtervezési gyakorlat kritikus pontjai.....	69
3.3 KÉT KOMPLEX PÉLDA BEMUTATÁSA.....	74
3.3.1 Meerstad projekt	74
3.3.2 Waalsprong projekt.....	76
3.4 HOLLAND JÓ PÉLDÁK A TELEPÜLÉSTERVEZÉS EGYES ELEMEIRE.....	79
3.4.1 A térszerkezet tudatos alakítása: “Kansenboek”, a Nijmegen-i “Lehetőségek könyve”	79
3.4.2 Átlátható és kommunikálható városfejlesztés: a Nijmegen-i Waalfront projekt.....	80
3.4.3 Tervezett szuburbanizáció: Nijmegen város északi fejlesztése, Waalsprong.....	82
3.4.4 Átfogó lakóterületi fejlesztés: Waalsprong projekt	83
3.4.5 Funkcióváltást elősegítő fejlesztés: ipari terület helyett lakónegyed kialakítása.....	84

3.4.6	<i>A lakosság és más helyi szereplők tényleges bevonása: a PURE projekt.....</i>	85
3.4.7	<i>A beruházók orientálása a szerkezeti terv alapján: a Waalsprong projekt.....</i>	86
3.4.8	<i>A magánszektor beruházása és a közérdek érvényesülése: a hágai épületkomplexum</i>	87
3.4.9	<i>A beruházó és a helyi önkormányzat közötti alku: az EXXON vállalat fejlesztése a hollandiai Breda közelében.....</i>	88
3.4.10	<i>Rugalmas tervek: Arnhem-Nijmegen városrégió közlekedési terve</i>	90
3.4.11	<i>A kulturális háttér és az építészeti stílus közötti kapcsolat: Arnhem-Nijmegen régió esete</i>	90
3.4.12	<i>A közösségfejlesztés térbeli vonatkozásai: a köztér fejlesztése a hágai Transvaal negyedben....</i>	91
4	A HAZAI TELEPÜLÉSTERVEZÉS MEGERŐSÍTÉSÉNEK LEHETŐSÉGEI A NEMZETKÖZI GYAKORLAT TÜKRÉBEN	93
4.1	HAZAI KIHÍVÁSOK	94
4.2	JAVASLATOK A HAZAI TELEPÜLÉSTERVEZÉS SZÁMÁRA A NEMZETKÖZI JÓ GYAKORLATOK ALAPJÁN ...	102
4.2.1	<i>A tervezés stratégiai jellege, térszerkezeti vízió és részletezettség</i>	<i>103</i>
4.2.2	<i>Szabályozottság csökkentése, és a nem szabályozó-jellegű eszközök erősítése</i>	<i>106</i>
4.2.3	<i>Helyi közüggé tenni a településtervezést</i>	<i>108</i>
4.2.4	<i>A tervek megvalósítói, a befektetőkkel való viszony</i>	<i>111</i>
4.2.5	<i>Településrendezéshez kapcsolódó (köz)szolgáltató funkció, kommunikáció</i>	<i>113</i>
4.2.6	<i>Monitoring, szakmai és civil kontroll</i>	<i>115</i>
4.2.7	<i>Önkormányzati rendszer, finanszírozás.....</i>	<i>116</i>
4.2.8	<i>Településközi együttműködések, területi koordináció, többszintű döntéshozatal.....</i>	<i>119</i>
	IRODALOMJEGYZÉK.....	122

Vezetői összefoglaló

A településrendezés és tágabb értelemben a településtervezés hazai gyakorlata kapcsán számos kétely és kritika fogalmazódik meg szakmai körökben elsősorban azzal kapcsolatban, hogy mennyiben képesek a településrendezési tervek valódi funkcióikat betölteni: a hatékony és egyúttal fenntartható településfejlődést és működést biztosító városszerkezeteket kialakítani. A tervezés hatékonyságát számos külső körülmény befolyásolja, mint az önkormányzati berendezkedés, a települési önkormányzatok meglehetősen nagyfokú döntési autonómiája, miközben finansziális tekintetben a települések nagyban kiszolgáltatottak a befektetői tőkének. Általánosságban a rendszerváltozás óta a településfejlődés tervezettségének szintje a gyakorlatban és az általános megítélés tekintetében is erősen erodálódott, miközben a közösségi szféra tervezésben megnyilvánuló markáns koordináló szerepére piacgazdaságban, plurális demokráciában különösen nagy szükség lenne. Ehhez azonban a tervezés új szemléleti-koncepcionális kereteinek újrafogalmazására lehet szükség. A közösség érdekét szolgálni hivatott tervek még mindig meglehetősen „távol” készülnek az érintettektől, a település lakosaitól, ha térben nem is, a lakosok és a „köz” érdekének figyelembe vétele, a döntésbe való bevonás-bevonódás tekintetében mindenképp.

Mindennek következtében a hazai gyakorlatban a települések nem tudják területi adottságaik és erőforrásaik hasznosítását, műszaki-fizikai szerkezetük alakítását előre átgondolt, tervszerű módszerekkel hatékonyan befolyásolni. A települések fejlődésfolyamataiban, különös tekintettel a városok szerkezetére, a települési funkciók egymást kiegészítő alakításában (a települési funkciók komplexitására irányuló fejlesztés) sok felemás megoldással, a közösségi terek beszűkülésével, bizonytalanul-hektikusan váltakozó funkciójú terekkel, össze nem érő tengelyekkel találkozunk, azaz összességében a terveknek a közjót szolgáló célja, annak hatékonysága sérül.

Kutatási kérdések és alkalmazott módszerek

A kutatás kiinduló feltételezése az volt – amit a hazai szakértőkkel folytatott konzultációk megerősítettek – hogy a településtervezési rendszer megerősítése, megreformálása érdekében hasznos információkkal szolgálhat a sikeres nemzetközi településtervezési, területi tervezési gyakorlatok, tapasztalatok feltárása, és azoknak a hazai kontextus szempontjai szerinti feldolgozása. A jó példák, megoldások tükrében javaslatok kerültek megfogalmazásra a hazai településtervezési gyakorlat javítására. A nemzetközi jó gyakorlatok megoldások és ezek lehetséges adaptációjának vizsgálata ezáltal hozzájárulhat ahhoz, hogy a hazai települési tervek hatékonyabban és hatásosabban tudják befolyásolni a városfejlődési folyamatokat.

A kutatás legfőbb, általános célja tehát az volt, hogy hozzájáruljon a hazai településtervezés és végrehajtás hatékonyságának javításához. Az alapvető vizsgálati témát a tervezési-érvényesítési folyamat jelentette.

A kutatás folyamán kardinális kérdést képezett, hogy a tervben megjelenő közérdek megfogalmazására milyen folyamat révén kerül sor. Ennek tükrében kiemelt jelentőséggel bírt annak vizsgálata, hogy a települések és a rendezési folyamatokra befolyást gyakorló

egyéb szereplők bevonására, és érdekeinek összehangolására milyen hatékony módszerek alkalmazhatók, az esetleges elkerülhetetlen, illetve teljes mértékben fel nem számolható érdekellentétek milyen módon kezelhetők. A felsoroltak vizsgálata folyamán a nemzetközi gyakorlatok és a holland jó példák jelentették a kiindulási pontot, de sor került a nemzetközi jó gyakorlatok hazai adaptációs lehetőségeinek megvitatására is (hazai szakértők körében). A munka stratégiai jelentőségű megoldásokat illetve javaslatokat kíván adni és nem törekszik a konkrét hazai eszközök, jogszabályok, intézmények bonyolult rendszerébe lefordítani őket.

A kutatás folyamán az alábbi kulcskérdésekre kerestük a választ:

- Milyen folyamat révén kerül sor és hogyan csatornázódik be a települési tervekbe a településtervezés által képviselt közérdek megfogalmazására?
- A megfogalmazott közérdeket hogyan alakítják át a város nagyszerkezetére vonatkozó határozott elképzeléssé, koncepcióvá és ez miként jelenik meg a települési (rendezési) tervekben?
- A hatásos településtervezés mennyire a részletek pontos szabályozására és mennyire a nagy (város egészét átfogó) struktúrákra irányul?
- Hogyan tudják a települési tervek valóban érvényesíteni a megfogalmazott városszerkezeti elképzelést, alakítani a folyamatokat, különös tekintettel a gazdasági szereplők fejlesztési tevékenységére, illetve azok elhelyezkedésére?
 - Mennyiben hatnak a gazdasági szereplők tevékenységére, illetve azok elhelyezkedésére?
 - Hogyan lehet erős a közszféra (önkormányzat), közakarat a települési tér alakításában?
 - Hogyan tud együttműködni magán- és közszféra a tervezésben?
 - A tervek rugalmassága
- A fentiek alapján milyen, a tervezési rendszert érintő javaslatok tehetők a hazai gyakorlat számára?

A kutatás első felében a haladó európai gyakorlatok tapasztalatai kerültek strukturáltan összegyűjtésre a hazai kontextus szempontjai alapján. Ennek részeként került sor a vonatkozó nemzetközi és hazai szakirodalom áttekintésére, a külföldi jó gyakorlatok feltárására (2.1. fejezet). Ezt követően egy kérdőíves vizsgálat segítségével gyűjtöttünk általános információkat egyes európai városok településtervezésére, a tervfajtákra, az egyes tervek típusaira, léptékére, a participációra, a lakossággal való kommunikációra, a tervek megvalósítására, és annak finanszírozására vonatkozóan (2.2. fejezet). Ezt követően egy konkrét, sikeres példa, Hollandia tervezési gyakorlatának a hazai tervezés szempontjából releváns bemutatására került sor egy részletes kutatás, esettanulmány segítségével (3. fejezet). Végül a kutatás utolsó szakaszában a hazai településtervezés legfontosabb kihívásaira vonatkozóan tettünk javaslatokat, ezen nemzetközi gyakorlatok, jó példák és hazai szakértőkkel készített szakértői interjúk alapján (4. fejezet).

A kutatásaink egyik legfontosabb eredménye az volt, hogy a tervek érvényesülését és megvalósulását döntő mértékben határozza meg az a közigazgatási-intézményi környezet, illetve a tervezési metódus (részvételen alapuló, decentralizált), amiben és ahogyan készülnek. Éppen ezért a tervek érvényesülésének erősítését a tervkészítés elejétől kezdve,

magának a tervezési folyamatnak az erősítésével lehet elérni. Ezt az összefüggést igazolja például (a kitöltött kérdőívek alapján) Svédország példája, ahol széles körű bevonással készülnek a települési tervek, melyek mintegy 80%-ban meg is valósulnak.

A javaslatok megfogalmazása során alaphipotézisnek tekintettük, hogy a tervezést akkor sikeres, ha az állampolgárok életminőségének javulásához tud tartósan hozzájárulni, és ehhez a közérdeket sikeresen tudja megragadni. A közérdek azonosítása azonban nemcsak az adott szűkebb területen ott élő emberek közösségi érdekeit jelenti, hanem nagyobb területi szintek közösségeinek szempontjait is integrálnia kell. Ugyanakkor fontos, hogy az életminőség a lakókörnyezet minőségétől, az egészséges élet lehetőségein és az anyagi jólétén (munkahely, jövedelem) át egészen a szocio-kulturális feltételek megteremtéséig egy komplex dimenziót jelenthet, amelyet különböző közösségekben eltérően lehet azonosítani.

Eredményeink összegzését az alábbiakban négy nagy témakör köré gyűjtve közöljük, ezek:

- a településtervezés döntéshozatali és intézményi struktúrája, a közigazgatás felépítése, kormányzat és kormányzás;
- a települési tervek készítésébe bevont szereplők köre és bevonásuk módja: lakossági és gazdasági szereplők, participáció;
- a tervek típusai, részletezettsége, jellege, tervhierarchia, és jogi háttere;
- a tervek megvalósulása, és a megvalósítás közérdek, közszféra általi orientálása.

Kormányzás, és döntéshozatal

A településtervezés gyakorlatát nagyban meghatározza az adott ország kormányzati és közigazgatási berendezkedése.

A közigazgatás terén különböző modellek határozhatók meg Európában, a klasszikus egységes nemzeti irányítású országoktól az erős helyi és regionális szinttel és autonóm önkormányzatokkal rendelkező rendszereken keresztül a szövetségi állammodellekig. A kormányzati berendezkedés befolyásolja a településtervezés szabályozásának szintjét is. Hollandiában és Svédországban például központi szinten van szabályozva a településtervezés, míg Ausztriában és Spanyolországban kizárólag regionális, tartományi szinten határozzák meg a településtervezést. Ezzel szemben az erős tartományokkal rendelkező föderális Németországban és Svájcban létezik egyrészt nemzeti szintű szabályozás, másrészt a szabályozás eltér a szövetségi tartományok és a kantonok szintjén. Észtországban és Norvégiában helyi szinten van szabályozva a települési tervezés.

Számos európai város példája alapján a városfejlesztési programok sikeressége szempontjából elsődleges a nemzeti, országos szinten meghatározott várospolitikai. A döntéshozatal decentralizáltságának mértéke ott erősebb, ahol összevontak kisebb területi egységeket, településeket egy-egy nagyobb helyi egységgé. Magyarországra ezzel szemben integrálatlan, erős autonómiával rendelkező kis helyi önkormányzatok alkotják a településrendszert, miközben széleskörű feladatellátást bíztak rájuk mérsékelt helyi forráskapacitással.

A nemzetközi szakirodalom és a holland példa alapján is beigazolódott, hogy fontos a területi koordináció és kooperáció erősítése a településtervezés tekintetében is:

- A *települések közötti koordináció* kereteinek megteremtése (Például a holland Arnheim-Nijmegen városrégióhoz hasonló szervezeti formában, egy olyan városrégió kialakítása, mely néhány fontos értéket képvisel és érvényesít, melyek alapja a települések konszenzuális döntése, közös érdekeik – ilyenek lehetnek a klímavédelem, vagy a területi szétterülés, a települések összenövésének korlátozása.);
- a *vertikális kooperáció* (a döntéshozatali szintek közötti együttműködés) A különböző felépítésű európai kormányzati struktúrák közül több is sikeres modell lehet a településtervezés és fejlesztés számára, mégis úgy tűnik általában a decentralizált modellek a sikeresebbek. Ugyanakkor ezen esetekben is szükség van egy központi – akár országos, akár regionális – városfejlesztési politikára az általános értékek és irányelvek tekintetében, illetve a nagyobb térségre kiterjedő, vagy országos hatókörű érdekek és fejlesztések megvalósítása érdekében. Egyúttal azonban a helyi, települési szintek – mint saját helyzetük legjobb ismerői – határozhatják meg a saját városuk részletes szerkezeti elképzelését, és fejlődési irányait;
- a *horizontális együttműködés* (ágazatok közötti együttműködés) a sikeres és tudatosan tervezett, koordinált településfejlődés érdekében. Hollandiában például egy stratégiai iroda fogja össze a városházán a különböző ágazati logikák alapján felépült terveket, és ötvözi a település strukturális víziójában, illetve közvetíti utána egyszerű, közérthető formában a település vezetői – politikusok és szakemberek – felé egyaránt, hogy melyek a város általános céljai és területi elképzelései. Ezeket a kommunikált célokat, városszerkezeti terveket aztán ők is magukévá tehetik, és saját ágazati tervezésükkor figyelembe veszik.

Mind ezek fényében javasoljuk a várostérségek, városrégiók együtt tervezésének bevezetését, erősítését elsősorban a főváros és a nagyvárosok körül.

A tervezés szereplői, participáció

A demokratikus és decentralizált döntéshozatal, valamint a civil kontroll értéként való elfogadásával és terjedésével egyfelől, a piaci szereplők mind jelentősebb finansziális befolyása miatt másfelől a tervezés szereplőinek köre az elmúlt évtizedek során kibővült. Ma már általánosan elfogadott, hogy nem csak a közszféra (állam, önkormányzat) és az általa megbízott tervező vegyen részt a települési tervek elkészítésében, hanem a lakosság közvetlen részvétele, és mindinkább a piaci szereplők bevonása is megtörténjen.

A lakosság bevonásának indoka lehet az információgyűjtés, a tervek által érvényesíteni kívánt közérdek pontosabb, teljesebb megfogalmazása annál, mint ha csak a képviseleti módszerrel keresztül érvényesülhetnének a helyi lakosság igényei, elvárásai. Emellett a tervek érvényesítését is elősegíti, ha annak alkalmazói (mint lakosok) magukénak érzik a terveket, és legitim szabályozónak tekintik azáltal, hogy részesei lehettek a tervezési folyamatnak. A legtöbb tanulmány és tapasztalat szerint ha sokan elfogadják a tervet,

akkor az könnyebben kivitelezhető, az érintettek és a közösség minél szélesebb körű bevonásával jobb minőségű fejlesztés válik lehetővé.

Az általunk megkérdezett európai országok közül számos helyen a jogszabályi kötelezettségen túl valós, széles körű bevonásra kerül sor. A legtöbb országban folyamatos a részvétel a tervezési folyamatban. Bár a szövetségi, tartományi jellegű berendezkedésű államokban jellemzően inkább a tervezés végső szakaszára koncentrálódik, míg Svédországban és Norvégiában már a tervezés első szakaszától kezdve megvalósul a lakosság, és más érdekcsoportok bevonása. Ez utóbbi esetben a településtervezés ténylegesen nyitott és participatív. Ehhez képest Hollandia településtervezési rendszere inkább centralizált jellegű (főként a 2008 előtti rendszer esetében, azóta jelentős elmozdulás történt az új jogszabály életbelépésével), ezért – a szakértők szerint – a tervezésbe történő bevonás nem általános. Egy-egy kiemelkedően jó példával így is tudott szolgálni azonban a holland esettanulmány is a lakosok helyi közügyek iránti érdeklődésének megteremtése, erősítése, (PURE projekt) illetve a tervek lakosok felé történő kommunikálása (Waalfront projekt kiadványa) tekintetében. A hazai helyzet ebben a vonatkozásban meglehetősen kedvezőtlen: ugyan jogszabályi kötelezettség vonatkozik a lakosok tájékoztatására, véleményük kikérésére, azonban nagy szabadsága van az egyes települések vezetőinek és a tervezőknek, hogy ezt mennyiben egy formális, letudandó, vagy egy valós és érdemi információkkal szolgálni képes részeként kezelik a tervezési folyamatnak. Minden általunk megkeresett hazai szakértő hiányolta a participáció és kommunikáció erősítését.

Javasoljuk ezért a lakosság közvetlen, illetve civil szervezetek által történő településtervezésbe való bevonásának erősítését azáltal, hogy a tervezés jelenleginél korábbi – előkészítő szakasztól kezdődő – folyamatos megkeresését szorgalmazzuk, másfelől hangsúlyozzuk a települési tervek közérthető formában való közvitatásának erősítését (pl. kiadványok, internetes formák használata, stb. segítségével).

Az egyik legfontosabb tapasztalat mind a nemzetközi gyakorlatok, mind a hazai szakértőkkel folytatott interjúk alapján, hogy nem lehet a magántőke városfejlesztői akaratát figyelmen kívül hagyni, fontos a magántőke bevonása a városfejlesztésbe, de úgy, hogy közben a közérdek ne sérüljön. A gazdasági szereplők, a magántőke tervezésbe történő bevonása mellett szóló elsődleges érv, hogy zömmel ők valósítják meg a települések tervezett (és a nem-tervezett) fejlesztéseit is. A közszféra és közérdek szempontjainak érvényesítése ezen magántőkéből megvalósuló, profit-orientált beruházások során a legtöbb esetben a köz- és magánszféra együttműködésében végrehajtott projektek, illetve a köz- és magánszféra együttműködésében létesített városfejlesztő társaságok segítségével (PPE, SEM) zajlik Európa-szerte, akárcsak az általunk részletesebben megismert holland projektek esetében (Meerstad, Waalsprong példája). A befektetőkkel való egyeztetés, egyezkedés jó példája az EXXON vállalat esete, mely Hollandiában egy természetvédelem alatt álló területen és alapvetően zöldmezős beruházást végrehajtva szeretett volna telephelyet létesíteni, végül sikerült elérni, hogy a beruházást a helyi önkormányzat és a természetvédelmi hatóság összes feltételét figyelembe véve, azokat teljesítve valósítsák meg.

A hazai helyzetben egyfelől a befektetők, magánfejlesztők érdekeinek túlzott érvényesülésével találkozunk (például – kevés kivételtől eltekintve – általános gyakorlat a tervek módosítása a fejlesztői érdekek mentén), másfelől azonban olyan esetekben is gyakori a befektetőkre való dühös hivatkozás, amikor a település maga nem élt korlátozó

lehetőségeivel, vagy nem rendelkezik önálló elképzelésekkel a saját térszerkezetének alakítására vonatkozóan. *Ezzel szemben – a megkérdőjelezett szakértőkkel összhangban – javasoljuk a települések jelentős gazdasági szereplőinek bevonását, megkérdőjelezését a tervezés korai szakaszaiban, a tervek realitásának, piac-képességének „szondázására”, kontrollálására.*

Tervtípusok, a tervek részletezettsége

Az európai országok települési tervezési rendszerének áttekintése alapján elmondható, hogy bizonyos tervtípusok a legtöbb országban nagyjából hasonló formában kerülnek kivitelezésre, céljaikat, időtávjukat tekintve. Általánosnak tekinthető egy stratégiai jellegű városfejlesztési elképzelés, koncepció; egy övezeti jellegű általánosabb és egy terület-felhasználást részletesebben szabályozó tervtípus léte, amelyet a konkrét városfejlesztési elképzelések végrehajtását segítő programtervek egészítenek ki. Néhány ország esetében (Anglia, Svájc és Svédország) ezen célokat integráltan szolgáló összevont terveket készítenek. Ez a hármasság megtalálható a hazai településtervezési rendszerben is, ugyanakkor nem mindegy, milyen tartalommal töltődnek fel az egyes tervek, illetve mennyiben integrálódik a fejlesztési és rendezési típusú tervezés. A holland Nijmegen város példája arra irányítja rá figyelmünket, hogy a fejlesztés és rendezés szorosabb és egyértelmű kapcsolata növeli a tervek megvalósulásának hatékonyságát.

Ezt a kapcsolatot segítheti egy olyan stratégiai jellegű, térszerkezeti struktúrákra (is) vonatkozó, ugyanakkor közérthető települési jövőkép, elképzelés készítése, mint amilyen a Nijmegen-i „Lehetőségek könyve” (Kansenboek). A stratégiai tervezési folyamat lényege, hogy a helyzet elemzésén és a közösség értékválasztásokon alapuló települési célrendszer alakítson ki, ugyanakkor ezen stratégiai célok térbeli megjelenítése, térszerkezeti elemekhez rendelése is kulcsfontosságú (erre volt jó példa a holland városszerkezeti jövőkép). A célok megvalósítását elősegítő eszközök egyike maga a településrendezés, mely azonban a stratégiai szintnél sokkal részletesebb módon rendezi el térben a kijelölt fejlesztési irányokat, illetve ezen belül meghatározza az egyes eszközök például a területhasználati kategóriák, vagy a funkciók térbeli megjelenését. Fontos, hogy nem csak az övezeteknek, zónáknak, de kifejezetten a céloknak is területi természetűnek kell lennie, vagyis a különböző városrészek, területek alapvető fejlesztési irányait meg kell, hogy határozza, csakúgy, mint az egyes területtípusok iránti igényeket.

Egy átfogó, és egyúttal térben, térképen megjelenő stratégiai jellegű terv orientálja a befektetéseket, segítséget nyújt a telephelyválasztásban és a különböző tevékenységek engedélyeztetésénél is folyamatosan figyelembe vett orientáló dokumentumot jelent. Fontos hangsúlyozni, hogy egy ilyen dokumentum nem csak (nem elsősorban) akadály, korlát a fejlesztő számára, hanem egy hasznos segítség abban, hogy a város mely részén alakulnak úgy a fejlesztési folyamatok, hogy az adott gazdasági tevékenységet támogató környezet jöjjön létre. Ezen terv-típus stratégiai jellegéhez tartozik az is, hogy a tervben kialakításra kijelölt funkciók, területhasználat létrehozásának finanszírozása, létrehozásának ütemezése esetenként felelőse is megjelölésre kerül. Ezzel egyfajta programot is ad a tervben kijelölt térstruktúra kialakításához.

Az hogy ez a szerkezeti vízió a jelenlegi tervtípusok melyikében jelenjen meg nyitott kérdés. A lényeg mindenesetre az, hogy a koncepcionális-, a fejlesztési- és rendezési-tervezési folyamatokat érdemes összehangolni. Fontos azonban azt is hangsúlyozni, hogy

a koncepcionális (célokat kijelölő) fázis nem lehet kizárólag fejlesztés-orientált, hanem a közösség értékeinek, céljainak mindegyikét összefogó dokumentum, hiszen a rendezésnek sem csak a fejlesztések számára kell teret adnia, hanem olyan normatív szempontokat is szolgáltatnia kell, mint a fenntarthatóság, az értékek védelme, amelyekhez tartalékterületek, speciális szabályok és zónák lehetnek szükségesek.

Éppen ezért azt javasoljuk, hogy általános közösségi dokumentum legyen a célokat megfogalmazó dokumentum, amely alapján elkészülhet az egymással is összehangolt fejlesztési terv (program) és rendezési terv. Ezzel párhuzamosan a helyi szabályozást rögzítő zónákat kijelölő terv-elem (nálunk szabályozási terv) lehet kevésbé részletekbe menő, illetve megfogalmazhat irányelveket is, amelyek konkrét figyelembevétele helyi mérlegelést tesz lehetővé.

A tervek megvalósítása, érvényesülése

Az európai országok gyakorlatában egyre inkább megfigyelhető a településtervezés és fejlesztés, a tervek megvalósítása során a piaci alapú eszközök alkalmazása. Ezáltal a közszféra szerepe átalakul, a korábbi monopolhelyzetben lévő fejlesztő szerepkör helyett egyre inkább a folyamatok irányítójaként, koordinálójaként lép fel, miközben a megvalósítást részben, vagy egészében a (megfelelő szabályok között működő) piaci folyamatokra, automatizmusokra bízta.

A magyar tervezési rendszer alapvetően az övezetes, szabályozó és szankcionáló tervezési metódust követi, azonban a rendszerváltás, de különösen a 2000-es évek óta a piac, az ingatlanfejlesztők jelentős befolyással bírnak a tervek megvalósulására – illetve sok esetben a meg nem valósulására. Ezért (és a nemzetközi trendek hatására) a jelenlegi tervezési folyamatban már itt-ott megjelent a piaci alapú eszközök bevezetésének szándéka. Ilyen kezdeményezés szerepel a Fővárosi Szabályozási Keretterv most zajló tervezési fázisában, ahol a város belső részeinek rehabilitációját kívánják serkenteni egyfajta fejlesztési „bónusz” bevezetésével.

A piaci alapú eszközök (fejlesztési alkuk, bónuszok, a fejlesztési jogok piaca, vagy a „betterment” kezelésére született értéknövekedési adó, normatív infrastrukturális hozzájárulás) európai bevezetésének tapasztalatai nem mindenhol egyértelműen pozitívak, és számos kétség, kritika vethető fel egyes megvalósulásaikkal szemben. Abban az esetben azonban, ha nem a szabályozó jellegű tervezés alternatívájaként, hanem annak kiegészítéseként kezeljük (ilyen például a Ravenna-i eset szolgált) bevezetésük motiválja és orientálja a magánbefektetőket arra, hogy a közérdeknek, és a település jövőképek megfelelő módon és helyszíneken ruházzanak be. A fejlesztési jog működtetésére már néhány hazai példa is rendelkezésre áll, az egyik legismertebb – bár még gyerekcipőben járó kezdeményezés – a településrendezési szerződés.

Megvizsgálandó a közösségi beruházások, közfejlesztések finanszírozásának elősegítése érdekében egy normatív infrastrukturális hozzájárulás bevezetése, illetve a közfejlesztések által generált értéktöbblet megadóztatásának lehetősége.

Zárszó

Mint azt a jelen kutatás is bizonyítja a hazai településtervezés előtt álló kihívás jelentős, a tervezés egész folyamatának megújításához sok együttgondolkodásra van még szükség, melyhez fogódzót, nyersanyagot nyújthat a nemzetközi jó példák széles tárháza. Azonban nem szabad elfeledkeznünk arról, hogy egy-egy elem kiemelése, és egy az egyben történő átvétele milyen komoly veszélyekkel járhat, éppen ezért a megoldások integrált „csomagját” kell kialakítanunk, a hazai helyzethez és viszonyokhoz, a helyi társadalom és szakmai közösség értékeihez és érdekeihez, a kultúrához és a gazdasági lehetőségekhez adaptálva a külföldön sikerrel alkalmazott eszközöket, megoldási javaslatokat. Ebben az adaptációs, és a tervezési koncepció egészét megújító kezdeményezésben elsődleges a közösségi koordináció javítása, a közérdekek érvényesülésének megerősítése a tervezésben.

1 Problémafelvetés, a kutatás kérdései és alkalmazott módszertan

Problémafelvetés

A településrendezés és tágabb értelemben a településtervezés gyakorlata kapcsán szakmai körökben általában sok kétely, kritika fogalmazódik meg, amit a munkánk során hazai szakértőkkel készített interjúk csak megerősítettek. A jelenlegi hazai gyakorlatban a településrendezési tervek sok esetben korlátozottan tudják valódi funkcióikat betölteni: egyrészt tartalmuk gyakran mérsékeltlen alkalmas a hatékony és egyúttal fenntartható településfejlődést és -működést biztosító városszerkezetek kialakítására, miközben a rendezési tervek eredeti koncepcionális céljai és szándékai nem érvényesülnek kellő mértékben.

Ennek egyik fontos oka az, hogy az **egyes beruházói érdekek és döntések tőkeerejüknel fogva rendkívül meghatározó módon hatnak** a települések fejlesztési lehetőségeire. Így lényegében az egyes önkormányzatok fejlesztési, fejlődési törekvéseik révén, a kínálkozó lehetőségek megragadása érdekében és viszonylagos kiszolgáltatottságuk következtében mintegy lemondanak a korábban megfogalmazott területfelhasználási elképzeléseikről. Más esetben a településre vonatkozó konkrét városszerkezeti elképzelésben megtestesülő **tudatos vízió hiánya** jellemző, sőt sokszor a kezelendő folyamatok megfelelő ismerete is hiányosságként jelentkezik. A szerkezeti terv már túlzottan részletes és pontos lehatárolást adó dokumentum, míg a településfejlesztési koncepciók rendszerint nem adnak érdemi iránymutatást a települési tér alakítására vonatkozóan. A rendezési tervkészítés folyamata nagyon erősen szabályozott, az adott helyzethez és igényekhez igazodó tervezői mérlegelés rendszerint nagyon szűk mozgásteret kap. **A valódi elemző-alkotó tervezési folyamatra kevés lehetőség nyílik**, miközben a vonatkozó szabályozások dzsungelében, hatóságok engedélyeinek akadálypályáján kell eligazodni és túljutni, a folyamat stratégiai jellege (problémáktól az értékeken, prioritásokon át eljutni a megoldásokig) minimális. A befektető és az önkormányzat közötti együttműködést elősegítő sajátos intézmények (pl. településrendezési szerződés) a tapasztalatok szerint nem feltétlenül erősítik a tervszerűséget, kiszámíthatóságot.

Sajnálatos módon a lakosok, **a települések polgárai számára sincs érdemi jelentése, illetve jelentősége** a településfejlődés folyamataiban a közösségi koordinációt biztosítani hivatott tervezésnek. A településrendezési tervet, illetve az ahhoz kapcsolódó szabályozást a honpolgár bürokratikus akadálnak tekinti, amely lehetőségeit szűkíti. Nagyjából hasonló kapcsolatban állnak a gazdaság szereplői is e tervezéssel, azzal a különbséggel, hogy megfelelő tőkeerő esetén az esetek többségében saját fejlesztési elképzeléseiket – a rendezési terv módosíttatásával – jellemzően keresztül tudják vinni az engedélyezési procedúrán.

Mindennek következménye, hogy a települések nem tudják területi adottságaik és erőforrásaik hasznosítását, műszaki-fizikai szerkezetük alakítását előre átgondolt, tervszerű módszerekkel hatékonyan befolyásolni a gyakorlatban. A települések fejlődésfolyamataiban – különös tekintettel a városok szerkezetére –, a települési funkciók egymást kiegészítő alakításában (a települési funkciók komplex megjelenésére irányuló

fejlesztés) sok felemás megoldással, a közösségi terek beszűkülésével, bizonytalanul-hektikusan váltakozó funkciójú terekkel, össze nem érő tengelyekkel találkozunk, azaz összességében a terveknek a közjót szolgáló célja, annak hatékonysága sérül.

A kutatás kiinduló feltételezése az volt – amit a hazai szakértőkkel folytatott konzultációk megerősítettek –, hogy a településtervezési rendszer megreformálásához hasznos információkkal szolgálhat a sikeres nemzetközi településtervezési, területi tervezési gyakorlatok, tapasztalatok feltárása, és azoknak a hazai kontextus szempontjai szerinti feldolgozása. A jó példák, megoldások tükrében javaslatok kerültek megfogalmazásra a hazai településtervezési gyakorlat javítására. **A nemzetközi jó gyakorlatok lehetséges adaptációja, a jó példák és megoldások vizsgálata ezáltal hozzájárulhat ahhoz, hogy a hazai települési tervek hatékonyabban és hatásosabban tudják befolyásolni a városfejlődési folyamatokat.**

A kutatás legfőbb, általános célja tehát az volt, hogy hozzájáruljon a hazai településtervezés és -fejlesztés hatékonyságának javításához. **Az alapvető vizsgálati témát a tervezési-érvényesítési folyamat jelentette.**

A kutatás folyamán kardinális kérdést képezett, hogy a tervben megjelenő **közérdek megfogalmazására milyen folyamat révén kerül sor.** Ennek tükrében kiemelt jelentőséggel bírt annak vizsgálata, hogy a települések és a rendezési folyamatokra befolyást gyakorló egyéb szereplők bevonására és érdekeiknek összehangolására milyen hatékony módszerek alkalmazhatók az esetlegesen elkerülhetetlen, illetve teljes mértékben fel nem számolható érdekellentétek milyen módon kezelhetők. A felsoroltak vizsgálata folyamán a nemzetközi gyakorlatok és a holland jó példák jelentették a kiindulási pontot, de sor került a nemzetközi jó gyakorlatok hazai adaptációs lehetőségeinek megvitatására is (hazai szakértők körében). A munka stratégiai jelentőségű megoldásokat, illetve javaslatokat kíván adni és nem törekszik a konkrét hazai eszközök, jogszabályok, intézmények bonyolult rendszerébe lefordítani azokat.

Kutatási kérdések

A kutatás keretein belül arra kerestük a választ, hogy hogyan, milyen módon képes a településtervezés koordinálni a település térbeli szerkezetének alakulását, illetve hogy a nemzetközi tapasztalatok és a holland esettanulmány alapján milyen tervezési rendszert érintő javaslatok tehetők a hazai gyakorlat és a szabályozás számára. A kutatás egyik fontos elemét képezte, hogy rávilágítson arra, hogyan és miért tud a településtervezés és érvényesítés keretein belül külföldön a fejlesztés és rendezés, illetve a köz- és magánszféra jól együttműködni, és miként erősíthető, javítható ez Magyarországon.

A kutatás folyamán az alábbi **kulcskérdésekre** kerestük a választ:

- Milyen folyamat révén kerül sor a településtervezés által képviselt közérdek megfogalmazására, és ez hogyan csatornázódik be a települési tervekbe?
- A megfogalmazott közérdeket hogyan alakítják át a város nagyszerkezetére vonatkozó határozott elképzeléssé, koncepcióvá, és ez miként jelenik meg a települési (rendezési) tervekben?

- A hatásos településtervezés mennyire a részletek pontos szabályozására és mennyire a nagy (város egészét átfogó) struktúrákra irányul?
- Hogyan tudják a települési tervek valóban érvényesíteni a megfogalmazott városszerkezeti elképzelést, alakítani a folyamatokat, különös tekintettel a gazdasági szereplők fejlesztési tevékenységére, illetve azok elhelyezkedésére?
 - Mennyiben hatnak a gazdasági szereplők tevékenységére, illetve azok elhelyezkedésére?
 - Hogyan lehet erős a közszféra (önkormányzat), a közakarat a települési tér alakításában?
 - Hogyan tud együttműködni magán- és közszféra a tervezésben?
 - A tervek rugalmassága.
- A fentiek alapján milyen, a tervezési rendszert érintő javaslatok tehetők a hazai gyakorlat, szabályozás számára?

Módszertan

A „Településrendezési tervek érvényesülésének erősítése - Elemzés és javaslatok nemzetközi tapasztalatok alapján” című kutatás során három nagyobb fázisban zajlottak a projekt munkálatai, az alábbiakban az egyes munkafázisokban alkalmazott módszerekre térünk ki.

Az első munkafázis keretén belül a hazai kontextus szempontjai alapján haladó európai gyakorlatok tapasztalatai kerültek strukturáltan összegyűjtésre az adott témakörben. A kutatás e megalapozó fázisában került sor a vonatkozó **nemzetközi és hazai szakirodalom áttekintésére, a külföldi jó gyakorlatok feltárására**. Ennek során elsőként a téma tekintetében releváns kutatási jelentések, könyvek, folyóiratcikkek (hazai és nemzetközi területi tervezési, építészeti, statisztikai, és településtudományi webes és hagyományos folyóiratok, különös tekintettel az EBSCO adatbázisában elérhető cikkekre), illetve az EUKN rendszer elektronikus könyvtárából hozzáférhető vonatkozó információk, kutatási jelentések áttekintése, feldolgozása történt meg.

A nemzetközi jó gyakorlatokat tartalmazó munkarészben primer és szekunder módszerek alkalmazásával kerültek feltárásra az európai országok tapasztalatai: **kérdőíves vizsgálat és a szakirodalmi tapasztalatok elemzése** zajlott le. A második munkafázisban pedig egy konkrét, sikeres példa (Hollandia) tervezési gyakorlatának a hazai tervezés szempontjából releváns bemutatásához részletes kutatás, esettanulmány készült.

Az utolsó, javaslati munkarész egyrészt a deduktív módszerrel, a nemzetközi gyakorlatok és a holland esettanulmány eredményeiből levonható következtetések megfogalmazását tartalmazza, másrészt támaszkodik a **hazai szakértőkkel folytatott mélyinterjúk**¹ eredményeire.

A kutatás keretein belül kiemelt hangsúlyt helyeztünk arra, hogy a munka eredményei eljussanak a lehetséges felhasználókhoz, ennek érdekében a projekt szerződés szerinti lezárultát követően kerül sor **az eredmények disszeminálására**. Az eredmények szakmai

¹ A kutatás keretében hét hazai szakértővel (településtervezők, egyetemi oktatók és döntéshozók) készítettünk szakmai mélyinterjút, ezek listáját a Függelék 7. fejezete tartalmazza.



közönséghez való eljutását a tervek szerint egy, az Európai Városi Tudáshálózat (EUKN) keretein belül szervezett workshop, valamint az EUKN e-könyvtárának rendszerében való megjelenés, továbbá esetlegesen szakmai folyóiratokban (például a Falu Város Régió, Tér és Társadalom, esetleg az Önkormányzati Tájékoztató c. folyóiratokban) közölt publikációk teszik lehetővé.

2 Ki hogyan csinálja: nemzetközi jó gyakorlatok

2.1 Szakirodalmi összegzés

Az alábbi szakirodalmi áttekintés egyfelől tágabb keretbe helyezi a későbbiekben kifejtésre kerülő holland esettanulmányt, másfelől megvizsgálja, hogy a kortárs európai szakirodalomban a településtervezés, mint diskurzus milyen vonatkozásokban kerül elő, mely témák, kérdések vagy problémák dominálják a nemzetközi szakirodalmat.

A vonatkozó szakirodalom lehatárolásához a legfőképp gyakorlat-orientált európai városi tudáshálózat, az EUKN elektronikus könyvtárát, illetve a referált tudományos szakfolyóiratokat tömörítő EBSCO adatbázist használtuk, előre meghatározott kulcskifejezések alapján folytatva le a keresést.² A szakirodalom-gyűjtést az 1990 után született, angol nyelvű cikkekre, tanulmányokra korlátoztuk. Az így látókörünkbe került mintegy 63 különböző hosszúságú és részletezettségű cikkből, tanulmányból az irreleváns témájú, vagy területi vonatkozású³ cikkek kiszűrése nyomán összesen 40 tételre szűkítettük a részletes vizsgálatot. Ez a szakirodalom-lehatárolás jelentette a kiindulópontot, orientálta figyelmünket a legfontosabb témákra, azonban a későbbiek során egy-egy témához további, kiegészítő irodalmakat is felhasználtunk. Az alábbiakban ezen cikkek, tanulmányok strukturált összegzése, feldolgozása olvasható.

A feldolgozott szakkikkekben, tanulmányokban rendre megjelentek a mai (posztmodern) kor jellegzetes várostervezési témái:⁴ a fenntarthatóság, kompaktság, a lakosság bevonása a tervezésbe, a közösségi tervezés, a globalizáció kihívásaira adandó tervezői válaszok (elsősorban a befektetőkkel való viszony tekintetében), a többszintű, partícipatív városi kormányzás (*governance*), a hatalommegosztás kérdése, vagy éppen a város új, innovatív megközelítéseinek, illetve az információtechnológiai eszközökre alapuló vizsgálatok témája. Az egyes témakörök aktualitását jelzi, hogy melyik milyen gyakorisággal tűnt fel az olvasmányokban.

A vizsgált tanulmányok jellemzően egy-egy ország, település várostervezési vonatkozásaival foglalkoztak (a cikkek harmadában (13) szerepelt hosszabb-rövidebb leírás a vonatkozó helyszínek tervezési rendszeréről), – angol nyelvű irodalmakról lévén szó érthető módon – legtöbb esetben a brit tervezési rendszerről írtak, de egy-egy cikkben az ír, holland, görög és portugál tervezési rendszerről is bővebb képet kaphattunk. Kevesebb átfogó, több ország tervezési rendszerének összehasonlítását célul kitűző cikkel találkoztunk, bár akadt ilyen is az olvasmányok közt (pl. Jackier, C., 2005., Tosics, I., 2005.).

A cikkek leggyakrabban (20 cikk) a **tervezés szereplőivel** (különös tekintettel a befektetőkre és a lakosságra) és azok tervezésbe való bevonásával foglalkoztak. A

² A keresési eljárás módszere: a kereső kifejezések három csoportot alkottak, mely csoportokon belül bármely szó kombinálható volt a másik csoport bármely másik kifejezésével. A kereséshez használt kifejezések az alábbiak voltak: 1.) settlement, city, town, urban, local, physical; 2.) plan, planning, policy; 3.) practice, case study, reali*, implement*, enforce*, particip*, regul*.

³ A jobb összevethetőség érdekében csak európai országok, települések tervezési gyakorlatát vizsgáltuk.

⁴ Az urbanisztika posztmodern korszakát az 1978-as Machu Picchu Chartától számítjuk, melyben a várost állandóan növekvő, folyamatosan változó, komplex struktúráként definiálták, amelynek végső formáját nem lehet meghatározni, a város lét alapelemének az emberi kommunikációt tekinti.

leggyakoribb hívószavai ennek a témakörnek a participáció, a közösségi tervezés és a magán- és közszféra együttműködésén (PPP) alapuló megoldások.

13 olyan cikk, tanulmány volt a feldolgozottak között, amely a **tervek megvalósulását** (illetve az érvényesítés eszközszerét) vizsgálta. Ilyen témaként jelentkezett például a fejlesztési jogok piacának rendszere, mint a hagyományos övezeti előírásokra támaszkodó tervezés, szabályozás alternatívája, illetve kiegészítő módszere (Micelli, E., 2002.), vagy a kevert területhasználat előnyeiről szóló cikk (Hoppenbrouwer, E., Louw, E., 2005.). Az ide tartozó cikkek jelentős része egyszerre vizsgálta a szereplők bevonását és a tervek megvalósítását olyan témák keretében, mint a befektetők orientálásának eszközei, vagy a lakosság tervezésbe történő bevonásának innovatív eszközei. Más cikkek a tervezés monitoringjával, illetve a **megvalósulás hatékonyságának mérésével** (Jackson, C., 2005.) foglalkoztak. Ezek a tapasztalatok különösen hasznosak lehetnek a hazai javaslatok tekintetében, hiszen olyan új metódusokat tárhatnak elénk, amelyekkel máshol már sikeresen növelték a tervezés hatékonyságát.

A feldolgozott cikkek negyede (10 cikk) foglalkozott a **területi koordináció, településközi együttműködés** kérdésével, elsősorban a különböző területi hierarchiaszintek közti koordinációval, illetve a hatalmi és döntéshozatali súlypontok megoszlása, a városi **kormányzás** (*governance*) szemszögéből (McGuirk, P. M., 2000., Häikiö, L., 2007., Tewdwr-Jones, M., 1997., Bull, A., 2006., Ho, S., 1997., Jacquier, C., 2005., Tosics, I., 2005.).

Viszonylag kevés olyan cikket találtunk (7 db), amely átfogóan érintette volna a tervezés célját, szerepét (Yiftachel, O., 2000., Vigar, G., 2005.), bár ez következhet a jó gyakorlatokra fókuszáló keresési metódusból is. Az általunk meghatározott témakörökön kívül a fenntarthatóság és a tervezés viszonyának témája merült még fel meglehetősen gyakran a cikkekben (Jacquier, C., 2005., valamint a különböző projektek, UrbanBuzz, PLUS, SUIT kapcsán) mind természeti, mind gazdasági-társadalmi vonatkozásaiban.

A fentiek összegzéseként tehát megállapítható, hogy a **kortárs** nemzetközi (európai) településtervezéssel foglalkozó szakirodalom legnépszerűbb témája a **tervezésben részt vevő szereplők** körének meghatározása, illetve a velük való viszony, a tervezésbe való bevonásuk (azaz a demokratikus, a köz akaratát és érdekét tükröző tervezés felé történő elmozdulás, az erre irányuló törekvés). A lakossági részvétel kérdésével összefüggésben, ezzel párhuzamosan egyre nagyobb figyelmet kap a **várostervezési döntéshozatali folyamatok elemzése**, a fejlesztésekért (is) felelős városi irányítás hierarchiájának, a döntéshozatal decentralizáltságának kérdése (*governance*). Hasonlóan fontos téma a területi tervezést és a tervek megvalósítását befolyásoló hatalmi, döntéshozatali struktúra. Az európai országok vizsgálata alapján az látható, hogy számos eltérő döntéshozatali struktúra él egymás mellett – van ahol a nemzeti, van, ahol a regionális, és van, ahol a helyi szint szerepe a meghatározó a várospolitikai, városfejlesztés kérdésében. A szakirodalom foglalkozik a döntéshozatal decentralizációjával, a **többszintű kormányzás**, valamint a **participatív vezetési metódus** elvi és gyakorlati következményeivel is, a megfelelő (városi kormányzás és participáció) címszavak alatt.

Emellett ugyancsak fontos és aktuális témája a szakmai gondolkodásnak a **tervezés hatékonyságának, érvényesülésének fokozása** (a szereplők meghatározása és bevonásuk is gyakran összekapcsolódik ez utóbbi témával), illetve a város fejlődésében

aktív szerepet játszó **piaci szereplők tevékenységének orientálása** a tervezés – és más segédeszközök – által.

Van ugyanakkor számos további – a településtervezéshez kapcsolódó – téma, amelyek a feldolgozott cikkekben (legfőképp a keresési kritériumok lehatárolása következtében) nem, vagy csak érintőlegesen jelentek meg. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy a szakirodalomban ezek elhanyagolt területek, mindössze azt jelzi, hogy a jelen kutatás szempontjából meghatározott kulcsszavas keresés „látókörén” kívül estek. Ilyen fontos területek (melyek ezáltal az alábbi elemzésben nem kerültek feldolgozásra) a tervezésemleletek, valamint kissé szűkebben véve a településtervezés céljai, bár ez utóbbi meghatározásának folyamatát, valamint megvalósítását már érinti jelen elemzés.

A következőkben a fentebb kiemelt témákhoz kapcsolódó szakirodalmi reflexiókat tekintjük át.

2.1.1 Városi kormányzás⁵

A városok és nagyvárosi régiók irányításának, kormányzási rendszerének és a különböző területi szintek közötti döntéshozatal, felelősség-megosztás kérdéseinek vizsgálata az utóbbi évtizedben a nemzetközi szakirodalom egyik „slágertémája”, ezzel szemben a hazai feldolgozása viszonylag szerénynek mondható (egyúttal azonban kiemelendő, hogy a Tér és Társadalom XXII. évf. 2008/1. tematikus száma foglalkozott ezzel a témával). Szűkebb témánk szempontjából az elsődleges kérdés az, hogy milyen döntéshozatali, hatalmi struktúra szolgálja inkább a települési, városi tervek megvalósításának sikerét. Vajon az erős, centralizált felépítésű döntéshozatal, vagy a viszonylag autonóm helyi szintű döntéshozatal és a decentralizáció esetén jönnek létre jobb megoldások a városi, települési tervek érvényesítése, megvalósítása terén? Az alábbiakban ezen szempont szerint összegezzük az olvasottakat.

Az utóbbi évek, évtizedek európai fejlődési folyamatát a hagyományos, központosított kormányzattól (*government*) a többszintű, participatív döntéshozatal (*governance*) felé történő eltolódás jellemezte. A kormányzat többszintűvé vált, ugyanakkor a központi kormányzat továbbra is meghatározó eleme a várospolitikai alakításának. A központosított kormányzattól a többszintű kormányzás irányába mutató átmenetet a „hardver politikáktól” a „szoftver politikák” felé való elmozdulásként is szokták emlegetni. Ez utóbbi, a szoftver típusú városi kormányzáson olyan módszereket értenek, amelyekben a középpontban az egyének, érdekcsoportok, civil társadalom, valamint ezek aktív részvétele áll, azaz az érintettek bevonása. Mindehhez megfelelő kormányzási hálózatokra van szükség.

Jacquier (2005) írásában arra hívja fel a figyelmet, hogy a „jó városi kormányzás” és az integrált városi politikák egyazon érme két oldalát jelentik, és a fenntartható városi fejlesztések megvalósítása mindkettő együttes jelenlétét feltételezi. A városi kormányzás tekintetében a **kooperatív hálózatépítésen** alapuló formák iránti elmozdulás figyelhető meg. Az említett szerző az együttműködések három típusát emeli ki a városok „jobb” kormányzása, irányítása, menedzselése érdekében: **területi, vertikális és horizontális kooperációk:**

⁵ Urban Governance

- 1.) területi kooperáció: a legrégebbre visszavezethető típus, a települési önkormányzatok együttműködése például a közszolgáltatások nyújtása terén (viszonylag rugalmas és specializált együttműködési forma),
- 2.) vertikális együttműködések: különböző közigazgatási szinteken átnyúló, többszintű együttműködés, amelynek alapját a szubszidiaritás alapelve képezi (számos megvalósulási formája lehet, például együttműködési szerződések, vagy kompetenciák és pénzügyi források megosztása),
- 3.) horizontális együttműködések: az egyes ágazati szereplők közötti együttműködést jelenti, de gyakorlati megvalósítás tekintetében ez a legnehezebb együttműködési forma, és a tapasztalatok tükrében is ez tekinthető leginkább „fekete doboznak”.

A jó városi kormányzás megvalósításához Jacques (2005) a tárgyalás folyamatát és a konfliktusos együttműködési típust emeli ki.

Általános kérdés, hogy a helyi és a központi kormányzat milyen arányban osztozik a helyi tervezés szabályozásában. A városvezetés tervezési funkciói marginalizálódhatnak például a fejlesztési szabályozás, kontroll meghatározására (engedélyeztetés, beépítési magasság stb.), ezáltal a lakosság tervezésbe történő beleszólása is meggyengül; míg ezzel szemben a központi kormányzat határozhatja meg magát a tervezési politikát.

A központi irányítású várostervezés megnyilvánulása lehet olyan városi megújításról szóló törvény, amelyben például bizonyos kijelölt területeken (vállalkozói zóna) pénzügyi eszközökkel (adókedvezmény, tőketámogatás) ösztönözik az ingatlanfejlesztés alapú regenerációt (ezekre jó példa a holland városi vállalkozási övezetek), vagy olyan városregenerációs irányító ügynökségek létrehozása, amelyek szinte kizárólagosan bírnak a magánbefektetőknek szánt ingatlanok eladásának jogával.

A helyi tervezés reakciója - beleszólási erejének erősítés érdekében - erre egyfelől 1.) a holisztikus nézőpontú – a gazdasági, szociális és környezeti szempontokat együttesen figyelembe vevő – tervezés elméletének alkalmazása (pl. Írországból 1990-es évektől), amelyhez a köz-, magán- és a közösségi szektorokon átívelő együttműködés szükséges; illetve 2.) a menedzseriális (hierarchikus) szerkezetű városvezetés elmozdítása a vállalkozói fellépés, flexibilitás felé. (McGuirk, P. M., MacLaran, L., 2001.)

A közigazgatás terén különböző modellek határozhatók meg Európában (Tosics, I. – Dukes T., 2005.), ezek:

- 1.) klasszikus egységes nemzeti irányítású országok (erős, centralizált állam);
- 2.) egységes országok erős helyi szinttel;
- 3.) egységes országok erős helyi és regionális szinttel: választott autonóm regionális önkormányzat, a helyi és a regionális szint is erős;
- 4.) regionális szint erős autonómiával, a nemzeti szint szinte teljesen irreleváns;
- 5.) szövetségi állammodell, szuverén tartományok.

Az EU által finanszírozott UGIS (Urban Governance, Social Inclusion and Sustainability) kutatás keretében az elemzők arra kerestek választ, hogy a különböző hierarchiaszinteken álló közszereplők hogyan működnek együtt intézményi szemszögből. Két dimenzióban vizsgálták a várospolitikai alakítását: 1.) a döntéshozatal centralizáltságának-decentralizáltságának mértéke, illetve 2.) a várospolitikai nemzeti, vagy helyi szinten történő meghatározása mennyiben befolyásolja a helyi városfejlesztési programok

sikerességét. Számos európai város példája alapján eredményeik szerint **a döntéshozatal decentralizáltsága kevésbé fontos a programok sikeressége szempontjából, mint az, hogy van-e nemzeti, országos szinten meghatározott egységes központi várospolitikai.** (Tosics, I., Dukes, T., 2005.)

Az országos és regionális szinten meghatározott város- és településpolitika különbözőképpen képes befolyásolni a helyi városfejlesztési programokat: akár a jogszabályi keretek meghatározásával, akár a finanszírozással jelentős hatást tud gyakorolni, azonban a programok irányítói minden esetben a helyi önkormányzatok (esetenként helyi civil szervezetek) voltak. A döntéshozatal centralizáltsága összefügg azzal, hogy hol milyen szinten kerül meghatározásra a várospolitikai: a centralizált országokban jellemzően erős nemzeti keretek közt kerülnek megvalósításra a helyi területi programok, míg a decentralizált államokban a helyi hatalom irányítja a városfejlesztési projekteket, regionális vagy nemzeti kontroll mellett. A decentralizáció ott erősödött, ahol – elsősorban a közszolgáltatások optimális igénybevétele szempontjaira való tekintettel – összevontak kisebb területi egységeket, településeket egy-egy nagyobb helyi egységgé. Magyarországra ezzel szemben az jellemző, hogy integrálatlan, erős autonómiával rendelkező kis helyi önkormányzatok alkotják a településrendszert.

Példák a különböző várospolitikai modellek és a városfejlesztési projektek kapcsolatára:

Elvben bármely állam nemzeti kormánya ellenőrizheti a helyi városfejlesztési programokat, például a finanszírozáson keresztül. Hollandiában, Svédországban és Dániában van erre példa, ahol nemzeti szinten határozzák meg a várospolitikai kereteit.

- Hollandiában például a „Nagy Városok Politikája” (Big Cities Policy) erős nemzeti befolyással zajlik.
- Hasonlóan erős a nemzeti kormányzat befolyása a svéd példában is, ahol a központi kormány dönt arról, melyik önkormányzat kapjon támogatást, de azt már az adott önkormányzat jelöli ki, mely konkrét területen történjen a beavatkozás.
- Németországban a „Soziale Stadt” program adja a helyi városfejlesztési programok nemzeti keretét, de mind a tartomány, mind a helyi szint szerepe fontos emellett. Akkor tud pályázni egy város, ha van integrált akcióterve az eszközökre, és a projekt megvalósításra vonatkozóan is, amennyiben ez rendben van, akkor viszont a tartomány általában elfogadja a programot.
- Spanyolországban ezzel szemben nincs országos szinten meghatározott várospolitikai, a városfejlesztési programok főszereplője a helyi önkormányzat, illetve esetleg valamely helyi civil szerveződés. Változó a helyi és regionális szint szerepkiosztása, hogy melyik mennyire erős, de a pénzek felett a régió dönt.
- Végül Magyarországon kis, független települési önkormányzatok vannak jelen, de ez már nem is decentralizált, hanem széttöredezett rendszer, emiatt elég esetleges, hogy hol mi valósul meg, a legtöbb településen, kerületben nincs átgondolt városfejlesztési program.

Egy nemrégiben készült kutatás (Tosics I., Dukes, T., 2005.) eredményei szerint a helyi szint fontos, de **a sikeres városfejlesztési politika alapja a nemzeti szinten meghatározott várospolitikai keret**, és ez fontosabb, mint a döntéshozatal decentralizáltsága. A sikeres városfejlesztés ugyanakkor a hatalmi struktúra változásához is vezethet (pl. Hollandiában egy tudatos törekvés indult meg a participatív, decentralizált tervezés irányába).

Egy másik, két város (Bristol és Nápoly) hanyatló ipari negyedeinek rehabilitációját szolgáló programjai összehasonlításán alapuló cikk szerint (Bull, A., Jones, B., 2006.) a helyi tervek megvalósításának sikerét a **helyi önkormányzat magas fokú autonómiája** és az **erős civil társadalmi részvétel** szolgálja inkább. Míg Bristolban az országos szinten meghatározott (a társadalmi és civil szervezetek, magánszektor és a piaci szféra partnerségén alapuló) új kormányzási forma segítségével próbálták érvényesíteni a demokráciát és a projekt átláthatóságát, addig Nápolyban a helyi hatóság saját demokratikus gyakorlatát erősítő stratégiát valósított meg. Bristolban a részvételi demokrácia ellenére a pénzügyi megvalósíthatóság gátat szabott a kivitelezésnek, miközben Nápolyban a kisajátítás módszerét választották a magánszférával szemben, és a helyi hatóság, illetve az erősebb érdekcsoportok befolyásolták a megvalósítást.

Egy másik cikk Stratford város regenerációs projektjének esete alapján (Fearnley, R., 2000.) azt mutatta ki, hogy az országos szinten meghatározott várospolitika, és projekt-dizájn hogyan befolyásolta a helyi megvalósulást. A tanulmány legfontosabb következtetése, hogy gondot okozhat a helyi projekt sikeres megvalósításában az országos elvárás eredmény-orientáltsága, mivel ezáltal arra fókuszáltak az erejüket a hosszú távú eredmények elérése helyett. Ennek következtében inkább a fizikai megújítás került előtérbe (mivel az gyorsabb eredményekkel kecsegtet, mint a társadalmi rehabilitáció), ezáltal a **hosszú távú érdek és rövid távú megfelelési elvárás** kritériumai ütköztek az előbbi kárára. Tehát a gyors, látványos eredmények a fizikai környezet megújulásában nem érintették a mélyebb, tartósabb társadalmi problémákat. A tanulmány azt javasolja, hogy integrált, a fenntarthatóságot és kiegyenlítést célzó programokat indítsanak inkább, illetve hogy a helyi tapasztalatokat csatolják vissza az országos várospolitikába.

2.1.2 A lakosság bevonása, részvétele a tervezésben (participáció)

A tervezés szereplőinek köre az elmúlt évtizedek során kibővült, ma már általánosan elfogadott, hogy nemcsak a közsféra (állam, önkormányzat) és az általa megbízott tervező vegyen részt a települési tervek elkészítésében, hanem a **lakosság** közvetlen részvétele, és mindinkább a **piaci szereplők bevonása** is megtörténjen.

A szakirodalom által leggyakrabban vizsgált téma a tervezés szereplői körének meghatározása és különösen annak kiszélesítése a lakosság és a helyi civil szerveződések tervezésbe való bevonása révén. Az 1970-es évek óta a várostervezés a pusztán fizikai tértervezés-rendezés helyett egyre inkább a **stratégiai tervezés** irányába mozdult el, amely komplex szemlélettel, a térbeli mellett a gazdasági, társadalmi, környezeti vonatkozásokkal is számolva, többszereplős térben zajló tervezési modellt jelent. Ennek eredményeként nem egy terv, hanem egy folyamatos visszacsatolásra és korrekcióra épülő tervezési folyamat jön létre. A lakossági részvétel a várostervezésben az 1970-es évek óta számos nyugat-európai országban és az Egyesült Államokban is széles körben elfogadott alapelvvé vált. Ugyanakkor a jóléti államok leépülésével, a piaci logika előtérbe kerülésével

a lakossági részvétel lehetőségei csökkentek, az ebből származó konfliktusok pedig az elmúlt években újra előtérbe hozták ezt a kérdést.

Lukovich Tamás megfogalmazásában „a közösség egyre meghatározóbb rétegei egyre tájékozottabbak lesznek a városok jellegéről és problémáiról, és egyre kevésbé lesznek toleránsak a városépítések egyéni szélességeivel szemben.”⁶ Ugyanakkor a lakosság bevonásának pár évtizednyi tapasztalata még nem elegendő ahhoz, hogy messzemenő következtetések levonására adjon alapot. Egyes szerzők azt is megjegyzik, hogy a közösség sem képes mindenre, nem szabad túlértékelni a lakosság szerepét (McWilliams, C., 2004.). Éppen ezért a „konzervatívabb” megoldás nem a lakosság direkt bevonását, hanem érdekeinek közvetett képviselését, a helyi (civil) szervezetek, hatóságok szerepének fontosságát hangsúlyozza, de az eljárás lényege ebben az esetben is az, hogy a felülről jövő tervezés helyett az **alulról jövő kezdeményezésekre** épüljön a tervezés.

A lakossági részvétel a várostervezésben mára olyan általánosan elfogadottá lett érték, amely mellett sokszor gondolkodás nélkül tesszük le a voksunkat (legalábbis az elméleti igények szintjén). Érdemes azonban röviden áttekinteni azt is, hogy milyen érvek szólnak a szélesebb társadalmi bevonás mellett a tervek érvényesülése szempontjából.

A lakosság bevonásának indokai

A lakosság bevonásának indoka lehet az egyszerű információgyűjtés, hiszen a tervező nem ismerhet annyi részletet, érdeket, vagy ötletet, mint amennyi a helyi lakosokban megfogalmazódik. Emellett rendkívül fontos szempont a lakosság tervezésbe történő bevonása mellett, hogy a demokratikus, decentralizált döntéshozatal érvényesülhessen. Ezáltal a lakosságnak lehetősége nyílik a tervezési folyamat ellenőrzésére a szabadpiaci folyamatok korrekciója, a közjavak igazságos szétosztása, a korlátozott források kiaknázásának hátráltatása érdekében.

Másfelől sokkal praktikusabb megfontolások is szólnak mellette, a leggyakrabban használt érvrendszer szerint a lakosság bevonása révén a tervek által érvényesíteni kívánt közérdek pontosabb, teljesebb megfogalmazásra kerül, mintha csak a képviseleti módszerrel keresztül érvényesülhetnének a helyi lakosság igényei, elvárásai.

Emellett a tervek érvényesítését is elősegíti azáltal, hogy annak alkalmazói (mint lakosok) magukénak érzik a terveket, és legitim szabályozónak tekintik azáltal, hogy részesei lehettek a tervezési folyamatnak. A legtöbb tanulmány szerint, ha sokan elfogadják a tervet, akkor az könnyebben kivitelezhető. Az érvrendszer szerint az érintettek és a közösség minél szélesebb körű bevonásával jobb minőségű fejlesztés válik lehetővé, hiszen a lakosokat legközvetlenebbül érintő problémákra irányítja rá a figyelmet, és hatékony problémakezelést tesz lehetővé.

Egy további szempont a partícipatív tervezés mellett a várostervező, mint szakember szerepvállalásának átalakulásával hozható összefüggésbe. Az 1970-es, 1980-as évektől kezdődően (lassú) szemléletváltás indult meg ebben a tekintetben a várostervező szakmán belül is: részben interdiszciplinárisabb, több ágazatot, szakterületet bevonó folyamattá lett

⁶ Lukovich Tamás: A posztmodern kor városépítészeteinek kihívásai Szószabó Stúdió Budapest 1997. p. 183.

a várostervezés (az építészek mellett mindinkább helyet kapnak benne a közgazdászok, szociológusok, település-földrajzosok és egyéb tudományágak képviselői).

Másfelől a szakma önképe is kezd lassan átalakulni: a „megmondó”, a közérdek és közakarat egyszemélyi letéteményeseként működő várostervező felől a folyamatokat becsatornázni, a tervek nyelvére „lefordítani” képes mediátori szerepkör betöltője felé mozdult el a szakma öndefiníciója és a vele kapcsolatos elvárások (legalábbis a retorika szintjén és egyes nyugati országok gyakorlata esetében).

A közösségi részvétel fejlődésének periódusai Norvégia példája alapján (Fiskaa, H., 2005.) kerülnek bemutatásra, de egész Nyugat-Európára érvényesek a megállapított szakaszok:

- 1.) Az 1960-as években az információszerzésre korlátozódtak,
- 2.) az 1970-es években megindult a dialógus is,
- 3.) az 1980-as években törvényileg is kiterjesztik a közösségi részvétel formáit (pl. önkéntes munka),
- 4.) végül az 1990-es évtizedben elmozdulás következett be a részvételtől a kooperáció felé.

A közösségi részvétel erősítésének modellje lényegében az, hogy a kezdeményezők (magán- és közösségi beruházók) és a közhatalóságok, tervezők közötti kapcsolat gyengítésével növekedjen az érintettek, lakosok befolyása. További, negyedik szereplőként a tömegmédia jelenik meg, illetve az első három bármelyikéhez csatlakozhatnak a kutatók.

A közösségi tervezés minimális alapfeltételeiként Sain Mátyás (2008) a motivációt, a rendelkezésre álló erőforrásokat, valamint a tervezői készségeket emeli ki, ezek hiányában „feleslegesen” lefutott körnek tekinthető az érintettek bevonásának kísérlete.⁷

Ugyanakkor manapság a partnerség emlegetése olyan „divatos” vált, hogy sokszor elfelejtődik a tartalma. Egy, a helyi stratégiai partnerségeket vizsgáló Leichester-i esettanulmány alapján (Apostolakis, C., 2004.) a partnerség, együttműködés ott fontos, és különösen hasznos, ahol hosszú távú, bizalmi viszonyra van szükség, a rövid távú projekteknél nincs rá szükség.

A lakosság bevonásának formái

A Községi Tervezési Együttműködés (Community Planning Partnership) legfontosabb feladatai a következők lehetnek:

- fórumok szervezése, a jövőképről való egyeztetés; szakértők bevonása; rövid és hosszú távú célok meghatározása; társult kezdeményezések (közösségi és állami szintű egyben), együttműködési elkötelezettség a megvalósításról, a társadalmi befogadás elősegítése. (Carley, 2004).
- **Munka- és tanácsadó csoportok** működtetése, amelynek tagjai a lakosok, a kereskedők és a beruházók. Előnye, hogy viszonylag reprezentatívak és bizalom alakulhat ki köztük. Emellett **ötleteléseket** (*brainstorming*) és általános találkozókat szerveznek. (Fiskaa, H., 2005.)

⁷ A közösségi tervezés buktatóiról, valamint annak magyar gyakorláról (ill. hiányosságairól) bővebben ld. Sain M., 2008.

- Községi akciótervezés: egy konkrét terület problémájának azonnali megoldását célozza a helyi érintettek bevonásával. (Fiskaa, H., 2005.)
- A **tárgyalás** képezi a leginkább formalizált fajtáját a részvételnek, amelyet törvényileg szabályoznak. (Fiskaa, H., 2005.)
- A lakosság bevonásának formája lehet a **közösségi auditálás** (*community audit*), amelynek módszerei a konzultáció, a tervalkítás és a monitoring. A közösségi csoportokkal **interjúkat** készítenek, majd ezeket **SWOT analízissel, prioritási-hálóval** vizsgálják. További lehetőség a közösségi erőforrások állományának felmérésén (survey) alapuló adatbázisok létesítésével a helyi tervezés technikai megalapozottságát erősíteni. Kérdés, hogy kikre terjedjen ki a felmérés (reprezentativitás). Fontos az elemzés szintje is, hogy a helyi eredmények alapján ne következtessünk magasabb szintre vonatkozóan; illetve az elemzés kapcsolata a gyakorlattal, megvalósítással: mindez csak bizonyos csoportokról, a város egy bizonyos részéről, egy bizonyos időpontban mutat valamit. Végeredményben az auditálás célja a javak allokálása közösségi prioritások figyelembevételével (Murtagh, B., 1999.).
- Az Egyesült Királyságban a tervezési reform keretében bevezettek egy **Helyi Tervezési Rendszert**, amelyben kiemelt szerep jut a participációnak: kiadtak egy dokumentumot, ami tanácsokat és hivatkozásokat gyűjt össze a participáció elősegítésére. Az új rendszer keretében a helyi hatóságnak a **Közösségi Részvétel Nyilatkozatában** kell feltüntetni, hogy mikor és hogy vesz részt a közösség a tervezésben. A bevonás legnépszerűbb formái a konzultációs dokumentumok, bemutatók, közösségi találkozók, a jövőben pedig a konzultációs dokumentumok, interaktív weboldalak, bemutatók és közösségi találkozók által valósítható meg a sikeres participáció. Az anyag a módszereken kívül a felmerülő akadályokat és a megoldásokat is részletezi. (Baker et al., 2006)
- A helyi közösségek egymással való együttműködése érdekében fontos a nyilvánosság és a széleskörű részvétel biztosítása.
- Az eredményes kimenetel érdekében a **lehető legváltozatosabb összetételben** kell minél több érintettet bevonni (többek között perifériára szorultak és központi figurák egyaránt, erős ill. gyenge gazdasági pozícióval rendelkezők stb.). (Stewart, M. et al., 2004.)
- A lakosság bevonásának egészen egyedi módszerei is lehetnek, az egyik cikk szerint például a modern eszközök (GIS, web) felhasználásával készített **„mentális térképek”** alapján mérték fel a város közösségi, funkcionális tereit, majd ennek eredményeit felhasználva zajlott a tervezés. (Al-Kodmany, K., 2000.)
- A lakosság részvétele hangsúlyos kell legyen a **probléma-azonosítás** fázisában, illetve a **döntéshozókészítő vita** során, érdemes tehát minél korábbi fázisába bevonni a tervezésnek. A vezetőség szerepének ekkor még inkább a megfigyelésre kell korlátozódnia, hiszen egy bizonyos távolságtartás szükséges az objektivitás megőrzéséhez.
- A lakossági bevonás feltétele az **adminisztráció korszerűsítése**, a **modern információ-kommunikációs technológiák** (IKT) alkalmazása (a jó kommunikáció, jobb informáltság érdekében).

Korlátok, nehézségek a lakossági bevonás során

- Problémát jelenthet a lakossági bevonás esetében a **NIMBY** (Not In My Back Yard) **effektus kezelése**, vagyis annak a helyzetnek a feloldása, amikor a lakosság egyes alcsoportjainak érdeke ütközik, és az „össztársadalmi” érdek megvalósítását gátolja, hogy senki sem akarja a „hátsó kertjében”, azaz a közvetlen szomszédságában telepíteni az adott funkciót (pl. hulladéklerakó stb.).
- Problémát okozhat, hogy a helyi közösségek gyakran **önállóan** lépnek fel ahelyett, hogy „egyesítenék erőiket”.
- A közösség bevonása **lassú folyamat**, ezért határozott és stabil irányelvek mentén kell felépíteni.
- A közösség bevonását akadályozó tényező lehet, hogy a vezetők által elindított programokban sokszor törés következik be, amikor másik ember veszi át a posztot. Ez gyakorlatilag a **pártfüggetlen vezetők hiánya**.
- A **nemzeti politikák változásai** is gyakran megtörik a lokális fejlesztéseket.
- Problémát okozhat az **együttműködés kultúrájának hiánya**, az egymás iránti bizalom hiánya, sokszor a kommunikáció elégtelen volta.
- Gondot okozhat a kialakult **koalíciók egyenlőtlen pozíciója**, illetve az egyes közreműködő csoportok egyenlőtlen erőforrás-elosztása.

A közösség tervezésbe való bekapcsolásától a legtöbb szereplő – illetve a cikkek írói is – a tervezés hatékonyságának, sikerességének növekedését várja. Azt azonban szintén több helyütt leírják, hogy a központi kormányzatnak mindig is igen fontos helye lesz a tervezésben, és ezt nem szabad elfelejteni, lebecsülni. Az erőviszonyok – a tervezés egyes szakaszaiban is – folyamatosan változnak, a legnagyobb kihívás talán a tervezés folyamata során az egyensúly megteremtése. Fontos, hogy a kormányzat ne gyakoroljon túl nagy nyomást, azonban a közösségek szerepvállalását sem szabad túlbecsülni. Az együttműködés, partnerség kiemelt jelentőségű, ahogy erre már a városi kormányzásról szóló pont is utalt.

2.1.3 A köz- és magánszféra partnersége (PPP)

Napjainkban egyre inkább az a vélemény alakul ki a nemzetközi várostervezési- és fejlesztési irodalomban, hogy nem szabad figyelmen kívül hagyni a piaci szereplőket, hiszen óriási befolyással lehetnek a fejlesztésekre. A befektetők tervezésbe – és megvalósításba – történő bevonásának egyik legelterjedtebb módszere a köz- és magánszféra együttműködésén alapuló PPP (Public, Private Partnership) projektek megvalósítása. A jóléti államok leépülésével és a piaci logika előtérbe kerülésével – különösen az 1990-es évektől kezdve – mindinkább előtérbe került a befektetők irányítása, szabályozása helyett a velük való együttműködés, a tervezés korai szakaszába történő bevonásuk (a kontinensen kívül – Egyesült Királyság, Egyesült Államok – már korábban is nagyobb jelentősége volt a piaci szereplők bevonásának).

A köz- és magánszféra együttműködésén alapuló PPP-k (KME) esetében tág megközelítést alkalmazunk, idesorolva minden olyan együttműködést, ahol az adminisztratív döntéseket nem kizárólag a közszféra kompetenciáján belül hozzák, hanem a döntéshozatal a magánszereplőkkel való tárgyalás eredményeként, konszenzusos alapon történik. Ez különböző háttérű, célú és eltérő érdekcsoportokba tartozó szereplők

bevonását jelenti, jellemzően hosszú távú együttműködés keretében. Napjainkban a modern településrendezés, területhasználati tervezés területén megfigyelhető az a nemzetközi trend, mely szerint a városfejlesztési projektek is egyre inkább többszereplőssé válnak és PPP konstrukciókban valósulnak meg. Ugyanakkor a közszféra és a magánszféra együttműködése problémás lehet, ha korporatív jellegű, erre jelent megoldást a kollaboratív tervezés, amely minden releváns érdekeltet magába foglal. A bevont érdekcsoportok lehetnek: közszektor képviselői állami vagy helyi szinten, telektulajdonosok, beruházók, magán szervezetek, ... (Fiskaa, H., 2005.).

A PPP-kel foglalkozó általános szakirodalomban jellemzően három kulcstényezőt emelnek ki a köz- és magánszféra sikeres együttműködése tekintetében: megfelelő **intézményi felépítés, pénzügyi átláthatóság és megvalósíthatóság és területi externáliák** jelenléte (kiaknázása).

Nijkamp, van der Burch és Vindigni (2002) cikkükben konkrétan városrehabilitációs, városfejlesztési projekteket vizsgáltak, alapvetően kvalitatív tényezők összehasonlítása alapján tesztelték a három fent említett „elméleti” prekonceptiót, valamint keresték a meghatározható kritikus sikertényezőket az egyes PPP konstrukciók esetében. Az összehasonlító elemzéssel megvizsgált kilenc projekt mindegyikét PPP keretek között valósították meg Hollandiában, jellemzően közepes- és nagyméretű városokban. Az egyes projektek kiválasztásakor az összehasonlíthatóságra nagy hangsúlyt helyeztek (alapvetően hasonló esetek összehasonlításának módszerét alkalmazva), és ehhez a projektek szisztematikus elemzését végezték el kitérve az intézményi struktúrára, a pénzügyi és kockázati tényezőkre, a bevételek és költségek elemzésére és magára a projekt szervezetre is.

Az említett szerzők legfőbb eredményeit az alábbiakban összegezhetjük:

- **Átlátható pénzügyi feltételek:** amennyiben az érintettek jövedelmezőségi feltételei, követelményei nincsenek egyértelműen és megfelelő időben meghatározva, akkor a városfejlesztési projekt kivitelezése és eredménye nem lesz megfelelő.
- A **koncesszió alapuló PPP konstrukciók** jellemzően jól teljesítenek, sőt a **közös üzleti vállalkozás** keretében megvalósított városrehabilitációs projektek többnyire a legsikeresebbek (de a szerzők kifejezetten hangsúlyozzák, hogy ezek nem jelentenek egyértelműen tévedhetetlen modelleket).
- Amennyiben a fejlesztési kezdeményezés a **magánszféra felelősségi körébe** tartozik, vagy közös felelősségen alapuló magán- és közszféra üzleti együttműködésével valósul meg **sok magánszereplő részvétele** által, és a résztvevők kiválasztási procedúrájában a **közvetlen kapcsolatok, ismerettség** és a **nyílt kiválasztás** is szerepet kap, akkor a projekt nagy eséllyel lesz sikeresen megvalósítva.
- Amennyiben PPP konstellációban a partnerek kiválasztása folyamán **nyílt kiválasztást** alkalmaznak, és megfelelő **várakozások** vannak a **telekárak növekedése** tekintetében már a projekt fázisban, akkor a fejlesztés nagy valószínűséggel lesz sikeres.
- Érdekes további adalék a megvizsgált projektek alapján, hogy a talajszennyezés és más környezeti károk elhárításának, illetve az ezzel járó költségek hiánya a közszféra oldaláról nézve jellemzően emeli a projekt sikerességének esélyét.

Megállapítható tehát, hogy a PPP konstrukciók sikertényezőinek egyik kulcseleme a „joint venture modell” alkalmazása, azaz a városrehabilitációs projektek közös üzleti vállalkozás keretében történő megvalósítása. További „sine qua non” feltétel a költségek, bevételek és nyereség megfelelő időzítése és átláthatóságának biztosítása, valamint a projekt részek tervezésének, kockázatviselésének és a szereplők részvételi módjainak kellően korai tisztázása, egyértelmű rögzítése, a szereplők erre való rálátásának biztosítása.

A megvizsgált esetek alapján bizonyítást nyert az a hipotézis, hogy minél nagyobb a területi fókusza (*spatial scope*) az adott projektnek, annál jobb eredményeket lehet vele elérni.

A köz- és magánszféra partnerségének elterjedt formája a **francia vegyes tulajdonú gazdasági társaság** (*SEM, société d'économie mixte*), amelynek keretében a közsféra helyi vállalkozásokat működtet, projekteket valósít meg. Ez a társasági forma az első világháborút követően jelent meg Franciaországban, az első szabályozáshoz képest (mely 40%-ban határozta meg az önkormányzatok tulajdon-arányát) fokozatosan emelkedett a közsszféra részesedése, mára 85%-ban maximalizálta a közsféra tulajdonrészét. Míg az első SEM-ek megjelenésekor az önkormányzatok nem szerezhettek többségi tulajdont, addig ma már ez kifejezetten törvényi előírás, nyilván azzal a szándékkal, hogy a közcélok minél biztosabban, ellenőrzött módon valósuljanak meg. Ugyanakkor azáltal, hogy az önkormányzati részesedés nem haladhatja meg a 85%-ot a leglényegesebb kérdéseket önmagában az önkormányzat nem döntheti el a többi tulajdonos ellenében, ami biztosítékot jelent a fejlesztő társaság piaci alapon való működéséhez. Jelenleg Franciaországban az önkormányzatok operatív városfejlesztési, valamint ingatlankezelési, városüzemeltetési, esetenként építési feladatait az esetek túlnyomó részében SEM-ek látják el. A SEM-ek Franciaországban részvénytársasági formában működnek. A közsféra oldaláról elsősorban települési önkormányzatok, de település-csoportok, megyék, sőt régiók is szerepet vállalnak; míg a magántókért fele részben bankok képviselik, közülük a legjelentősebb a Caisse des Dépôts csoport, a francia állam fejlesztési pénzügyintézete.

Összességében mindezek mellett kiemelendő, hogy a PPP konstrukciók alkalmazása nem jelent csodaszert, sem automatikus sikert, ugyanakkor az egyedileg az adott projektre szabott (*tailor made*) magán- és közsféra együttműködések (PPP) alapvető eszközöket jelentenek napjaink városfejlesztési, városrendezési terveinek megvalósításában.

Ingatlanfejlesztők, befektetők bevonása és befolyásolása

Fontos szempont lehet a befektetők bevonásában, hogy az üzleti partnerek lehetőség szerint helyiek legyenek, így szoros kapcsolat alakítható ki velük, és a fejlesztési terv is könnyebben érvényesíthető. Ebben az esetben figyelni kell arra is, hogy helyi munkaerőt alkalmazzanak, máskülönben a különböző státuszú rétegek eltérő arányban részesednek a hasznokból. (Patrick, L., Brendan, N., 1995.)

Az Egyesült Királyságban az egyeztetési folyamat három típusa különíthető el a tekintetben, hogy a (többnyire magánszférát képviselő) **fejlesztők milyen mértékben lettek bevonva** a tervezési folyamatba; e szerint 1.) közvetítő, 2.) alkudozó és 3.) döntő szerepük lehet. Három esettanulmány reprezentálja a három típust London, Dorset és Liverpool környéki kereskedelmi beruházások alapján. Mindhárom esetben egy cég volt a befektető (Carters), amely a két előbbi esetről magántulajdonban volt, a harmadiknál viszont egy köztulajdonú vállalat része lett. A londoni esettanulmányban a Carters cég

szereplők közötti közvetítő szerepe emelkedik ki. A dorseti esetben a három fél (a fejlesztő, a helyi hatóság és a földtulajdonosok) közötti alkudozással valósult meg az egyeztetés. A liverpooli fejlesztés során a Carters és a helyi hatóság között az állami szférát képviselő Felügyelőnek volt döntő szerepe. A tanulmány arra a következtetésre jutott, hogy a végeredmény függ a kulcsszereplők képességeitől; a sikeres tervezés tudást, képességeket, gyakorlatot és bizalmat igényel, így valósítható meg az elkülönülten és párhuzamosan történő fejlesztési kontroll és az egyeztetési folyamat integrációja. (Claydon, J., Smith, B., 1997.)

2.1.4 A tervek megvalósításának eszközei, az érvényesülés erősítése

A nemzetközi szakirodalom írásai alapján az egyes európai országok gyakorlatában egyre inkább megfigyelhető a településtervezés és a településfejlesztés, a tervek megvalósítása során a **piaci alapú eszközök alkalmazása**. Ezáltal a közsféra szerepe átalakul, a korábbi monopolhelyzetben lévő fejlesztő szerepkör helyett egyre inkább a folyamatok irányítójaként, koordinálójaként lép fel, miközben a megvalósítást részben, vagy egészében a (megfelelő szabályok között működő) piaci folyamatokra, automatizmusokra bízza.

A magyar tervezési rendszer alapvetően az övezetes, szabályozó tervezési metódust követi, azonban a rendszerváltás, de különösen a 2000-es évek óta a piac és az ingatlanbefektetők jelentős befolyással bírnak a tervek megvalósulására – illetve sok esetben a meg nem valósulására. Ezért (és a nemzetközi trendek hatására) a jelenlegi tervezési folyamatban már itt-ott megjelent a piaci alapú eszközök bevezetése a tervekbe. Ilyen kezdeményezés szerepel a Fővárosi Szabályozási Keretterv most zajló tervezési fázisában, ahol a város belső részeinek rehabilitációját kívánják serkenteni egyfajta fejlesztési „bónusz” bevezetésével.

Piaci alapú eszközök integrálása a tervezésbe

Az egyik ilyen lehetséges eszköz a hagyományos övezetes (zoning), a szabályozó és szankcionáló jellegű tervezés mellett/helyett a **fejlesztési jogok piacának**, a velük való kereskedésnek a bevezetése. (Micelli, E., 2002. alapján)

- Az övezeti szabályozás meghatározza az egyes területek használati módját, azzal a céllal, hogy optimalizálja a városi funkciók keveredését, és biztosítsa a közösségi használatra szánt területek létét és ellátását, és infrastruktúráját. Ebben a két dologban a közösségi szereplő pozíciója eltérő, az első esetben szabályozza a termelés és fogyasztás helyszíneit, a másodikban közvetlenül beavatkozik.
- A tervezés befolyásolja a telkek értékét, bérleti díját, ami magánbefektetőket juttat pozitív externáliákhoz (a telkek értéknövekedéséből eredő extra profit), ezért fontos új eszközök bevezetése, mint például a fejlesztési jogokkal való kereskedés.
- Korlátja az eszköznek, hogy nem tudja pontosan meghatározni, hol keletkezik externália, és ki az, aki profitál belőle, illetve hogy magas adminisztratív költségekkel jár. Továbbá elvi fenntartásokat okozhat, hogy legitimálja a környezet helytelen használatát (ld. a jog, hogy szennyezd a környezetet).
- Az Egyesült Államokban elterjedt eszköz, Európában ritkábban használják (bár napjainkban számos területen egyre gyakoribb az alkalmazása). Olaszországban a

közelmúltban néhány helyen bevezették, kimondottan egy-egy ügy megoldására, például a környezet védelmével vagy a városrehabilitációval összefüggésben. Az eszköz alkalmazása elérte a kívánt hatást. Az alábbi leírás arra adhat választ, hogy mi a siker titka az olasz esetben:

Modellek és stratégiák a fejlesztési jogok piacának bevezetésére

Az alapséma az, hogy egy hosszú távú terv keretében kijelölik, mely területeken akarnak változtatni; ezeket a területeket osztályozzák, és egy-egy építési indexet rendelnek a területhez, függetlenül attól, hogy magán-, vagy közhasználatú. Ezután szekciókra osztják a területet, ahol a tulajdonosok meghatározhatják, hol nem adják át a fejlesztési jogot. Azon területek tulajdonosai, ahol közösségi fejlesztést terveznek, ezt a jogot olyan helyen használhatják, ahol magánfejlesztés lehetséges. Onnantól, hogy egyszer ez leosztásra kerül, a közösségi célra szánt területek tulajdonosai ingyen, vagy alacsony áron adhatják csak el a területet az állami hatóságnak.

Előnyök:

- Az átalakításra szánt területek tulajdonlása csak a jelenlegi jogi státusszal „terhelt”, függetlenül a tervezett használati módtól.
- A közösségi használatra szánt területek tulajdonosai eddig csak a nehézkes és hosszú kisajátítási folyamatra várhattak, legfeljebb a piaci érték feléért.
- Az övezetes szabályozás egyenlőtlenségeit kiküszöböli.
- A tulajdonosok kevésbé válnak érzékennyé a tervezett földhasználatra.
- A hatóság olcsón, vagy ingyen szerezheti meg a számára szükséges területet.

Olaszországban jellemzően két stratégiát követnek ezen az alapmodellen belül

1. „Tiszta” verzió: minden változásra szánt területre alkalmazzák, pl. Torino, Reggio Emilia, Parma, Piacenza
2. Vegyes modell: a területek egy részére alkalmazzák a fejlesztési jogok piacát, míg a többi területen marad a hagyományos övezetes tervezési rendszer. Ilyen példát jelent Ravenna, ahol a város körüli zöld gyűrű és egy belvárosi rehabilitáció esetében alkalmazzák a fejlesztési jogokat, a város többi területén nem. (Ebben az esetben a zöldgyűrű területén lévő telek a köz számára történő átadásával lehetett fejlesztési „bónuszhoz” jutni, melyet a rehabilitációs területen történő fejlesztésekhez használhattak a befektetők. Ezzel egyúttal elősegítették a városi zöldterületek gyarapodását és a befektetői érdeklődésnek a tervezett rehabilitáció területére történő orientálását.)

Hátrányok:

- Nehézséget jelent az eszköz alkalmazásában, hogy nehéz be kategorizálni a területeket, főként, ha nagyon sok különböző jellegű területre vonatkozik a tervezés ezen módszere. A módszer kulcsa a kialakításra kerülő építési index. Ha túl magas, könnyű megegyezni a tulajdonosokkal, de kevesebb közterület marad.

- A fejlesztési jogok kezdeti elosztása erősen függ az adott hatalmi és egyéb erőviszonyoktól, és ez heves vitákat, ellenérzéseket válthat ki. Továbbá idővel kialakulhat a fejlesztési jogok piaca, amely független, önálló életre kelhet, és amelyen belül az ármozgások a közérdekkel ellentétes irányba is mozoghatnak – ezáltal az egyébként kívánatos fejlesztések vonzereje csökkenhet.

Következtetések

- A fejlesztési jog nem működhet „láthatatlan kézként”, akkor sikeres a stratégia, ha a hatóság érezhetően jelen van, és moderálja a helyzetet.
- Ravennában például sikeres volt ez a stratégia, mert a kötelező kisajátítás helyett az önkormányzat olcsón megvehette a zöldgyűrű területét, miközben a fejlesztői érdeklődést a rehabilitáció területére fókuszálta, ezáltal 33 hektár zöld parkot tudtak létrehozni a város szélén.
- Szükség van a két módszer (a szabályozó és a piaci alapú eszközök) integrálására. A fejlesztési jogok piaca nem helyettesíti a tervezést, hanem egy, a tervek megvalósulásának előmozdítása érdekében használható kiegészítő eszköz. Cél a tervek hatékonyságának növelése.
- A fejlesztési jogok piacának alkalmazása két gondot tud jól kezelni:
 - A kötelező kisajátítással járó nehézkes procedúrát egyszerűsíti, és a vele szemben tanúsított tulajdonosi ellenállást tudja javítani.
 - A közösségi fejlesztések okozta pozitív externáliákból, értéknövekedésből a közösség (is) részesül általa.
- Ezzel együtt van, ahol jobb a hagyományos tervezés eszközét használni, a fejlesztési jogok eszközének alkalmazása nem helyettesíti azokat.
- Fontos, hogy az önkormányzat/közösségi szereplő aktívan, láthatóan részt vegyen a folyamatban.
- Probléma a kiinduló állapot és az értékek meghatározása.

Az értéknövekedés, „betterment” kezelése

A közösségi fejlesztések által keltett telek-értéknövekedés problémája a fejlett világ településfejlesztési jogrendjében mindenütt fontos helyet foglal el. Az angol és német rendszerből ismert értéknövekedési adó vagy illeték a közösségi szereplők fejlesztései által bekövetkező ingatlan/telekérték-emelkedést adóztatja meg a közösségi fejlesztés költségeihez való hozzájárulásra kötelezve az érintett tulajdonosokat. Ugyanakkor számos kétséget, nehézséget is felvet egy ilyen típusú adó bevezetése: kérdéses, hogy hogyan számszerűsíthető, meddig terjed ki egy-egy beruházás pozitív externális hatása, hogy telekre, vagy ingatlanra számolandó-e az értéknövekedés.

A gazdasági alapú eszközök fajtái főként a közszektor szerepvállalásának – a fejlesztői funkciónak – tervezési kultúránként eltérő mértékével, arányával és a fejlesztési feladat bonyolultságával, komplexitásával függnek össze. (Locsmándi, 2002.)

1. táblázat: A településtervezés gazdasági alapú szabályozó eszközeinek általános összefüggései

A fejlesztési feladatok bonyolultsága, komplexitása		
A fejlesztői funkció	nagy	kicsi
erős	föld-, telekpolitika	ingatlanadó
gyenge	„eszközhány”	hatásdíj, fejlesztési díj

- *Hatásdíj, fejlesztési díj.* Azokban az országokban, tervezési kultúrákban, ahol a közösség közvetlen fejlesztői tevékenysége csak a legfontosabb infrastrukturális hálózatok és létesítmények kiépítésére és az alapvető közhatalmi, közellátási feladatok teljesítésére terjed ki – azaz a tervezés fejlesztői funkciója viszonylag gyenge – (például az Amerikai Egyesült Államok) a hatásdíjak és fejlesztési díjak terjedtek el. Céljuk annak biztosítása, hogy a jelentősebb területi fejlesztések keltette pótlólagos közöltségekhez a fejlesztések hasznélvezői megfelelő mértékben hozzájáruljanak.

A fejlesztési és hatásdíjak eszköze viszonylag egyszerűen alkalmazható a közszekeor közvetlen beavatkozását kevésbé igénylő területi fejlesztések esetében (például nagy összefüggő szabad területek felparcellázása, homogén jellegű beépítése a fejlesztő által). Kevésbé alkalmas azonban a bonyolultabb, komplexebb, és a jelentős közérdeket is hordozó fejlesztések befolyásolására (például lakóterületi rehabilitáció), és nem használható az „értéknövekedés elvonására” olyan esetekben, amikor valamely, a közszekeor által végrehajtott fejlesztés (például új út építése, útrekonstrukció, jelentős tömegközlekedési vonal kiépítése) okozza a földterületek értékesebbé válását.

- *Föld-, telekpolitika.* A települési földpolitika szélesebb körű alkalmazása általában azokban az országokban, tervezési kultúrákban jellemző, ahol a közszekeor fejlesztői funkciója erősebb, illetve ahol a települések a területek fejlesztése során a nagyobb infrastrukturális hálózatok mellett felvállalják a kisebb jelentőségű helyi hálózatok és egyéb kiegészítő fejlesztési elemek kiépítését is. Főként az európai kontinens országaiban az önkormányzatok erősebb fejlesztői aktivitása erősen összefügg azzal, hogy a települések fizikai környezetének komplex szemléletű alakítása (a „jó városforma”) kimondva, vagy kimondatlanul a közjavak kategóriájába sorolódik, illetve hogy az állam és az önkormányzatok közvetlenebb szerepet vállalnak a területi fejlesztés társadalmi hatásainak kezelésében (például a területi szegregációval szembeni erőfeszítések, megfizethető árú lakások építése).

Szemben a fejlesztési és hatásdíjak „utólagos” eszközével, a földpolitikát „előzetes” jelleggel alkalmazzák. A települések vagy hosszú távra tervezve felvásárolják a fejlesztésre szánt területeket, vagy közvetlenül a fejlesztési projekt megkezdése előtt szerzik meg a területeket, majd a fejlesztés közszekeor által felvállalt részének elvégzése, a területek „feljavítása” után a telkeket eladják a magánfejlesztőknek, befektetőknek. A korai időszakban történő felvásárlással

szemben gyakran felmerül a „közösségi telekspekuláció” vádja, illetve erősen korlátozhatja az anyagi források hiánya és a jelentős kockázat is. Emiatt több országban (Németország) a települések akkor kapnak kiegészítő jogokat a földterületek megvásárlásával kapcsolatban (elővásárlási jog, vételi jog, opciós jog, egyéb jogok), ha egy terület fejlesztésének szándékát a fejlesztés megkezdése előtt önálló települési rendeletben meghirdetik. A földterületek időleges köztulajdonba vétele jelentős mértékben elősegítheti a magánfejlesztések közérdekekkel összhangban való megvalósulását a bonyolultabb, komplexebb feladatok esetén is, mert az eladási szerződés részeként a település — természetesen az eladási árral (a tartós bérleti díjjal) is összefüggően — az általános fizikai szabályozáson túlmenő megkötésekkel is élhet.

Vegyes területhasználat, kevert funkció, kompaktság

Hollandiában az elmúlt néhány évtizedben a vegyes területhasználat fontos paradigmává vált a területfejlesztésben. Az amszterdami városfejlesztés már az 1980-as évek óta törekszik a CIAM által meghatározott négy városi funkció (lakhatás, foglalkoztatás, pihenés és közlekedés) keveredését célzó intézkedésekre. Míg az 1980-as években a horizontális dimenziót hangsúlyozták, az 1990-es években a vertikális dimenzió, majd az osztott funkció került előtérbe. A területhasználat vertikális keveredése a funkciók egymásfelettségét (pl. üzletek a lakótömbök alatt) jelenti, az osztott funkció pedig a tér egy egységének (pl. egy épület vagy lakás) egyidejűleg vegyes használatba vételét (pl. otthoni munka). Az amszterdami Keleti Dokknegyed a vegyes területhasználat ez utóbbi dimenzióinak kiemelésében tekinthető sikeresen megvalósult példának. A lakók és vállalkozások elégedettségének ellenére azonban megkérdőjelezhető a projekt sikeressége. A vegyes területhasználat alkalmazása mögött ugyanis regionális és országos kérdéseket érintő stratégiai célok elérése áll, melyekhez helyi szintű megoldások szükségesek, ezeket azonban sikeresen hajtotta végre a helyi önkormányzat. (Hoppenbrouwer, E., Louw, E., 2005.)

A városrekonstrukciós politikát 1997-ben vezették be Hollandiában, azonban már korábban is léteztek a nagyvárosok társadalmi-gazdasági fejlődését célzó intézkedések. A városrekonstrukciós politika az 1994-ben kiadott „Nagyvárosok Politikájának” (Big City Policy) részévé vált, mely a hátrányos helyzetű csoportok helyett a városok problémáira fókuszált. A rekonstrukciós politika keretében a hátrányos helyzetű negyedekben a társadalmi heterogenitás növelésével próbálják elkerülni a társadalmi-gazdasági hanyatlást, azaz a társadalmi-gazdasági státusz stabilizálása érdekében biztosítják ezekben a negyedekben a tehetősebb háztartások minimális számát. A helyi szereplők egyre inkább az állam segítségével próbálták népszerűsíteni a társadalmi heterogenitás növelését, igazán pedig azután érvényesülhetett, miután nemzeti prioritássá vált. A rekonstrukciós politika hátrányaként említhető, hogy aláássa a társadalmi hálózatok szerepét, és nem jelent automatikusan szociális kölcsönhatásokat. Hollandiában azonban azt várják tőle, hogy csökken a teher az ezekben a negyedekben tevékenykedő intézmények vállán, valamint a tehetősebb rétegek egyfajta közvetítő szerepet játszhatnak és elősegítik a társadalmi kohéziót. (Uitermark, J., 2003.)

Reaktív versus proaktív tervezés

Az Egyesült Királyság és a többi európai ország tervezési gyakorlatában az egyik legnagyobb különbséget az jelenti, hogy az előbbiben egy egyszerűsített tervezési zóna tölti be a közvetlen szabályozás eszközét, és a kisebb egységekre „fejlesztési levelek” (Development Brief) készülnek. Ennek megfelelően a tervek érvényesítése terén a helyi önkormányzatok lehetőségei is többféleképpen alakulnak. Míg az Egyesült Királyságban a reaktív tervezés jellemző, azaz a magánszféra kezdeményezései valósulnak meg a piaci erők alapján, és erre reagál a tervezés, addig a kontinens legtöbb országában a közszférának van vezető – proaktív – szerepe a fejlesztésekben. A Farthing (2001) cikkében szereplő esettanulmány az angol Bristol és a francia Poitiers városok tervezési rendszerének összehasonlítására épül, illetve ennek kapcsán az 1980-as évekbeli nagymértékű városszéli fejlesztések kezelési megoldásait veti össze. A két város abban különbözik, hogy Bristol-ban a magánszektornak, Poitiers-ban pedig a helyi önkormányzatnak volt erősebb ellenőrzési szerepe és befolyása. A tanulmány arra a végkövetkeztetésre jut, hogy a lakásépítés terén a piaci erők nagyobb szerepe esetén sem kerülhető el a helyi szintű tervezés, a kérdés csupán a koordinatív tervezés legalkalmasabb eszköze. (Farthing, S., 2001.)

Egy, a tervezésnek a kereskedelmi ingatlanok piacára gyakorolt hatásairól szóló tanulmány szerint (Jackson, C., Watkins, C. 2005.) a proaktív tervezés, ha nem is garantálja, de elősegíti a beruházási kedv fellendülését, orientálását még szerényebb gazdasági eszközök esetén is. A telekhasználat-szabályozás hatással van a piacra, ahol szigorú a szabályozás, limitált az elérhető területek mennyisége, ott magasabb bérleti díjak jellemzőek.

A kereskedelem decentralizációjának három nagy hulláma különíthető el Schiller (1986) alapján, ami hat a városokra is:

- 1.) a városokból elkezd kifelé terjeszkedni a kiskereskedelem,
- 2.) a nagy raktáráruházak, barkácsáruházak, outletek elkezdenek elterjedni az ipari zónában,
- 3.) a városon kívüli területekre települnek át (1980-as évek).

Főként a harmadik hullám hatott a belvárosok leépülése, kiürülése irányába, ugyanakkor pont ennek ellensúlyozására a belvárosokban is elkezdtek rehabilitálni a tradicionális kereskedelmi centrumokat, és elősegíteni a kereskedők itteni (újra)letelepedését. A tanulmány egy kérdőíves felmérés alapján arra a következtetésre jutott, hogy a piac formálásában a legfontosabb tényező a proaktív várospolitikák.

2.1.5 A tervezés hatékonyságának mérése, monitoring

A tervezés hatékonyságának mérését, az eredmények visszacsatolását ugyan sok cikk, szerző említi, ugyanakkor viszonylag kevés olyan konkrétumokat is tartalmazó ajánlást, tapasztalatot írtak le, amelyek kimondottan a tervezés hatékonyságának mérésére vonatkoznak.

Az egyértelműen megfogalmazott („egyszerű”) célok, amelyek kialakítása során az érintettek bevonásra kerültek, és egy közös értékrend alapján lettek megfogalmazva elősegíthetik a megvalósított eredmények nyomon követését. Ahhoz azonban, hogy a

tervek ne csak egy kívánságlistát, ne egy bevásárlási listát tartalmazzanak, a valóságban fellelhető lehetőségekre és körülményekre is reflektálniuk kell, a tervben szereplő célok térben való elhelyezését is fel kell tüntetni éppúgy, mint a finanszírozási forrásokat és az időbeli ütemezést, valamint az egyes célok megvalósításáért felelős intézmények, szervek, szereplők megnevezését.

A fenti elemekkel ellátott tervek elősegíthetik az átláthatóság, nyomon követhetőség, elszámoltathatóság és szankcionálhatóság követelményeinek teljesítését, és ezáltal megvalósulhat a tervezés körfolyamata, amelyben a monitoring becsatornázódik a tervek felülvizsgálatába és kialakításába.

A hatékonyság tovább javítható a hatósági szabályozás egyszerűbbé tételével, a dereguláció megvalósításával. Ezáltal kevesebb, jobban átlátható és közérthető szabályra van szükség, amelyek időtállóbbak, irányadást céloznak az aprólékos szabályozás helyett, kevesebb kivételt tartalmaznak, és hosszabb távon érvényesek maradnak. E mellett fontos a már meglévő szabályozások kikényszerítése, a szabálykövető magatartás elterjesztése. Ez utóbbi azonban azon társadalmi változások körébe tartozik, amelyek csak nagyon lassan, megfelelő ösztönzők jelenléte esetében és csak hosszú távon változnak. Továbbá számos nemzetközi és hazai írás is problémaként említi a megfelelő szakembergárda hiányát az egyes területi szintek vonatkozásában. (ld. Például Adamson, D., Morris, P., 2008.)

2.2 Nemzetközi kérdőíves felmérés eredményei, avagy a településtervezés működése Európa országában

A településtervezés nemzetközi tapasztalatainak feltárása érdekében mintegy 17 európai ország 30 szakértőjét kerestük fel, hogy egy részletes kérdőív kitöltésével szerezzünk első kézből származó információkat az egyes európai országok település- és várostervezési gyakorlatáról. A szakértők kiválasztásában és a címlista elkészítésében segítséget jelentett a VÁTI Kht. Nemzetközi, Területpolitikai és Urbanisztikai Irodájának külföldi EUKN és ESPON kontaktpontokkal való jó kapcsolata. A kutatásban való részvételre felkért szakértők többnyire egyetemeken dolgoznak, de voltak köztük minisztériumokban, a regionális adminisztrációban, valamint tervezőintézetekben dolgozó munkatársak is.

A kérdőíves kutatás célja az európai országok helyi, települési szintű várostervezési gyakorlatának és folyamatainak feltárása volt a válaszadók szemszögéből. A kérdőív a következő fő témakörökkel kapcsolatosan fogalmazott meg kérdéseket:⁸

- **I. Tervezési rendszer, a helyi/városi tervek típusai és jellemzői:** a szabályozás szintje, a tervek fajtái, területi szintje, léptéke, típusa, elfogadása, a tervezés és módosítás időigénye, monitoring kötelezettsége;
- **II. Részvétel, kommunikáció és információ:** a várostervezési folyamat résztvevői (például helyi önkormányzat, egyéb politikusok, tervezők, helyi vállalkozók és beruházók, egyéb magánszereplők, civil szervezetek, lakosság, szomszédos önkormányzatok), a részvétel foka az egyes tervezési szakaszokban, a helyi lakosok és fejlesztők tájékozottsága a tervről, az érintettek tájékoztatásának módja;
- **III. Megvalósítás, végrehajtás:** pénzügyi és megvalósítási ütemterv léte, realitása, a tervek megvalósulásának mértéke, finanszírozási források, a közérdek érvényesítésének módja a magánérdekkel szemben;
- **IV. Kifejtős kérdések:** a tervek megvalósulását elősegítő elemek és a tervezési folyamat kritikus pontjai.

A kiküldött kérdőívre a kutatási fázis lezárultáig, 2009. május 28-ig a következő 15 országból érkezett válasz: **Ausztria, Belgium, Egyesült Királyság, Észtország, Franciaország, Hollandia, Lengyelország, Luxemburg, Németország, Norvégia, Olaszország, Svájc, Spanyolország, Svédország és Ukrajna.**

Az alábbiakban részletesen összehasonlítjuk a 15 választ adó ország településtervezési gyakorlatát, az értékelés a kiküldött kérdőív tematikáját követi. Azokban az országokban, ahol jelentős regionális eltérések vannak a településtervezés gyakorlatában, a válaszok jellemzően csak a válaszadó által közelebbről ismert (regionális, tartományi, esetleg helyi) gyakorlatra vonatkoztak. Az elemzéshez felhasznált kérdőívekben szereplő megállapítások kizárólag a kitöltő személyes, szubjektív véleményét és tudását tükrözik, az ország tervezési gyakorlatáról más szakértő eltérően vélekedhet. Egyes esetekben felmerült annak a lehetősége, hogy a válaszadó félreértette a kérdést és hibás választ adott, ezeket saját kutatásunk segítségével próbáltuk meg javítani és biztosítani az adatok hitelességét.

⁸ A kiküldött kérdőív a Függelék 2. fejezetében található meg.

Az alábbiakban a fenti témakörök mentén összehasonlító jelleggel halad az elemzés. Az egyes országokra vonatkozó főbb településtervezési jellemzők tételes ismertetése a Függelék 3. és 4. fejezetében szerepel.

2.2.1 Tervezési rendszerek, tervek főbb jellemzői

A településtervezés szabályozásának szintje

A településtervezés gyakorlatát nagyban meghatározza az adott ország kormányzati rendszere és közigazgatási berendezkedése. Hollandiában, Svédországban és Ukrajnában központi szinten van szabályozva a településtervezés. Ausztriában, Belgiumban és Spanyolországban kizárólag regionális szinten, a kilenc „Bundesland” és a tartományok szintjén van szabályozva a tervezés, ezért itt jelentősek a regionális eltérések. Az erős tartományokkal rendelkező föderális Németországban és Svájcban létezik egyrészt nemzeti szintű szabályozás, másrészt a szabályozás eltér a szövetségi tartományok és a kantonok szintjén. A hagyományosan erős régiókkal rendelkező Lengyelországban és Olaszországban regionális és helyi szintű szabályozás vonatkozik a települési tervekre. Az Egyesült Királyságban a tervezési rendszer eltér egymástól Skóciában, Wales-ben és Észak-Írországon. Észtországban, Luxemburgban és Norvégiában helyi szinten van szabályozva a települési tervezés.

A települési tervek típusai és jellemzőik

Az elemzés során a válaszadók összesen 49-féle tervet mutattak be. Általánosságban elmondható, hogy a települések készítenek egy stratégiai szintű dokumentumot, illetve egy részletesebb, a területfelhasználást szabályozó tervet. Kivételt képez talán Wales esete, ahol nincs olyan terv, ami stratégiai jellegű, a helyi fejlesztési terv kizárólag a területfelhasználást szabályozza. A települési tervek nagy része hosszú távú (10 évre vagy annál hosszabb időtávra vonatkozik). A válaszadó 15 ország közül tíz országban készül városkörnyékre, városrégióra vonatkozó terv: Belgiumban, Skóciában, Észtországban, Franciaországban, Hollandiában, Lengyelországban (itt ennek csak elvi jelentősége van, a valóságban nem készült még ilyen), Németországban, Olaszországban, Spanyolországban és Ukrajnában (ez utóbbi járási szintű terv).

A válaszok elemzése alapján kirajzolódnak bizonyos tervtípusok, melyek jellemzői országonként hasonlóak. Az alábbiakban ezeket a tervtípusokat mutatjuk be:

1. Városfejlesztési koncepció, stratégiai terv:

Egy olyan települési szintű stratégiai dokumentum, mely tartalmazza a település területi jövőképét. A koncepciót általában a helyi önkormányzat fogadja el, egyes országokban (pl. Németország) vonatkozhat település feletti szintre is. E tervtípus léptékét illetően eltérő az egyes országok gyakorlata, Ausztriában például közepes- vagy kisleptékű, míg Hollandiában nagyleptékű. Az országok nem egységesek abban, hogy jogilag kötelező-e ilyen tervet készíteni vagy sem. Több olyan gyakorlattal is találkoztunk, ahol települési szinten nem készül olyan dokumentum, amely egyszerre stratégiai dokumentum és területi jövőképet is tartalmaz. Lengyelországban például csak nemzeti és regionális szinten készül ilyen stratégiai jellegű dokumentum. Magyarországon a településfejlesztési koncepció

részben ilyen jellegű terv, ám hangsúlyozandó, hogy települési jövőkép ebben nem, vagy alig található meg.

Példák stratégiai jellegű városi tervekre

- *Ausztria* esetében ennek a szintnek a városfejlesztési koncepció (*Örtliches Entwicklungskonzept/Stadtentwicklungskonzept*) felel meg, itt a terv elfogadója a települési önkormányzat, jóváhagyója azonban a régió.
- *Hollandiában* a 2008-tól kötelezően bevezetett négy évre szóló ún. szerkezeti jövőkép (Nijmegen város esetében ez az ún. Lehetőségek Könyve) testesíti meg a strukturális, térszerkezeti jellegű településfejlesztési víziót is tartalmazó terv prototípusát.
- *Franciaországban* a ScoT (területi koherencia terv) egy olyan stratégiai dokumentum, mely területi jövőképet is tartalmaz.
- *Luxemburgban* az integrált városfejlesztési program (*Stadtentwicklungskonzept*) tartalmazza a stratégiai elemeket.
- *Németországban* a városfejlesztési stratégiai koncepció (*Stadtentwicklungs-konzept*) készülhet akár települési, akár településrészi, vagy éppen városkörnyéki szintre.
- *Olaszországban* az opcionálisan elkészíthető, nem minden régióban létező ún. szerkezeti terv és stratégiai terv feleltethető meg ennek a tervtípusnak (*Piano Strutturale, Piano Strategico*).
- Hasonló stratégiai terv (*Plan Estratégico*) készül *Spanyolországban* is, nem kötelező jelleggel.

2. Területfelhasználási terv

A területfelhasználási terv (*land-use plan*) településre vagy településrészeire készül, léptéke általában kicsi (1:10.000>) vagy közepes (1:10.000-1:40.000). A terv nem stratégiai jellegű, kizárólag a területhasználat szabályozására készítik. A dokumentumot a helyi önkormányzat fogadja el, a jóváhagyás tekintetében már eltér az egyes országok gyakorlata. Magyarországon ennek a tervtípusnak a településszerkezeti terv felel meg.

Példák területfelhasználási tervekre

- *Ausztriában* a területhasználati tervet (*Flächenwidmungsplan*) 10 évre készítik el, a helyi önkormányzat fogadja el, de a regionális kormányzat hagyja jóvá.
- *Észtországban* az átfogó terv (*Detailplaneering*) tekinthető ilyen típusú tervnek;
- *Lengyelországban* a helyi területgazdálkodási terv;
- *Németországban* a területhasználati terv (*Flächennutzungsplan*);
- *Spanyolországban* az átfogó terv (*Plan General de Ordenación Urbana*) szabályozza részletesen a terület-felhasználást.

3. Övezeti terv, szabályozási terv

Ez a tervtípus településrészre vonatkozik, ennek megfelelően léptéke kicsi. A tervet a helyi önkormányzat hagyja jóvá, a területhasználat részletes szabályozására készítik. Magyarországon ennek a tervtípusnak a szabályozási terv feleltethető meg.

Példák övezeti, szabályozási tervekre

- *Ausztriában és Németországban* az övezeti terv (*Bebauungsplan*);
- *Belgiumban, Flandriában* az övezeti terv (*Ruimtelijk uitvoeringsplan*);
- *Hollandiában* az övezeti terv;
- *Norvégiában* a Reguleringplan;
- *Svédországban* a részletes tervek;
- *Franciaországban* a PLU (helyi városi terv);
- *Luxemburgban* a különleges rendezési keret (*plan d'aménagement particulier*);
- *Svájcban* a szabályozási tervek (*plan spécial, plan partiel d'affectation, plan de quartier*);
- *Ukrajnában* a Részletes Terv ilyen tervtípus, ami ugyanakkor tartalmaz területi jövőképet is.

4. Összevont tervek: Helyi Fejlesztési Keret

Ezek olyan tervek, melyek egyszerre stratégiai dokumentumok, tartalmazzák a település területi jövőképét, ugyanakkor a területfelhasználást is szabályozzák.

Példák az összevont tervekre

- *Angliában* a Helyi Fejlesztési Keret, melynek része a magstratégia és a területi akcióterv is;
- *Skóciában* a Helyi Fejlesztési Terv;
- *Svájcban* a Helyi Tervezési Dokumentum (*plan d'aménagement local*);
- *Svédországban* az átfogó terv (*Översiktsplan*) feleltethető meg ennek az összevont tervtípusnak.

5. Önkormányzati programok, végrehajtási tervek

Ezek a településfejlesztéssel összefüggő programok településre, vagy településrészre vonatkoznak és a helyi önkormányzat fogadja el azokat. A programok az ágazatok fejlesztéseit a településre vonatkoztatva írják le.

Példák az önkormányzati programokra, végrehajtási tervekre

- *Ausztriában* a városokban önkormányzati program készül egyes ágazatokra vonatkozóan (*Kommunales Sachprogramm*);
- *Olaszországban* végrehajtási tervek készülnek (pl. szociális lakásépítési terv, gazdasági terv, rehabilitációs terv).

A tervek elfogadása és jóváhagyása

A települési terveket leggyakrabban a helyi önkormányzatok fogadják el. Az *Egyesült Királyságban* létezik egy ún. független tervezési és fellebbezési testület (*independent planning appeals body*), mely az önkormányzat mellett minden tervet elfogad.

Vannak olyan esetek, amikor a terv település feletti szintre vonatkozik. Ilyenkor a terv elfogadója is magasabb szint, pl. *Skóciában* a stratégiai fejlesztési terv városrégióra készül és elfogadója is a városrégió. Érdekesség *Olaszországban* az ún. stratégiai terv, mely városrégióra vonatkozik és a tervet a köz- és a magánszféra együttesen fogadja el.

A tervek jóváhagyása tekintetében már nagyobb eltéréseket tapasztalhatunk. A regionális szabályozással rendelkező országokban jellemzően a regionális szint hagyja jóvá a helyi, települési terveket. Ez a helyzet például *Ausztriában*, *Németországban*, *Olaszországban* és *Svájcban*. Ritkább esetben a jóváhagyó a nemzeti, központi kormányzati szint: például az *Egyesült Királyságban*, *Luxemburgban*, illetve az övezeti tervek esetében *Hollandiában*.

A tervek elkészítésének előírása

A tervek elkészítése jogilag nem minden esetben kötelező, azonban elmondható, hogy minden országban van olyan települési terv, aminek az elkészítését jogszabályban írják elő.

A következő országokban minden települési terv elkészítését jogszabály írja elő: *Egyesült Királyság, Észtország, Hollandia, Norvégia, Svájc, Svédország, Ukrajna.*

A monitoring és értékelés szabályozása, gyakorisága

A tervek felülvizsgálata, kiértékelése és annak gyakorisága eltérő mértékben szabályozott az egyes országokban: Ausztriában, Flandriában (Belgium), Németországban, Spanyolországban, Svájcban és Ukrajnában egyáltalán nincsen szabályozva a monitoring gyakorisága. Az Egyesült Királyság esetében éves monitoringot írnak elő, több esetben (pl. Hollandiában, egyes tervek esetében Lengyelországban és Norvégiában) pedig négyévenként kell kötelezően ellenőrizni és visszacsatolni a tervek érvényességét. Volt olyan válasz, amely szerint a monitoring folyamatos (Észtország, Olaszország egy esetben), ez valószínűleg arra vonatkozott, hogy a monitoring lényegében egy folyamatos tevékenység és inkább az értékelés az, ami periódusokhoz köthető.

A terv hatása a város fejlődésére

Ennek a szempontnak a megítélése nagymértékben a válaszadó szubjektív szakmai ítéletén alapul. *Észtország, Luxemburg, Spanyolország, Svájc, Svédország és Ukrajna* válaszadó szakértője értékelte úgy, hogy van olyan települési terve, ami jelentős hatással van a település fejlődésére. *Svédországban* mindkét települési terv maximális pontszámot kapott, ami valószínű azzal magyarázható, hogy az átláthatóság és az erős részvétel eredményeként a tervek nagy része megvalósul. Ukrajna kivételével azon tervek gyakorolnak nagy hatást a település életére, melyek szabályozzák a területfelhasználást és elkészítésük jogilag kötelező.

Általában az egyes országok esetében bemutatott nemzeti vagy regionális szintű tervek kisebb, vagy semmilyen hatással sem bírnak az egyes települések életére és fejlődési folyamataikra. Ilyen terv *Lengyelország* esetében a Nemzeti Területgazdálkodási Konceptió és a Vajdasági Területgazdálkodási Terv, *Ukrajna* esetében Ukrajna Általános Tervezési Elképzelése, *Norvégia* esetében pedig az Épületfejlesztési Terv, mely településrészre készül és a területhasználatot szabályozza, ám a válaszadó szerint nincs hatással a város egészének fejlődésére.

A tervek elkészítésének és módosításának időigénye

A tervek elkészítésének hossza, ideje nagy eltéréseket mutat mind az országok, mind a különböző tervtípusok szintjén. Jellemzően a stratégiai tervek elkészítése a legnagyobb időigényű (1-3 év), a területhasználati tervek és az övezeti/szabályozási tervek elkészítése általában kicsit rövidebb ideig tart (0-24 hónap). Nagyobb eltérések inkább az országok között figyelhetők meg. A leghosszabb, akár három évet is meghaladó időtávot vesz igénybe a tervek elkészítése az *Egyesült Királyságban, Luxemburgban* az Általános Fejlesztési Terv, *Spanyolországban* és *Franciaországban* a Területi Koherencia Terv (ScoT) esetében. Ezzel szemben egy évnél rövidebb ideig tart a települési tervek elkészítése Ausztriában, *Flandriában* (Belgium), *Hollandiában, Norvégiában* (övezeti és épületfejlesztési terv esetében) és *Ukrajnában*. Magyarország inkább az utóbbi csoportba sorolható, miután a települési szintű tervek jellemzően egy évnél rövidebb idő alatt készülnek el. A választ adó országok körülbelül fele, hat ország válaszolta azt, hogy a tervmódosítás folyamata és időigénye

megegyezik egy új terv elkészítésének folyamatával és időigényével, a többi hét országban ezzel szemben rövidebb ideig tartó, egyszerűsített eljárás keretében lehet a terveket módosítani. Az egyszerűsített eljárást lehetővé tevő országok esetében a tervmódosítás időigénye körülbelül harmada, negyede az új terv készítésének. Egyszerűsített tervmódosítási eljárást lehetővé tevő országok: Ausztria, Egyesült Királyság, Franciaország, Németország, Olaszország, Spanyolország, Ukrajna⁹.

2.2.2 Partecipáció, kommunikáció és információszolgáltatás

A kérdőív egyik tematikus blokkja az érintettek tervezésbe való részvételével, bevonásuk mértékével, illetve az érintett lakosság és a gazdasági szereplők tájékozottságával foglalkozott.

A **tervezésben való részvétel jogszabályi kötelezettségének vizsgálata** érdekes eredményeket mutat¹⁰. A lakosság tervezésbe történő bevonása összesen nyolc országban van előírva (*Egyesült Királyság, Flandria (Belgium), Luxemburg, Németország, Norvégia, Spanyolország, Svájc, Ukrajna*), míg a civil szervezetek bevonásának jogszabályi kötelezettségét csak öt ország képviselője (*Flandria (Belgium), Luxemburg, Németország, Norvégia*) erősítette meg. A helyi vállalkozók és beruházók bevonásának jogi kötelezettségét öt ország jelezte: *Flandria (Belgium), Luxemburg, Németország, Norvégia és Svájc*. A nem települési politikusok részvételére nyolc ország hozott jogi kötelezettséget (*Egyesült Királyság, Észtország, Flandria (Belgium), Luxemburg, Norvégia, Spanyolország, Svájc, Ukrajna*), míg a szomszédos önkormányzatok tervezésbe való bevonására öt országban van példa (*Egyesült Királyság, Észtország, Luxemburg, Norvégia, Svájc*). Az országok tényleges gyakorlata azonban eltérhet ettől: egyes országok – annak ellenére, hogy az egyes szereplők részvétele nincs jogszabályban kötelezően előírva – mégis bevonják az érintett szereplőket a tervezés folyamatába, elősegítve ezzel a tervek elfogadottságát és megvalósíthatóságát.

Az *Egyesült Királyságban* a fentiekén túl a független tervezési és fellebbezési testület (*independent planning appeals body*) részvétele is kötelező a tervezésben. A testület, mint a tervek egyik elfogadója kötelezően be van vonva a végső terv konzultációjába.

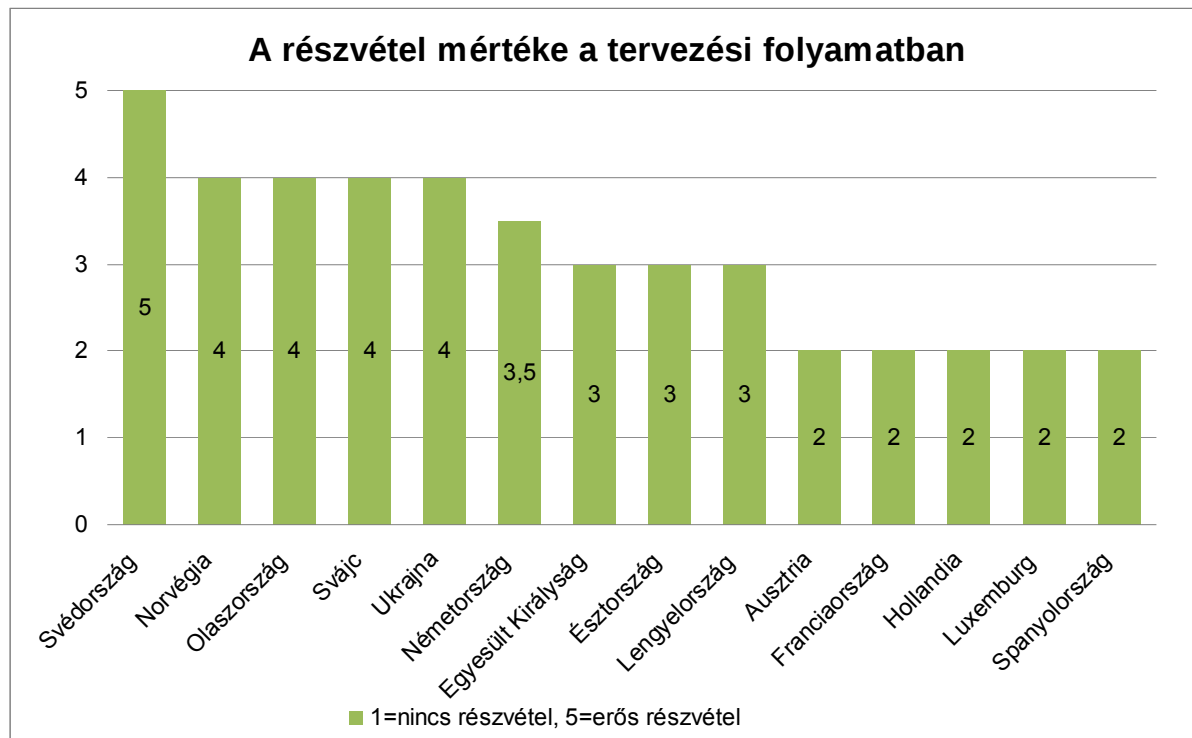
Részvétel az egyes tervezési szakaszokban. A legtöbb országban folyamatos (bár eltérő mértékű) az egyes érintettek részvétele a tervezésben. Három országban (*Ausztriában, Franciaországban és Németországban*) inkább csak a tervezési folyamat végén, a végső terv konzultációja idején vonják be az érintetteket, míg *Svédországban* és *Ukrajnában* a lakosság, a civilek és a vállalkozók, beruházók bevonása a tervezés előzetes és végső szakaszában jellemző. A kérdőívek tanulsága szerint *Franciaországban, Svédországban* és *Ukrajnában* a szomszédos települések önkormányzatait nem vonják be a tervezésbe, azaz a szomszédos települések közt nincsen koordináció a terveket illetően. Az egyes országokra

⁹ A kérdőívek elemzése alapján az Egyesült Királyságra és Észtországra vonatkozó válaszok itt tévesek, mivel az Egyesült Királyságban a tervezési folyamat időtávja és a módosítás időigénye a válaszadó szerint ugyanannyi, ugyanakkor Észtországban hasonló okokból az a következtetés vonható le, hogy a válaszadó megállapítása ellenére létezik az egyszerűsített eljárás.

¹⁰ Sajnos erre a kérdésre több ország (Hollandia, Olaszország, Svédország, Franciaország) nem válaszolt.

jellemző participáció összefoglaló megállapításai a tervezési rendszereket országonként bemutató táblázatban találhatók (a Függelék 3. fejezetében).

1. ábra: A tervezési folyamat participatívitásának értékelése



A válaszadók szubjektív véleménye alapján a tervezés nyíltságáról ismert *Svédországban* kiemelkedő a tervezésben történő bevonásának mértéke. Négy ország participációja kapott jó minősítést a megkérdezett szakértők szerint: *Norvégia, Olaszország, Svájc és Ukrajna*. Gyenge besorolást kaptak a következő országok: *Ausztria, Hollandia, Franciaország, Luxemburg és Spanyolország*.

Az egyes szereplők részvétele a tervek monitoringjában

Az országok nagy többségében csak a helyi önkormányzat, a tervezők és egyéb szakemberek vesznek részt a tervek monitoring folyamatában. Léteznek azonban olyan országok is, ahol a lakosság, a civil szervezetek és a vállalkozók, fejlesztők bevonása is biztosított. A kérdőívek alapján ez jellemző *Észtországban, Svájcban és Spanyolországban*. *Lengyelországban* az ún. helyi várostervezési és építészeti bizottság vesz részt a tervek monitoringjában.

A tervek ismertsége: A válaszadókat megkértük, hogy becsüljék meg, a lakosság hány százaléka ismeri a terveket, illetve azokat milyen részletesen ismerik. A válaszadók kb. kétharmada nyilatkozott úgy, hogy a lakosság 0-20%-a ismeri a terveket. *Norvégiában* és *Svájcban* a becslés szerint a lakosság fele tud a tervekről. *Olaszországban* a stratégiai terv ismertségét a lakosság körében 75%-ra(!) becsülte a válaszadó. *Észtországban, Olaszországban, Svájcban és Svédországban* nyilatkoztak úgy, hogy a lakosság nagyon jól ismeri ezeket a terveket.

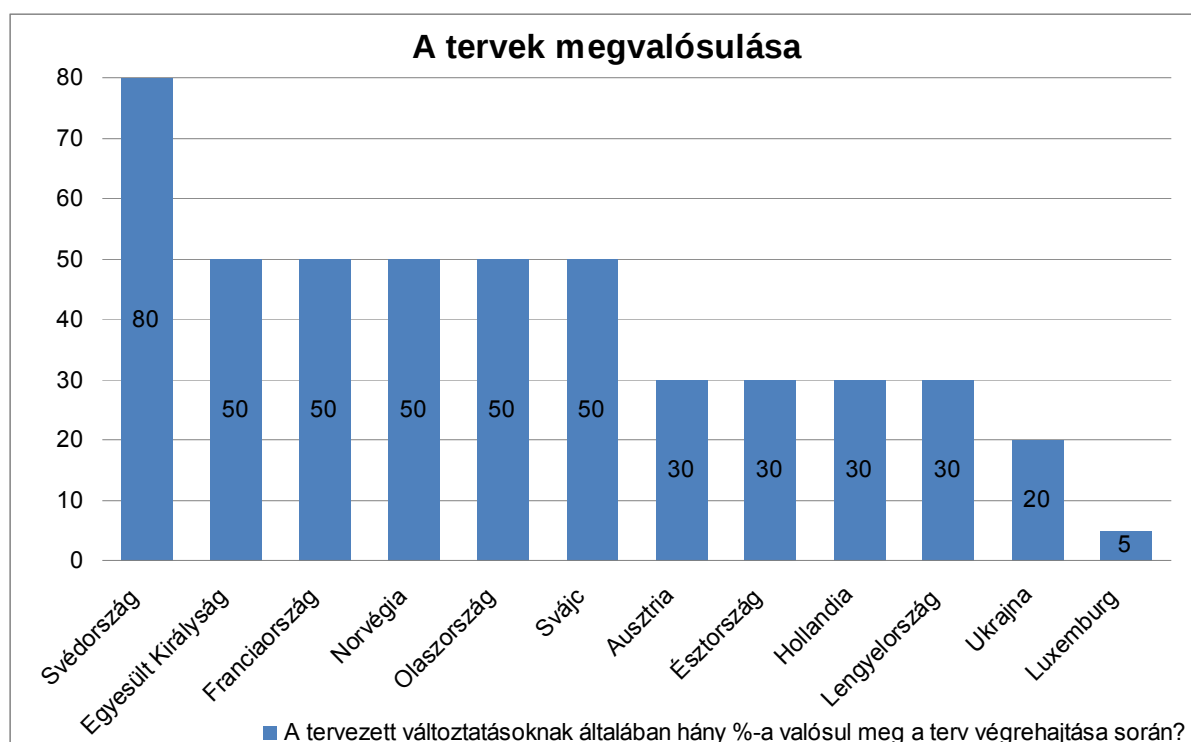
A tájékoztatás formái: A lakosságot és a beruházókat általában helyi fórumok, helyi újságban való közzététel, TV-ben, Interneten való közzététel, könyvek, szóróanyagok, információs kiadványok terjesztése segítségével tájékoztatják a települési tervekről. Az alkalmazott eszközökben nincsenek jelentős különbségek az országok között. A válaszadók némelyike egyéb tájékoztatási módokat is megjelölt, mint például kiállítások rendezése (*Egyesült Királyság*), a városvezetők üléseinek és döntéseinek közzététele (*Hollandia*). Egyedi megoldásként említhető, hogy a vállalkozók tájékoztatására *Torino* városában egy külön szervezetet hoztak létre *Torino Internazionale* néven.

2.2.3 Megvalósítás, végrehajtás és finanszírozás

Pénzügyi és megvalósítási ütemtervek készítése és ezen ütemtervek realitása: Összesen hat ország jelezte, hogy a helyi szintű tervekben szerepelnek pénzügyi és megvalósítási ütemezések (*Franciaország, Luxemburg, Németország, Olaszország, Svájc, Svédország*). A többi ország esetében ütemezést nem, vagy csak részben tartalmaznak a tervek. A hat ország közül, akiknél mind a pénzügyi, mind a megvalósítási ütemterv szerepel a tervekben, csak *Franciaország* és *Svédország* képviselője értékelte úgy, hogy ezek az esetek többségében reálisak, megvalósíthatók. A többi országban kisebb ezen tervek valóságalapja és megvalósulása.

A tervek értékelése során fontos szempont, hogy **a tervekben előírányzott változásokból, fejlesztésekből mi valósul meg** ténylegesen. A kérdőívek alapján *Svédországban* a legerősebb a tervek megvalósulása (80%), ezzel szemben *Ukrajna* képviselője 20%-ra becsülte a tervek megvalósulását. *Luxemburgban* ez az arány 5%, ami azzal magyarázható, hogy a válaszok *Luxemburg Integrált Városfejlesztési Programjára* vonatkoznak, ami egy társ stratégiai szintű dokumentum melynek végrehajtása még nem zárult le.

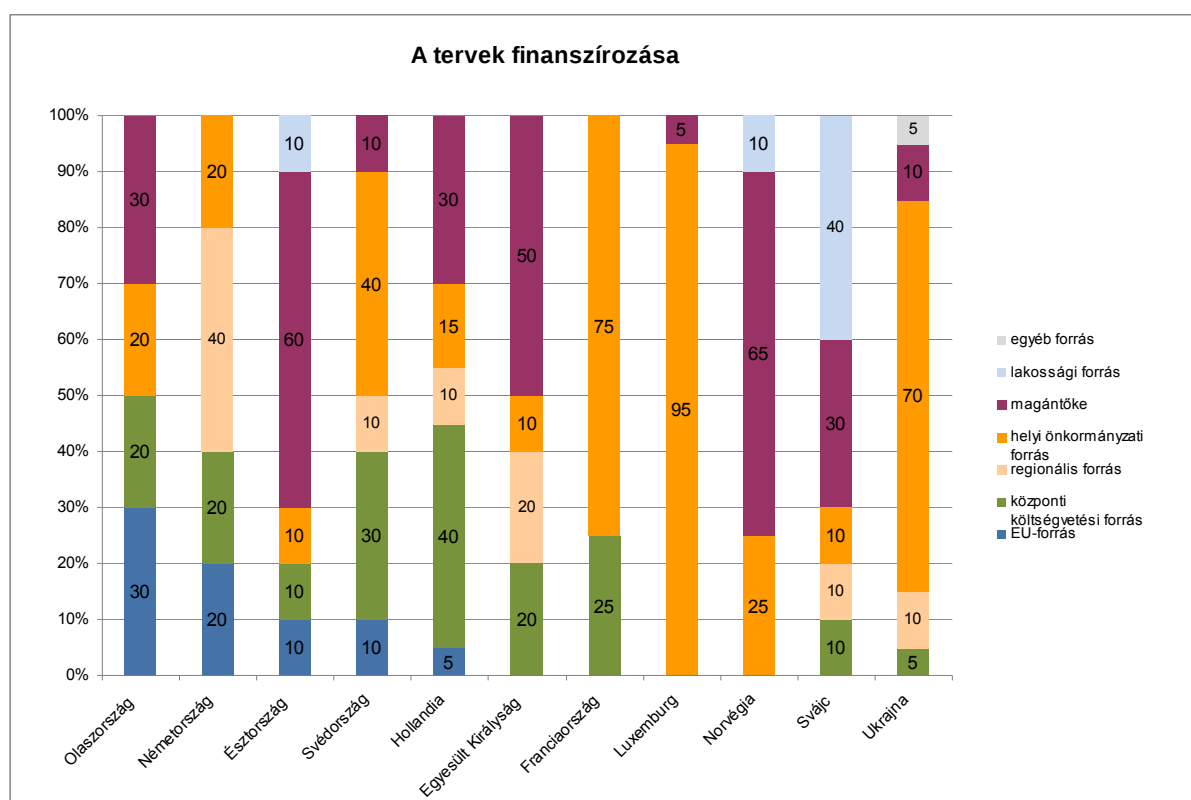
2. ábra: A települési tervek megvalósulásának mértéke (%)



A kérdőívben rákérdeztünk a **tervek megvalósításának finanszírozási forrásaira** is. A tervezett fejlesztések finanszírozását a következő fő forrásokból szokták biztosítani: EU-források, központi költségvetési források, regionális források, helyi források, magánberuházók hozzájárulása, lakossági hozzájárulás. Fontos megjegyezni, hogy a válaszadók egy általuk ismert terv finanszírozási szerkezetét becsülték meg, ezért ezek a számok semmiképp sem tekinthetők általános érvényűnek.

EU-forrás igénybevétele a település tervezett fejlesztéseinek megvalósításához *Olaszországban* volt a legjelentősebb (30%), aminek oka részben az, hogy a kitöltő Torino városának példáján keresztül válaszolt és itt több nagyobb uniós (URBAN) kezdeményezés is volt az elmúlt években. *Hollandia* fejlesztéseinek megvalósítását a központi költségvetési források dominálták, a tervezett fejlesztések mintegy 40%-át valósítják meg központi forrásokból. *Németországban* a regionális források képviselték a legnagyobb hányadot, szintén 40%-ot. A helyi önkormányzati források igénybevétele a legmagasabb *Luxemburgban*, ahol a települési tervek megvalósításának 95%-át finanszírozzák a helyi önkormányzatok forrásai, ez nagyfokú városi önállóságra utal. A magánfejlesztők hozzájárulása a településfejlődéshez *Észtországban* és *Norvégiában* volt a legmagasabb, 60%, illetve 65%, ezen országokban tehát jellemzően a magántőke fejleszt. Az egyéni, lakossági finanszírozás és megvalósítás mértékét *Svájcban* becsülték a legmagasabbra, 40%-ra.

3. ábra: A tervek megvalósításának finanszírozása, pénzügyi források megoszlása (%)



A **közérdek érvényesítésére a magánérdekkel szemben** különböző lehetőségük van az egyes országoknak. Elsődlegesen a szigorú, részletes területhasználati szabályok

alkalmazásával, valamint a tervezés folyamatába való bevonással biztosítják az országok a közérdek érvényesítését (az előbbi minden válaszadó, az utóbbit Ukrajna kivételével ugyancsak minden ország szakértője megjelölte). A pénzügyi, gazdasági eszközök tárháza is változatos: a beruházókkal kötött egyedi alkukat sokan használják a településfejlesztés során, *Észtország* és *Svédország* kivételével minden válaszadó megjelölte alkalmazásukat. A (szabályozott) kompenzáció és/vagy a fejlesztési jogok piaca a következő országokban jellemző: *Egyesült Királyság, Hollandia, Luxemburg, Norvégia, Svájc*. A tervezés átláthatóságát és a civil kontroll eszközét alkalmazzák: *Egyesült Királyság, Észtország, Lengyelország, Norvégia, Svájc, Svédország, Ukrajna, Franciaország*. Az említett eszközökön túl az *Egyesült Királyságban* a kötelező területvásárlás eszközét alkalmazzák még a közérdek érvényesítésére.

2.2.4 A tervezési folyamat kihívásai és javaslatok a tervek megvalósulásának erősítésére

A kérdőívet kitöltők személyes véleményük alapján több olyan javaslatot, illetve problematikus kérdéskört fogalmaztak meg, amelyek megfogadása és kezelése javíthatja a települési tervek megvalósítását és a megvalósítás minőségét. A leírt gondolatok országonként eltérőek, de egyes témakörök többször is szerepeltek. Az alábbi gócpontokat és javaslatokat fogalmazták meg a szakértők:

- A politikai akarat és a pénzügyi erőforrások hiánya hátráltathatja a tervek előkészítését és megvalósítását. A jó kormányzási gyakorlatok (*governance*) alkalmazása erősítheti a tervek szerepét. Sajnos a rövidtávú érdekeket szem előtt tartó, változó politikai akarat sokszor ellehetetleníti a hatóságok tervezési irányelveinek alkalmazását. A helyi hatóságok kompetenciájának, szakmai hozzáértésének elégtelensége többször is felmerült. A tervezési folyamat megfelelő irányítását szintén hozzáértéssel kell végezni, ez különösen igaz a partnerség érvényesítésére. A hatóságok jártasságát a következő területeken kell erősíteni (például szakmai tréningek szervezésével): tárgyalási készségek, magánszférával való együttműködés módjai, adatgyűjtési és elemzési módszerek.
- A tervezés átláthatóságának biztosítását, a nyilvánosság és a magánfejlesztők tájékoztatását, az érintettek bevonását több ország képviselője is hangsúlyozta. Az egyes szereplők együttműködése, az integráltság növelése kedvezően hat a helyi tervek megvalósulására.
- A tervek sokszor csak átfogó stratégiai keretet jelentenek. A megvalósításuk érdekében nagyobb hangsúlyt kell helyezni a végrehajthatóságuk tervezésére is, ezeknek a módszerei még kevésbé kidolgozottak.
- A tervek minőségének javítása, a tervezés folyamatának megtervezése eredményeként a tervek alkalmasabbá válhatnak arra, hogy orientálják a magánszféra képviselőit beruházási döntéseik meghozatala során.
- A túlbürokratizált és gyenge minőségű tervek (pl. szerkezeti tervek) a város tényleges fejlődésére kis hatással bírnak. A városfejlesztésre nagyobb hatással vannak az önkormányzatok proaktív fellépése eredményeként megvalósuló nagy városfejlesztési projektek, melyek megvalósítása, finanszírozása részletesen kidolgozott.

- A települési tervek területi szemléletét és a szektoriális programok ágazati szemléletét integrálni kell. Mindkét tervtípus hasznos információkkal szolgál a másik számára, ezért integrációjuk különösen fontos. A tervhierarchia, az egyes tervezési szintek közötti összhang megteremtése, az egyes szintek közötti kapcsolat tisztázása szintén kiemelt fontosságú.
- A jogszabályi környezet erősítésére, a jogszabályok betartatásának fontosságára több ország képviselője is felhívta a figyelmet. Cél, hogy az egyes egyedi fejlesztések megfeleljenek a jogszabályoknak, a helyi terveknek és illeszkedjenek a települési stratégiába (ezáltal például elkerülhető lenne az illegális építkezés gyakorlata). *Svájcban* például nem lehetséges a terület kisajátítása, ami egy fontos jogi eszköztől fosztja meg a közérdek érvényesítőit.
- A köz- és a magánszféra együttműködése által a tervek realitása nő, illetve a közös vállalkozásokon keresztül új finanszírozási források jönnek létre.
- A monitoring- és értékelési tevékenység erősítése javítja a tervek minőségét és megvalósíthatóságát.

3 Hollandia, szűkös tér, kis terület – tudatos tervezés: a holland várostervezés példája

3.1 A holland tervezési rendszer felépítése, rövid összefoglalás

3.1.1 Intézményi háttér: a holland közigazgatás struktúrája, kormányzati felépítés

A Holland Királyság decentralizált unitárius állam, valójában a második világháború óta inkább unitárius és kevésbé „decentralizált”. Igaz, a tartományok, és a helyi szint kompetenciái is igen széles körűek, ám mindez csak a központi kormányzat által megszabott kereteken belül érvényesülhet.

Az ország 12 tartományra van tagolva, ezek irányító testületeibe közvetlen választás révén kerülnek be a tagok, az elnököt a központi kormányzat jelöli ki. A tartományok és helyi önkormányzatok lehatárolását és funkcióit az Alkotmány 7. fejezete (123-136. §-a) rögzíti. Hollandiában nincsenek alkotmányban rögzített régiók. A 4 NUTS-1 régiót (Landsdelen) a megyék határait átszelve alakították ki. A NUTS-2 szintet a 12 tartomány alkotja. A NUTS-3 egységek (40 ún. COROP régió) esetében is figyelmen kívül hagyták a közigazgatási területbeosztást.

A holland közigazgatás rendszere kétszintű, **települési** és **tartományi** (*province*) **szint** alkotja. A közigazgatás alapegységei a helyi, települési önkormányzatok. Az országban összesen 441 önkormányzat működik, ezek legfontosabb testülete a helyi tanács. A tanács tagjait közvetlenül választják, megbízatásuk négy évre szól. A tanács hozza a legfőbb döntéseket, rendeleteket alkot, vezetője a polgármester. A polgármester és a városi előljárók testülete a végrehajtásért felel. A végrehajtó testület feladata az önkormányzat napi igazgatása, valamint a tanács döntéseinek előkészítése és megvalósítása. A testület tagjait négy évre bízzák meg, számuk a település méretétől függően változhat. A polgármestert, aki a képviselő-testületnek és a végrehajtó bizottságnak egyaránt elnöke, a központi kormányzat nevezi ki, mandátuma 6 évre szól. A polgármester elnököl a képviselő-testület ülésein, azonban szavazati joga nincs. Ugyancsak ő vezeti a végrehajtó bizottság üléseit is, ahol viszont szavazati joggal rendelkezik és szavazategyenlőség esetén az ő szavazata dönt. Az önkormányzatok kivethetnek helyi adókat, és teljes szabadságuk van ezek mértékének megállapításában, ezáltal meglehetősen függetlenek: pénzügyi függetlenségükért „cserébe” számos feladatot kell helyi szinten felvállalniuk és szolgáltatást biztosítaniuk. A helyi szint kompetenciája kiterjed a várostervezés, lakhatás, idegenforgalom, közmunka, közlekedés, egészségügy, alapfokú oktatás, társadalmi jólét, jogrend, kultúra és sport területeire is.

A többszintű kormányzati struktúra középső szintjén a tartományok helyezkednek el, Hollandia 12 általános hatáskörű, választott önkormányzati tartományból áll. A tartományi parlament tagjait közvetlen módon és négy évre választják. A tartományi parlament döntéshozó szerv, elnöke a királynő megbízottja. A tartományok általános felügyeletet gyakorolnak az illetékességi területükön fekvő települések felett, és segítenek a két vagy több önkormányzat által közösen végzett feladatok összehangolásában. A **tartományi képviselő-testületet** négy évre közvetlenül választják, tagjainak száma a tartomány méretétől függ. A végrehajtásért a 3-9 tagú tartományi végrehajtó bizottság

felel. A képviselő-testület, valamint a tartományi végrehajtó bizottság elnöke a királynői megbízott, akit a királynő nevez ki hat évre. Tartományi kompetenciába tartozó feladatkörök (legtöbbször megosztva a nemzeti kormányzattal): szociális otthonok fenntartása, regionális tervezés, környezetvédelem, kultúra, szabadidő és sport, közlekedés, energiaügyek, idegenforgalom.

A települések és a központi szint között szintén középszintű szervezetnek tekinthető a több mint hatvan **településközi együttműködési kerület**, melyben a helyhatóságok alkotta, mintegy ezernél is több társulás tartozik. Ezek meghatározott feladatok ellátására jönnek létre.

Néhány nagyváros esetében **városrégiót** (*Stadsregio*) hoztak létre, amely nem illeszkedik a közigazgatási rendszerbe (számos esetben metszi a tartományi határokat), ugyanakkor a nagyváros és térségének közös ügyeinek (többek között gazdaságfejlesztés, városi növekedés, szétterülés koordinálása) menedzselésére született. A jelenleg működő hét városrégió kötelező jelleggel jött létre, ezek egy része – például a következő fejezetben részletes bemutatásra kerülő Arnhem-Nijmegen városrégió is – kísérleti fázisban van.

2. táblázat: A közigazgatás, kormányzás területi szintjei Hollandiában

Területi szint	Törvényhozás	Végrehajtás
Országos szint	Parlamenti alsó- és felsőház: Felsőház: 75 fő Alsóház: 150 fő	Kabinet: miniszterelnök és miniszterek
Tartományi szint	12 tartomány és tartományi bizottság	Királynő képviselője és tartományi végrehajtók
Városrégiók*	7 regionális testület 7 bizottság	Elnök Végrehajtó bizottság
Helyi szint	441 önkormányzati tanács	Polgármester és Városhatya (Aldermen) A városi tanács tagjai

*=kísérleti. Példa: Arnhem-Nijmegen Városrégiója

3. táblázat: A holland állam regionális berendezkedése

Kategória	Megnyilvánulási forma
Állam-modell	Decentralizált unitárius állam
Regionalizáció típusa	A meglévő helyi önkormányzatokon keresztül
A helyi és/vagy regionális szintek alkotmányos rögzítettsége	Regionális és helyi
A területi tervezés allokációja	- Erős helyi szint - Gyenge regionális szint - Erős nemzeti szint
Új területtervezési hatalom	Nincs
Nemzeti területi képviselő	Teljes területi képviselőház
Szabályozott többszintű kormányzati találkozók	Nincs
Helyi önkormányzatok függősége a központi kormánytól	Nagymértékben független
Alkotmányban rögzített régiók	Nincsenek
Az első szintű helyi hatóságok felé történő decentralizáció szintje	A helyi önkormányzatok jelentős hatalommal rendelkeznek

forrás: ESPON 2.3.2.

Mint erős helyi önkormányzattal rendelkező országban, Hollandiában a területi tervezés egyaránt tartozik a helyi és a nemzeti szinthez, de a tartományoknak (közbenső szint) is van feladata ezen a területen. A Holland Szenátus az egyetlen szerv, amely kifejezi a területiséget regionális szinten, mióta mind a 75 szenátort a Regionális Tanács tagjai választják meg.

3.1.2 A holland területi- és településtervezés rendszere

A holland területi- és településtervezés meglehetősen szigorú, hierarchizált rendszert alkot, ugyanakkor az utóbbi években egyfajta átalakulás vette kezdetét, a felülről lefelé irányuló, hierarchizált és centralizált szabályozó tervezési rendszert felváltotta egy, a piacorientált tevékenységek számára lehetőségeket biztosító keretterv. A következőkben bemutatjuk a rendszer fő elemeit, ezek időbeli fejlődését, illetve azon fontosabb jellemzőiket, amelyek alkalmassá teszik hazai adaptációjukat.

A területfejlesztés törvényi alapjai

A területi tervezés alapidokumentuma az 1965-ben elfogadott, és azóta számos alkalommal (legutóbb 2003-ban) átdolgozott Területi Tervezési Törvény. Emellett a területi tervezés központi dokumentumai közé tartozik az 1985-ös „Döntés a Területi Tervezésről” és az 1984-es „Városrehabilitációs Törvény”. A területi tervezésről szóló törvény jelenleg is átalakítás alatt áll, mivel a tervezési feladatok és felelősségek széttagoaltsága nem felel meg a mai kor követelményeinek, nem jól alkalmazható a nagyberuházásokra és számos

ponton konfliktusba kerül a helyi és a nemzeti érdekekkel. Az új területi tervezési törvény három alappilléren nyugszik: 1) decentralizáció, 2) dereguláció, 3) a tervek megvalósulásának orientálása. A terv a szakpolitikák integrálása helyett a folyamatra helyezi a hangsúlyt, amelynek eredményeként a középszint (a tartományok) nagyobb szerephez jutnak, több kompetenciával bírnak majd a tervezésben és a fejlesztésben. A leglényegesebb különbség, hogy a központi és tartományi kormányzat leadja a területhasználati tervezési kompetenciáit a helyi szintnek, a regionális szerkezeti terv helyét a csak irányelveket adó, szerkezeti elképzelések **irányelv-jellegű szerkezeti vízió** veszik át.

Szabályozások és engedélyek

Az épített környezet közvetlen megváltoztatásának elsődleges alapja az építési engedély, amelynek kiadását az építési törvény szabályozza. Az engedélyezési kérelmet a helyi és országos építési jogszabályoknak megfelelően kell elkészíteni. A területi környezet alakítására ható további engedélyek többek között a szerkezeti, bontási, lakófunkcióból való kivonás, tartózkodási engedély (lakásban), fakivágási engedély, bányászati engedély, szemétszállítási engedély.

Tervezési módszerek

Hivatalosan Hollandia közigazgatási berendezkedése „decentralizált unitárius állam”, a holland kormányzásra és az adminisztratív kultúrára jellemző az érdekcsoportok széles körű bevonása a döntéshozatalba és a kivitelezésbe. A jól szervezett konzultatív demokrácia megteremtése érdekében számos tanácsadó és egyeztető testületet hoztak létre, ezáltal érvényesül az alkotmányosan rögzített elveknek megfelelően a **többszintű, participatív kormányzás**. Számos elv és jogszabály garantálja, hogy ne nyerhessen teret egy felülről lefelé történő, centralizált döntéshozatal és ellenőrzés. A legfontosabb elvek egyike az **autonómia és az együtt-kormányzás**. Ez azt jelenti, hogy a tartományok és a települési önkormányzatok a saját ügyeikben döntési jogkörrel és vétőjoggal bírnak. Ezt a nagyfokú autonómiát egészíti ki a szintek közti erős kölcsönös függőséget és együtt-tervezést előíró kormányzási struktúra.

Mint a legtöbb szakpolitika Hollandiában, a területpolitika is nagymértékben centralizált. Bár a települési és tartományi önkormányzatoknak nagyfokú önállósága van, mégis csak a központi kormányzat által megszabott kereteken belül dönthetnek saját ügyeikről. Az új Területi Tervezésről szóló törvénytől nagyobb rugalmasságot és egyedi követelményeket várnak.

A területi tervezés alapintézményei

- Lakásügyi, Területi Tervezési és Környezetvédelmi Minisztérium (VROM) és ennek részeként a nemzeti területi tervezési ügynökség. További meghatározó szereplők a Gazdasági Minisztérium, a Közlekedési-, Közmunka-, Vízügyi Minisztérium, a Mezőgazdasági- Természetvédelmi és Élelmiszerbiztonsági Minisztérium és a Belügyminisztérium, amely minisztériumok dokumentumai mind kapcsolódnak a Területi Tervezési Stratégiához.

A VROM volt felelős az 1960-2006 közötti időszakban a Nemzeti Területi Tervezési Stratégia kialakításáért, melynek legújabb verzióján már az érintett minisztériumok küldötteivel közösen dolgoznak.

- Országos szinten fontos szerepe van még a Nemzeti Területi Tervezési Bizottságnak; a Területi Tervezési és Környezetvédelmi Tanácsnak és a Holland Területi Kutatóintézetnek.
- Szintén országos szintű intézmény a Lakásügyi, Területi Tervezési és Környezetvédelmi Minisztérium tanácsadó szerve a Területpolitikai Főigazgatóság. Ez az intézmény készítette el a Nemzeti Területi Tervezési Stratégiát.
- Az országos szint alatt a választott tartományi tanácsok és végrehajtó bizottságok állnak, melyeket a központi kormányzat által kijelölt küldött irányít.
- A helyi, települési szinten ugyancsak választott tanácsok és végrehajtó bizottságok felügyelik a területi tervezést, többé-kevésbé hasonló adminisztratív felépítéssel, mint tartományi szinten.

Fejlesztési tervezés

A fejlesztési tervezés keretében a területi tervek, víziók és projektek megvalósítása áll a figyelem középpontjában. Fő célkitűzése, hogy lehetővé tegye a nyilvánosság, a cégek, a közösségi szervezetek és hatóságok kezdeményezéseinek minél hatékonyabb kibontakozását. Fontos, hogy a középpontban a lehetőségek kihasználása álljon, ne pedig a szabályalkotás és az eljárások módszere. A területi tervek végrehajtásához alapvető szükség van az önkormányzatok, tartományok, közösségi szervezetek kezdeményezésére.

A holland tervezési rendszer rövid története

A holland tervezési rendszer kezdetei 1901-re nyúlnak vissza, amikor a nemzeti parlament megszavazta az első lakáépítési törvényt. A törvény fő célja a városi lakosság egészségének biztosítása volt egy olyan időszakban, amikor kolera söpört végig a városok szegény és gazdag negyedeiben egyaránt. A törvényt több más közegészségüggyel és társadalmi jóléttel foglalkozó egyéb jogszabály egészítette ki. Ez a megközelítés a 19. század végének problémáira reagált. A 20. század kihívása a lakosság gyors növekedésére történő reagálás volt, ez kívánta a tervezés és irányítás megjelenését.

A második világháború alatt a német megszállók hozták létre az országos tervezési szolgálatot, melynek feladata volt az országos tervezési rendszer felállítása. Fél évszázad függetlenség után ezt a szolgálatot teljesen integrálták a Lakásügyi-, Területi Tervezési és Környezetvédelmi Minisztériumba. Ennek az integrációnak egyik hatása az volt, hogy a területi ügyekkel kapcsolatos tudományos kutatások egy pénzügyi szempontból korlátozott intézményhez kerültek át, illetve a kormányzat politikai lépéseit többé nem kritizálták külső szemmel.

Az 1950-es évektől kezdődően (majd később az 1965-ös – első – Területi Tervezési Törvény alapján) egy erősen centralizált, hierarchizált tervezési rendszer működött Hollandiában. Ennek keretében az országos szinten megfogalmazott célokat bontották le tartományokra, és azokat konkretizálták helyi szinten, illetve a visszacsatolás részeként a településeknek felfelé meg kellett küldeniük a terveiket a regionális, majd az országos

szintnek, és e helyi terveket jóvá kellett hagyniuk a felsőbb szerveknek. Ha a tervvel kapcsolatban kétségek, kritika merült fel, akkor meg kellett változtatni a város tervet, ha nem tudtak megegyezni, bíróságra került az ügy.

A kormányzás és a területi és településtervezés intézményrendszerének változása: a 2008-as reform

Az 1980-as évektől jelentős kritika érte a hagyományos, központosított kormányzati rendszert (*government*), különösen a területi tervezés tekintetében, erősen centralizált jellege miatt, amelynek alapját a „jó kormányzás”, a dereguláció, átláthatóság növelése és privatizáció iránti igény adta. Ez vezetett el a többszintű, participatív döntéshozatalon alapuló kormányzás (*governance*) modelljének bevezetéséhez.

Intézményi átszervezések és új eszközök (köztük a PPP) bevezetése, a participáció számos formája, szerződések, alkuk, egyeztetések kötik össze a kormányzás szereplőit vertikális irányban, ügynökségek, a magánszféra és a lakosság horizontális irányban. Az elmúlt években jelentős dereguláció történt a területi politika terén, amelynek egyik eredménye, hogy az új, felülvizsgált Területi Tervezési Törvény nagyobb szabadságot ad a helyi önkormányzatoknak, a korábban szokásos felülről irányított (*top-down*) döntéshozatali és tervezési struktúra helyett. Ezzel párhuzamosan a tartományok hatalma is nőtt azáltal, hogy ők felügyelik a helyi önkormányzatok tervezési tevékenységét. Másfelől viszont a központi kormányzat vélhetően könnyebben fogja tudni megvalósítani az országos nagyberuházásokat ebben az új tervezési rendszerben, anélkül, hogy a tartományokkal, vagy a helyi önkormányzatokkal kellene konfrontálódnia. Az új tervezési törvény másik fontos pozitívuma az átláthatóság növelése és a tiszta, egyértelmű folyamatirányítás.

Ez a reform az 1990-es évektől indult politikai intézkedéscsomag részeként jött létre, amelynek célja a koordináció és kooperáció erősítése a magánszereplőkkel, horizontális és vertikális irányban egyaránt. A politikai, döntéshozatali hatalom decentralizációja, a köz- és magánszféra partnerségére épülő tartományi, városhálózati tervezés és a fenntarthatóság ugyancsak fontos részét képezték ennek a változásnak.

4. táblázat: A területi tervezés rendszerének áttekintése

	Tervezési struktúra 2008 előtt		Új tervezési rendszer 2008-tól	A tervtípus területi szintje
Európai szint	Európai Fejlődés (ESDP)	Területi Perspektívái		
			INTERREG, URBAN Benelux szerkezeti vízió	nemzetközi szövetségek, határon átnyúló kapcsolatok
Országos szint	A területi tervezésről szóló országos Jegyzék (<i>National Note</i>)			
			DeltaMetropole SouthWing jövőkép	regionális, regionális szint alatti
Tartományi szint	Regionális terv	szerkezeti		
			Szerkezeti vízió (<i>structure visions</i>) várostérségi jövőképek (<i>area visions</i>)	regionális, helyi szint feletti
Helyi, települési szint	Helyi szerkezeti terv (<i>structure plan</i>)			
			Projekttervek	helyi szint alatti

5. táblázat: A holland tervezési rendszer 2008 előtt

Kormányzati szint	A tervek jellege	A terv típusa
Központi kormányzat	stratégiai	Nemzeti keretterv
Tartomány	stratégiai	Regionális szerkezeti terv
Település	stratégiai	Helyi szerkezeti terv
Település	operatív	Területhasználati terv

A településtervezés és politika 2008 után

Hollandiában folyamatban van a tervezési rendszer és gyakorlat átalakulása, átalakítása, amelynek közvetlen jele a 2008-as új törvényi szabályozás, de előzményei az 1990-es évekre nyúlnak vissza. A hagyományos, II. világháború után kialakult rendszer társadalmi

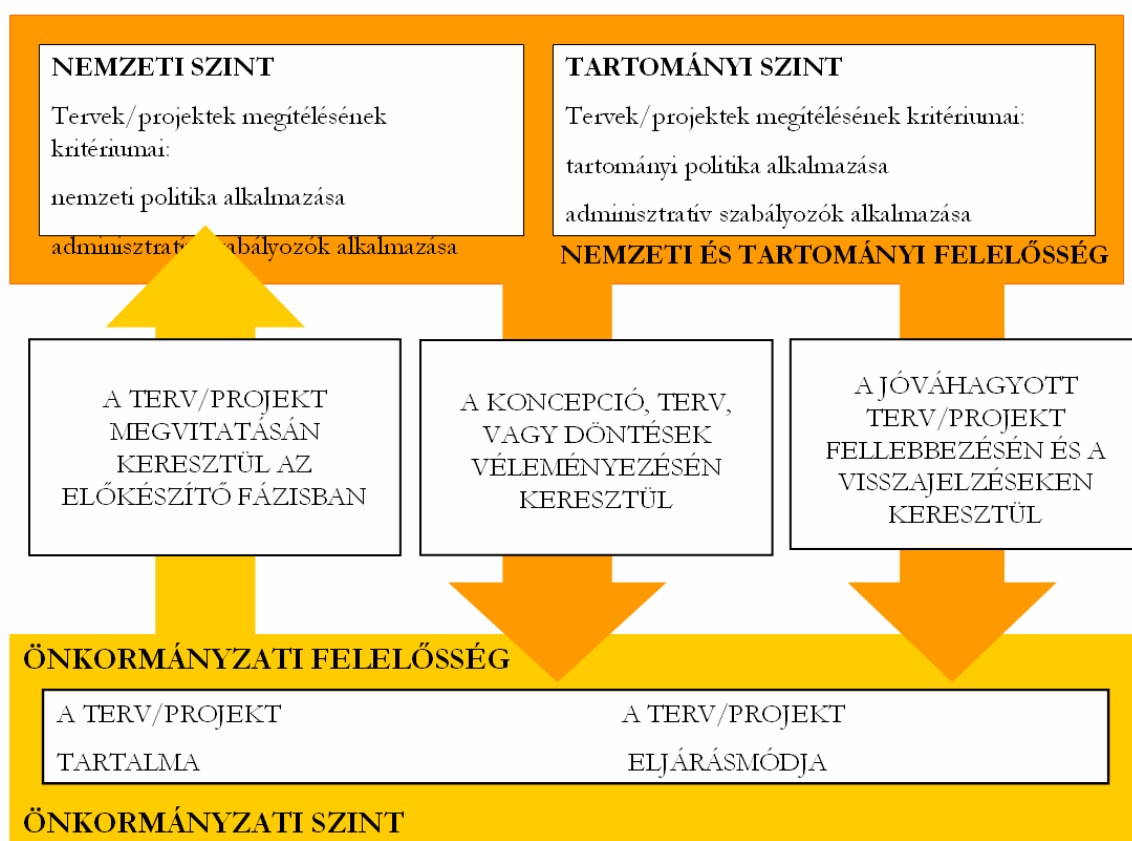
konszenzuson alapult, és a központi kormányzatnál nagyon erős tervezési kompetenciákat koncentrált. Az 1990-es évektől kezdődően azonban megváltozott a társadalmi konszenzus is, valamint számos konfliktushelyzet éleződött ki a központi és a helyi szint között.

6. táblázat: A holland tervezési rendszer átalakulása 2008 után, út az operativitás felé

Kormányzati szint	A tervek jellege	A terv típusa
Központi kormányzat	stratégiai	Szerkezeti elképzelés, vízió
	operatív	Projektdöntés
	operatív	Helyi területhasználati terv
Tartomány	stratégiai	Regionális szerkezeti elképzelés, vízió
	operatív	Projekt-terv
Település	stratégiai	Helyi szerkezeti elképzelés, vízió
	operatív	Projekt-döntés
	operatív	Helyi területhasználati terv

Az új (2008 utáni) tervezési rendszer a helyi önkormányzatnak ad prioritást a saját területükön megvalósítandó fejlesztések tervezése tekintetében (az országos dokumentumok és irányelvek figyelembe vételével), ugyanakkor bizonyos ellenőrzési kompetenciákat megtart központi szinten. Nem kell megküldeni és jóváhagyatni a felsőbb (tartományi, országos) szintekkel a tervet, a tartomány csak akkor avatkozik be a tervezési folyamatba, ha a helyi lakosok, vagy civil szervezetek jelzik, hogy valami nem felel meg az elvárásaiknak, vagy a város nem jól látja el a tervezési feladatát. Abban az esetben, ha a helyi szint nem teszi meg a megfelelő lépéseket, vagy nem vállalja a felelősséget bizonyos ügyekben akkor a tartomány közvetlenül beavatkozhat a tervbe, akkor a tartomány helyi szintű terveket is készít(tet)het.

4. ábra: A tervezés területi szintjei Hollandiában



A korábbi tervezési struktúrában nem volt teljesen tisztázott a fejlesztési és rendezési tervezés viszonya, ezért az új tervezési rendszerben bevezetésre került a szerkezeti elképzelés, terv (*structural vision*) készítésének kötelezettsége mind nemzeti, tartományi és helyi szinten, amelynek tartalmi követelményei elég tág mozgásteret adnak a településnek, így Nijmegen város például a később részletes ismertetésre kerülő „Lehetőségek könyvét” (Kansenboek) fogja átalakítani szerkezeti tervvé, elképzeléssé. Ebben az új dokumentum-típusban részletes finanszírozási- és ütemtervet is mellékelni kell.

Az új rendszerben a helyi önkormányzatok erősebbé válnak, a tartomány akkor tud beleszólni a tervekbe, ha van valami olyan tartományi érdek, szempont, amit érvényesíteni akar.

Hollandia hagyományosan nagyon erős tervezési hagyományokkal bírt, amelyben a központi szint szerepe dominált. A napjainkban is zajló elmozdulás a konzultatív, tervezési módszerek, a konszenzus alapú döntéshozatal és a „governance” típusú kormányzás felé mind új folyamatok, amelyek tapasztalatairól még korai lenne véleményt mondani.

A területi- és települési tervek típusai és hierarchiája

Az országos szint legfontosabb eszközei a parlament által jóváhagyott „**kulcsdöntések a tervezésben**” voltak. Ezek három kategóriába eshettek: (1) területi víziók, (2) strukturális tervek, és (3) egyéb szakpolitikai dokumentumok, ezek a helyi önkormányzatok számára

jogszabályilag kötelező dokumentumok voltak. A Miniszterek tanácsa meghatározhat nemzeti területi tervezési politikát pl. egyes tervezési kérdések (pl. urbanizáció) vagy egy tágabb térséget, akár az egész országot érintő ügyekben, illetve nemzeti jelentőségű projektek esetében. Tartományi szinten a **regionális szerkezeti terv** igazodott ezekhez a „kulcsdöntésekhez”, és minden egyéb regionális szakpolitikához is (pl. közlekedés, környezetvédelem, vízügy). Az új tervezési rendszerben megszűnnek ezek a kulcsdöntések, helyüket a **nemzeti szerkezeti elképzelés/vízió** veszi át. A regionális tervek által kialakított szerkezeti elképzeléseket, fejlesztési irányokat a **települési övezeti tervek** „bontják le” helyi szintre, ez az egyetlen olyan területi terv, amely minden egyes állampolgárra és a közintézményekre egyaránt törvényileg kötelező. A helyi önkormányzatok felelnek emellett az **építési engedélyezésért** is.

A településtervezés menetét a Területi Tervezési Törvény (*Thorbecke*) szabályozza. A tervezési rendszer alapvetően három – Arnhem-Nijmegen városrégió esetében négy – szintes: Nemzeti terv – Tartományi terv – (*Városrégiós terv*) – Helyi terv.

- Országos szinten a „Nemzeti Területi Tervezési Stratégia” (*Engelsesamenvattingnr*) állapítja meg a főbb területfejlesztési célokat, irányokat;
- erre épül a Tartományi terv;
- amennyiben van ilyen, a városrégió (*Stadsregio*) terve, mely Arnhem-Nijmegen esetében jelenleg 2005-2020-ra vonatkozik;
- illetve a helyi tervek (*Nijmegen- Kansenboek*).

7. táblázat: A területi és településtervezés főbb dokumentumai területi szintenként

Területi szint	Dokumentum	Politikai cél
Országos	Országos Területi Tervezési Jegyzék	nemzeti tervezéspolitiká
Tartományi	Regionális szerkezeti terv	regionális tervezéspolitiká
Helyi	Helyi szerkezeti terv/vízió	helyi politika
	Általános területhasználati (rendezési) terv	helyi politika a konkrét terület aktuális fejlesztéseire vonatkozóan
	Részletes területhasználati (rendezési) terv	helyi politika egy konkrét terület rendezési tervezésére

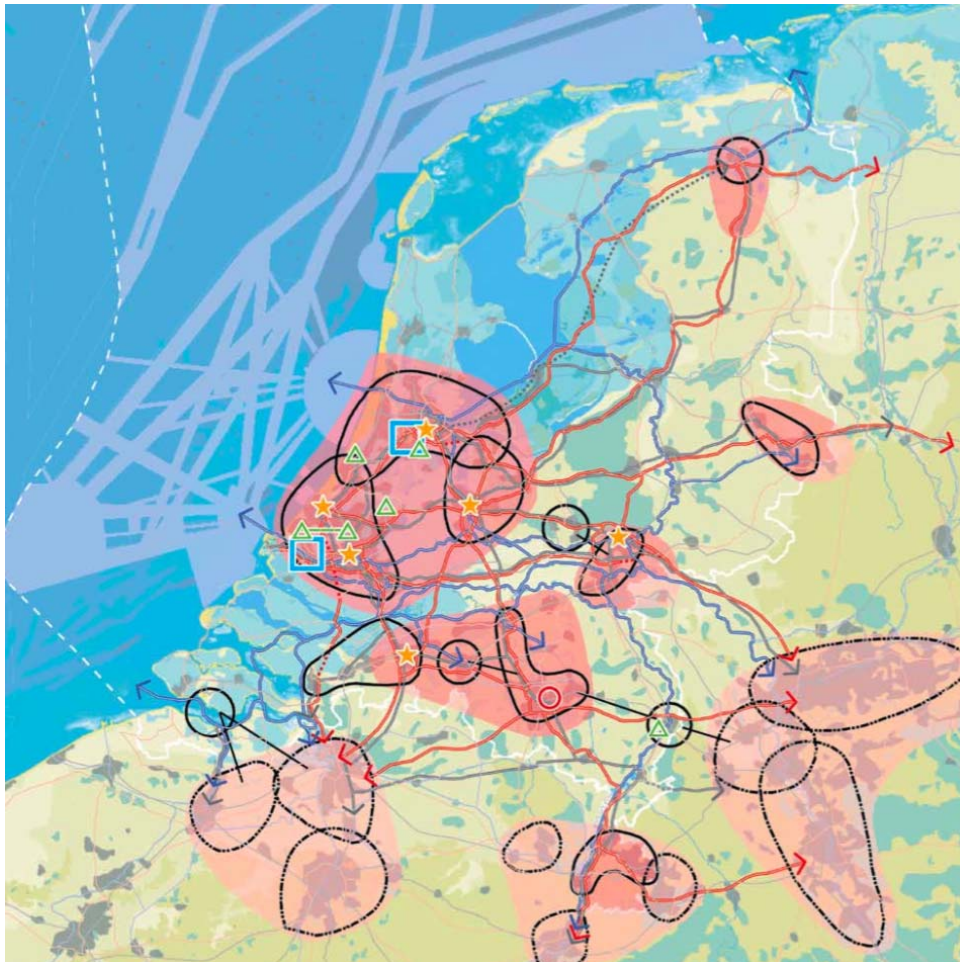
Országos szint

A kormány tízévente közzéteszi a Területi Tervezésről szóló Jegyzéket (*Note on Spatial Planning*). Az 1962-ben készült első részleges, illetve az 1966-ban elkészített második teljes jegyzék közzététele óta jelenleg a hatodik jegyzék első változatának készítése zajlik. Az első közleményekre a felülről lefelé történő (*top-down*) megközelítés volt jellemző. Ezek kijelölték a minisztériumok, tartományok és önkormányzatok számára a fő követendő irányokat. A jegyzékeket kormányzati jóváhagyás keretében fogadták el (*Nodal Planning Decision System*), melyek egy bonyolult folyamatot írtak elő, ami a minisztériumok technikai szintű egyetértésével kezdődött és a parlament végső elfogadásával végződött. A

parlament hagyta jóvá a fő irányokat és a szükséges költségvetést a közpénzből fedezendő kiadások számára.

A Nemzeti Területi Tervezési Stratégia a korábbi fejlesztési dokumentumok felülvizsgálata alapján készült el. A stratégia prioritásai közt fontos szerepet játszik a gazdaság, valamint a kormány több teret szán a fejlesztéseknek. Ezáltal nagyobb felelősséget ad a tartományi és települési tanácsoknak, a civil szervezeteknek és nem utolsósorban a lakosságnak. A kormány a prioritások közt a gazdasági versenyképesség erősítése mellett hangsúlyt fektet a következő célokra: a vízhálózat és a természet számára a szükséges tér megteremtése; az ország külsterületén, a Randstad-ban az élet- és munkafeltételek javítása, valamint több figyelmet fordítása a nemzeti tájképre, mint például Hollandia „Zöld Szívére”, a Randstad által körülölelt területre. A területi tervezésben újak számító eszköz is megjelenik a dokumentumban, ez a megvalósítást és a kooperációt elősegítő Tervezési Ütemterv (*Planning Agenda*). A stratégia akkor lesz sikeres, ha a többi területi tervezési szempontból releváns dokumentummal összehangolt egészet alkotnak majd.

5. ábra: A főbb területszerkezeti elemek Hollandiában



Napjainkra elmozdulás történt a korlátozások meghatározása felől a fejlesztések támogatása irányába. Ez az elmozdulás egy nagyobb társadalmi változás részeként zajlott

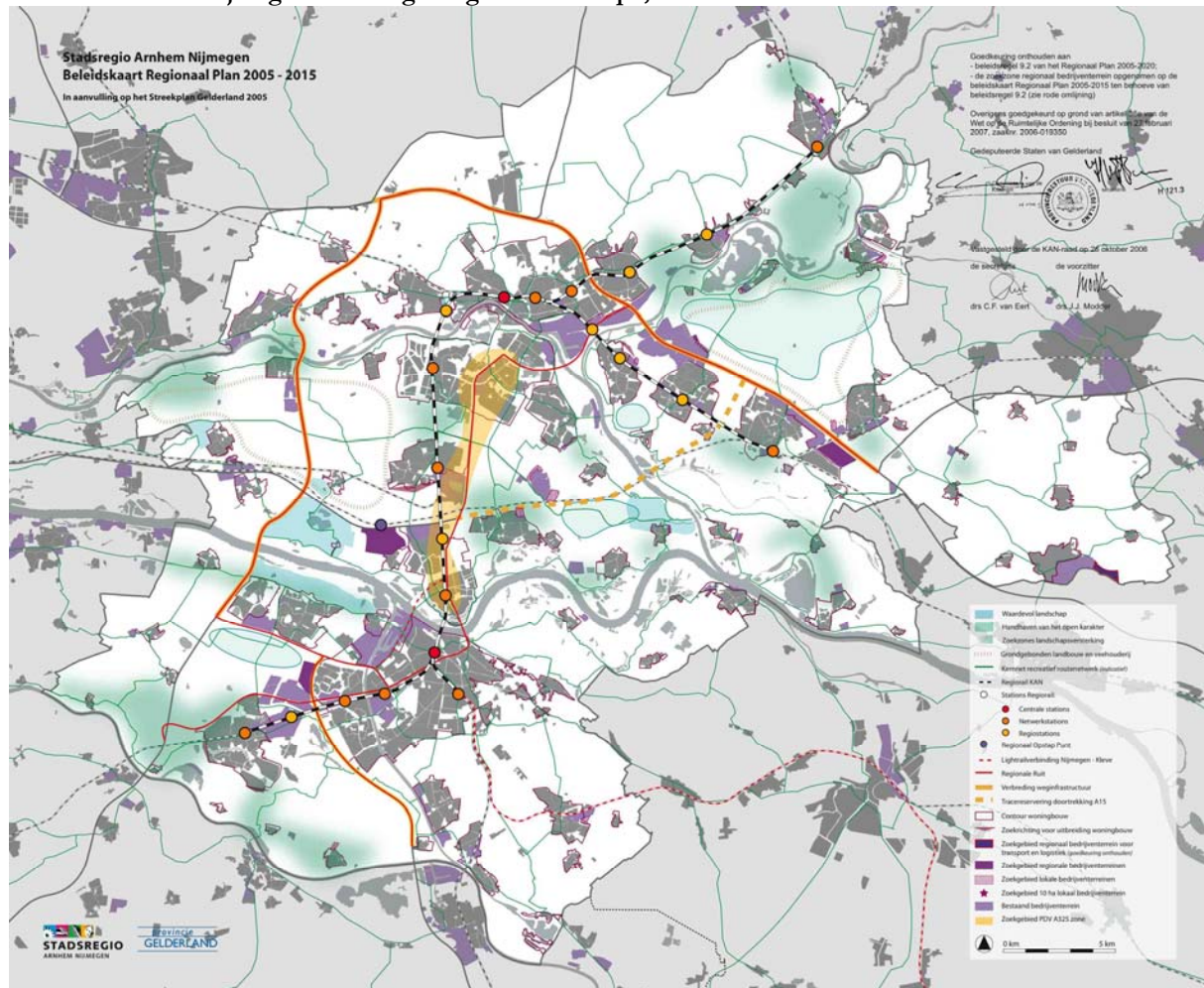
le, amelynek keretében a társadalom a közpolitika passzív elfogadása helyett a kritikai viselkedés irányába mozdult el. A holland tervezés hagyományainak alapvető jellemzőit ez mégis érintetlenül hagyta. Ez a hagyomány nagyrészt fellelhető a meghatározott fogalmi keretekben, amelyek a tervek és tervdokumentumok alapjául szolgálnak. Míg a francia – és főként a latin – tervezési rendszer elsősorban jogi struktúrákon alapul, a holland rendszer inkább olyan tervezési koncepciókra épül, mint például a “Zöld Szarvas”, a “Randstad”, a “Kék Nyíl”, az “Ökológiai Fő Struktúra”.

A tervezés nyitottabb formái felé való elmozdulást megjelenítő új elem a Tervezési Ütemterv (*Planning Agenda*) bevezetése a Nemzeti Terv (*National Plan*) helyett. Ez az ütemterv egy olyan sorvezetőnek tekinthető, amit végig kell követni a különböző projektek tárgyalása során. A Nemzeti Terv előnye az volt, hogy világos jövőképet fogalmazott meg az ország egészéről, de lassúnak és rugalmatlannak bizonyult a gyorsan változó fejlemények kezeléséhez. Ezzel szemben az új tervezési rendszer, az ütemterv-orientált tervezési megközelítés kezelni tudja a társadalmi dinamikát, ugyanakkor leképezi a társadalom közép- és hosszú távú jövőképét.

Tartományi szint

Hagyományosan a tartományok jelentik Hollandiában a vidéki területek mentsvárát. Annak ellenére, hogy formálisan kifejezik ambíciójukat a városok társadalmi, gazdasági és környezeti fejlődésének megvitatására, a tartományok fő feladata az, hogy az urbanizáció és a gazdaság fejlődésének, valamint az ország területhasználatának még mindig legnagyobb hányadát, mintegy 60%-át kitevő vidéki területek tervezését és ágazati integrációját ellenőrizzék. A tartományi adminisztráció tízévente közzétesz egy stratégiai dokumentumot, az ún. Regionális Területi Tervet (*Regional Spatial Plan*). A tervben a regionális gazdasági, környezeti és társadalmi fejlődés lehetőségeit sorolják fel, és ábrázolják nagyvonalakban egy összesített tartományi térképen. A tervek készítésénél mind az önkormányzatokat, mind az érintett regionális szereplőket megkérdezik a fejlesztésekről. Az érintett minisztériumok tartományi képviselői is véleményezik a tartományi terveket. Az elmúlt tíz évben ezek a képviselői testületek a közvetlenül központilag kinevezett nemzeti felügyelőségek helyett olyan konzultatív platformokká váltak, aminek keretében az országos szintű ügyek megtárgyalhatók a tartományi és – a városrégiók esetében – a regionális bizottsággal.

6. ábra: Arnhem-Nijmegen Városrégió regionális térképe, 2005



A tartományi politika a legutóbbi időkig kiegészítette a nemzeti területpolitikát. Az országos jegyzékekben (*National Notes*) az országos és a tartományi szint közötti kompetenciákat világosan meghatározták. A jelenlegi fejlődési folyamat a kompetenciák újraelosztását eredményezi. A területi tervezés esetében a nemzeti kormány nagyobb szerepet szán a tartományoknak. A tartományoknak már lehetőségük van számos szakpolitika regionális aspektusainak kidolgozására és végrehajtására, ez különösen vonatkozik a területi tervezésre. Ugyanakkor a kompetenciák pontos meghatározásáról jelenleg is elég sok vita folyik. A sűrűn lakott urbanizált területeken (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Hága) úgy tűnik, hogy a városrégiók erősödnek meg a politikai szintén. A következő fejezetben részletes ismertetésre kerülő Arnhem-Nijmegen Városrégió érdekes példaként szolgálhat arra, hogy hogyan válhat egy városrégió a tervezési gyakorlat innovatív megközelítésének vezető intézményévé.

Települési szint

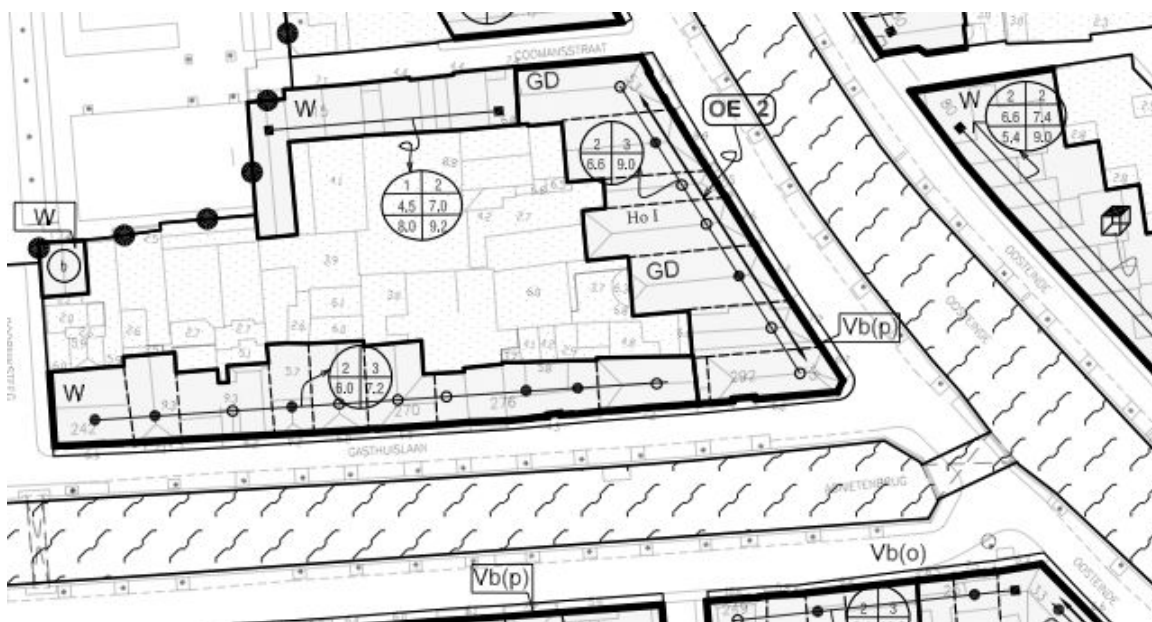
Helyi szinten elsődlegesen a területhasználati terv (*bestemmingsplan*) határozza meg a település fejlődését. A terv egy jogi eszköz, amelyet tízévente felülvizsgálnak és a szomszédos és tartományi adminisztrációval való tárgyalások eredményeként készítenek el.

- Mielőtt elkészítik a települési területhasználati tervet, az önkormányzatnak közzé kell tennie a területre vonatkozó közös jövőképet. Ezt a jövőképet széles körben kommunikálják. Ennek a kommunikációs elemnek az az eredménye, hogy a helyi lakosságot nem éri meglepetésként a terv, és lehetőségük van a javaslatokra érdemben reagálni. Ugyanakkor az érintett egyéb szakpolitikák intézményei (vízügyi, közlekedési, természetvédelmi bizottságok) is elkészíthetik javaslataikat.
- A nemzeti kormány elkészítette a tervek digitális nyilvántartási rendszerét, arra kötelezve a helyi adminisztrációt, hogy digitális formában kezeljék terveiket. Jelen pillanatban még nem teljes a digitális nyilvántartás, de hamarosan elkészül.
- A Lakásügyi, Területi Tervezési és Környezetvédelmi Minisztérium jogosult arra, hogy kötelezze a helyi önkormányzatot, amennyiben az nem teljesíti kötelezettségét, a tervek naprakészen tartására. Eddig erre nem volt mód.

Ezek az elemek (melyek közül csak párat említünk itt) hozzájárulnak a területhasználati tervek modernizációjához. A tervezési rendszer megújítása mögött a dinamikus és nyílt tervezési folyamat koncepciója áll. Az új rendszerben a közösségi részvétel nem elsősorban passzív elfogadást jelent egy már kidolgozott tervre, mint eddig, hanem egy sokkal inkább együttműködés és hozzájárulás jellegű részvételt.

A jelenlegi gyakorlatról még nem születtek komolyabb elemzések, de úgy tűnik, hogy jelentős erényei vannak. Elsősorban a területhasználati terveket erősíti: minél több a támogatás a tervkészítés szakaszában (több és jobb részvétel), annál inkább jóváhagyott alapokon nyugszik a terv. Másrészt a szélesebb körű részvétel a területhasználati terv szélesebb érvényesülési körét is eredményezi, több területet ölel fel, több hosszútávú hatással. Ezek a tervek elég nyitottak és általában célok elérésére irányulnak övezetek kijelölése helyett.

7. ábra: Delft városának részletes területhasználati terve, a területhasználat pontos meghatározását célozva

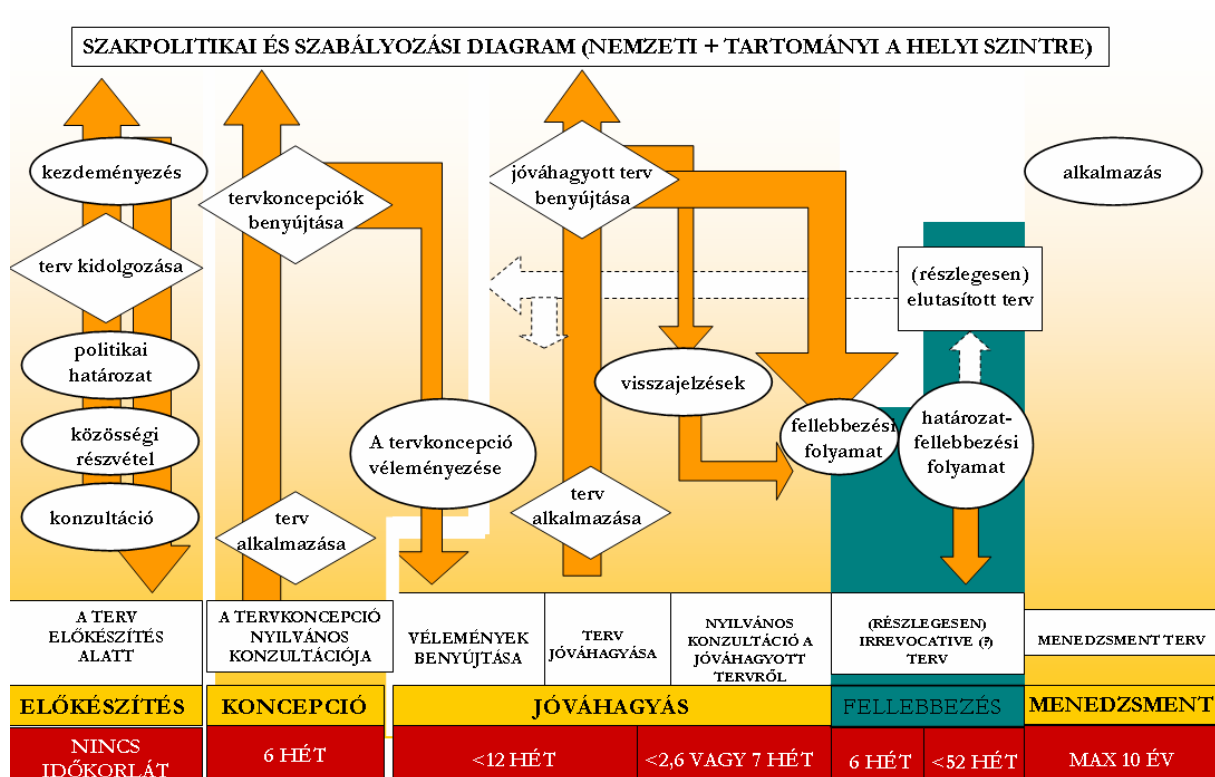


8. ábra: A Nijmegenben található Waalfront terv szerkezeti jövőképe (structure vision), melynek célja, hogy vitát nyisson a részvételtől, vonzza a befektetőket és tisztázza a helyi önkormányzat álláspontját. Ebben a szakaszban még nem készül olyan részletes terv, mint a Delft-i esetben.



A helyi szintű tervek jogszabályban rögzített elkészítésének, elfogadásának, végrehajtásának (és módosításának) folyamatábrája az alábbiakban látható:

9. ábra: Településtervezés folyamatára



3.2 A Holland településtervezési rendszer gyakorlata az Arnhem-Nijmegen városrégió tapasztalatai alapján

3.2.1 Az Arnhem-Nijmegen városrégióról dióhéjban

A városrégió egy új, kísérleti területi szint Hollandiában, összesen négy nyugati nagyváros körül található meg, valamint három kisebb keleti városrégió alakult meg (központi koordinációval, a központi kormányzat kijelölése által). Ennek megfelelően a városrégiós kormányzat szerepe is szerény egyelőre, hiszen a hagyományos közigazgatási egységek a nemzeti, tartományi és a helyi szintre terjednek ki, a városrégiók kialakítása még mindig kísérleti fázisban van.

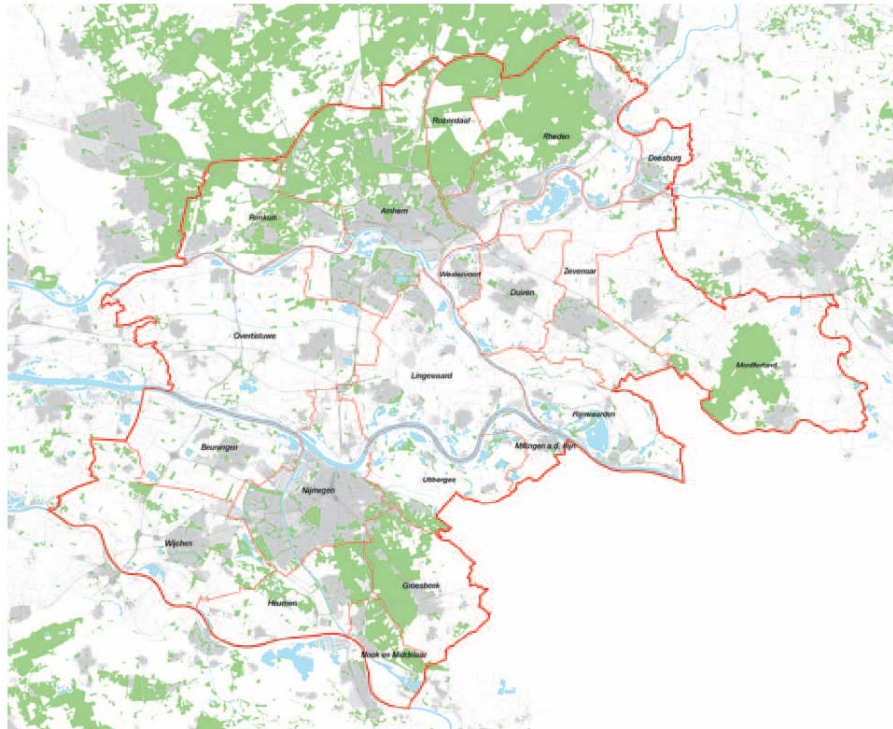
10. ábra: Holland városrégiók áttekintő térképe



Az Arnhem-Nijmegen városrégió Hollandia keleti részén, a német határ közelében található. Népessége megközelíti a 720.000 főt, területe kb. 1000 km²-re terjed ki és az alábbi 20 önkormányzat alkotja (lásd az alábbi térkép): Arnhem, Beuningen, Duiven,

Doesburg, Groesbeek, Heumen, Millingen aan de Rijn, Montferland, Mook en Middelaar, Lingewaard, Nijmegen, Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rijnwaarden, Rozendaal, Ubbergen, Westervoort, Wijchen, Zevenaar.

11. ábra: Az Arnhem-Nijmegen városrégió áttekintő térképe



A két központi város (Arnhem és Nijmegen) lakossága teszi ki a városrégió népességének felét (300.000 fővel). Arnhem hagyományosan protestáns város, míg Nijmegen a Római Birodalom része, határvárosa is volt (Limes) és katolikus. A városrégió Hollandiában egy új területi egység (ld. 3.1. fejezet), amely az Arnhem-Nijmegen térség esetében egy innovatív kísérletként is felfogható, amennyiben az integrálni próbálja a történelmileg, kulturálisan is jellemzően szétszakított, széttartó két nagyvárost és környezetét.

A városrégió az alábbiak szerint definiálja önmagát: az Arnhem-Nijmegen városrégió egy közepes méretű térség (mind népesség, mind gazdasági erő tekintetében), mely a művészetek és a tudomány találkozását képviseli (ezáltal kreativitást is sugall). Erre jó példa a városrégió „Arts meets science” című kiadványa, mely a „bookazine”, azaz könyv és folyóirat közötti átmenet kategóriájába sorolható.

A városrégió nagy hangsúlyt fektet az imázs-építésre, erre jó példa a városrégió illusztratív honlapja (www.destadsregio.nl), valamint az innen elérhető reklámfilm is¹¹. Különös hangsúlyt helyez a városrégió a hálózatépítésre, továbbá a városrégió céljai elérésének elősegítésére irodával képviselteti magát Brüsszelben. Ez utóbbi mellett az egyik fő érv a városrégió elnöke, Jaap J. Modder szerint, hogy hosszú távon az Európai Unió szintje lesz a városrégiók versenyének színtere. Az EU-s szinten való megjelenést jól demonstrálja az

¹¹ http://www.destadsregio.nl/page.asp?menu_id=241

ugyancsak a városrégió honlapjáról (angol nyelven is elérhető) „position paper” címet viselő diasor¹², valamint a számos EU rendezvényen (pl. brüsszeli Open Days) és programban (Eureka) való részvétel is ezt bizonyítja.

3.2.2 Az Arnhem-Nijmegen városrégió működése

Az Arnhem-Nijmegen városrégió a korábbiakban említett 20 önkormányzat együttműködése által, önkéntes alapon jött létre, az alábbi területeken való együttműködés céljából: gazdasági, területi tervezés, infrastruktúra, tömegközlekedés és klímapolitika. Jelenleg mintegy 100 millió eurós (27 milliárd Ft-os) költségvetéssel rendelkezik, ami kisebb részben a tagok befizetéséből (a tagönkormányzatok 3 eurót fizetnek évente lakosonként), és nagyobb részben nemzeti támogatásból, EU forrásokból áll össze, továbbá esetenként ágazati politikákon és egyéb projekteken keresztül is forrásokhoz jutnak. A városrégió központi irodája Nijmegen városában található és mintegy 40 alkalmazottal működik. Az Arnhem-Nijmegen városrégióról elmondható, hogy napjainkra a két nagyváros és a környező kisebb települések egy egységes rendszert alkotnak.

A városrégió működtetésében az alábbi intézmények vesznek részt:

- Regionális Bizottság (heti egyszer ülésezik);
- Regionális Tanács (37 tagú, egyszerű többséggel dönt, de valójában a konszenzusos döntéshozatal jellemző rá);
- valamint egyéb informális együttműködések (ezek szerepe nagy, mind régió belül, mind más régiókkal, országokkal).

Ez utóbbira jó példa Németország, hiszen annak közelsége miatt nagyon erős a német-holland együttműködés. A határ elválasztó szerepe csak modernkori jelenség (ezek a területek hagyományosan összetartoztak), és a határok szerepe az EU-ban ismét háttérbe szorul. A német ingatlanárak alacsonyabb színvonala miatt például napjainkban is sok holland él a határ túloldalán, és jár át nap mint nap a városrégióba, ezért automatikusan következik, hogy a vasúti összeköttetést közös erővel, koordinációval kell fejleszteni.

Az Arnhem-Nijmegen régió megkülönböztető jegye a többségi szavazás intézménye, valamint a közvetlen támogatás a központi kormányzattól. 14 éve a városrégiót „top-down” módon alakították ki, ugyanakkor az önkormányzatok szabadon kiválhatnak a városrégióból. A városrégió működésének sikerességét jelzi, hogy nemrégiben két újabb település is jelezte csatlakozási szándékát, de a tagtelepülések közül még egy se jelzett kiválási szándékot.

¹² http://www.destadsregio.nl/publicaties.asp?pagina=6&search_publicatie=&type=&thema

A városrégió stratégiáját a területi szintek bontásában az alábbi szlogenek jól jelzik:

- Nemzeti és nemzetközi (EU) szinten: hálózatépítés és megkülönböztetés, kezdeményezés és napirend előkészítés (initiating & agenda setting) jelennek meg feladatként, és a városrégió az alábbi ambiciózus mondattal pozicionálja magát: „az erős Európa az Arnhem-Nijmegen városrégióban kezdődik.”
- Regionális szinten: az erős városok (Arnhem és Nijmegen együtt 350.000 fő) és azok erős környéke (400.000 fő), amelyet az alábbi szlogen hivatott megjeleníteni: „együtt erős városrégió”. Ezen a szinten a városrégió szerepe a koordináció és fejlesztés elősegítésére terjed ki.
- Helyi szinten a „változatosság gyönyörködtet” címszó alatt a városrégiót képező 20 önkormányzat sokszínűségének kihasználása a cél, és ebben a városrégió szerepe az ösztönzés, stimulálás és facilitálás.

3.2.3 A városrégió fejlesztési terve

A városrégiós terv (Regionaal Plan) tartalma tekintetében nincsenek meghatározva kötelező elemek, ugyanakkor a területi tervezés nemzeti és tartományi keretei meghatározzák a legfőbb irányelveket, amelyekkel többnyire a városrégió is egyetért. Ez nem jelenti a felsőbb területi szintű tervek automatikus megvalósítását, vannak saját elképzelések is, de azok iránya nem ellenkezik a magasabb szintű területi tervekkel. Egyúttal a regionális terv egy széles körben megvitatott tervdokumentum, amely konszenzusos alapon készül, így jellemzően minden tagönkormányzat elfogadja, kiáll mellette. A helyi és városrégiós szintű érdekek mindezek ellenére ellentétbe is kerülhetnek egymással, de ugyanakkor kimondott célok a konszenzusalapú döntéshozatal és a tiszta, egyértelmű döntések. Például minden önkormányzat meghatározza saját városának növekedési határát, és következő lépésként kétoldalú tárgyalásokon keresik az optimumot. Ez a partnerség elvének gyakorlati megvalósítása.

A városrégióra vonatkozó első regionális tervet 1998-ban készítették, majd 2005-ben aktualizálták és publikálták, mely végül 2007-ben került elfogadásra. Ez a jelenleg érvényben lévő terv 10 éves időtartamra szól¹³. A terv egy részletesen kifejtett (térben is ábrázolt) jövőképpel indít, majd környezeti, közlekedési, lakhatással kapcsolatos (10 éves időtávra évi 5000 új ház építése van előirányozva) és gazdasági témakörökre tér ki részletesen.

¹³ http://www.destadsregio.nl/images1/stadsregio/bestanden/rapport_webversie.pdf

12. ábra: Az Arnhem-Nijmegen városrégió regionális terve



Stadsregio Arnhem Nijmegen

Regionaal Plan 2005-2020

'Werken aan een aantrekkelijke en concurrerende stadsregio in Noordwest Europa'

College van Bestuur
Stadsregio Arnhem Nijmegen
College van Gedeputeerde Staten
Provincie Gelderland

Goedgekeurd op grond van artikel 35e van de Wet op de Ruimtelijke Ordening bij besluit van 27 februari 2007, zaaknr. 2006-019508

Gedeputeerde Staten van Gelderland



STADSREGIO
ARNHEM NIJMEGEN

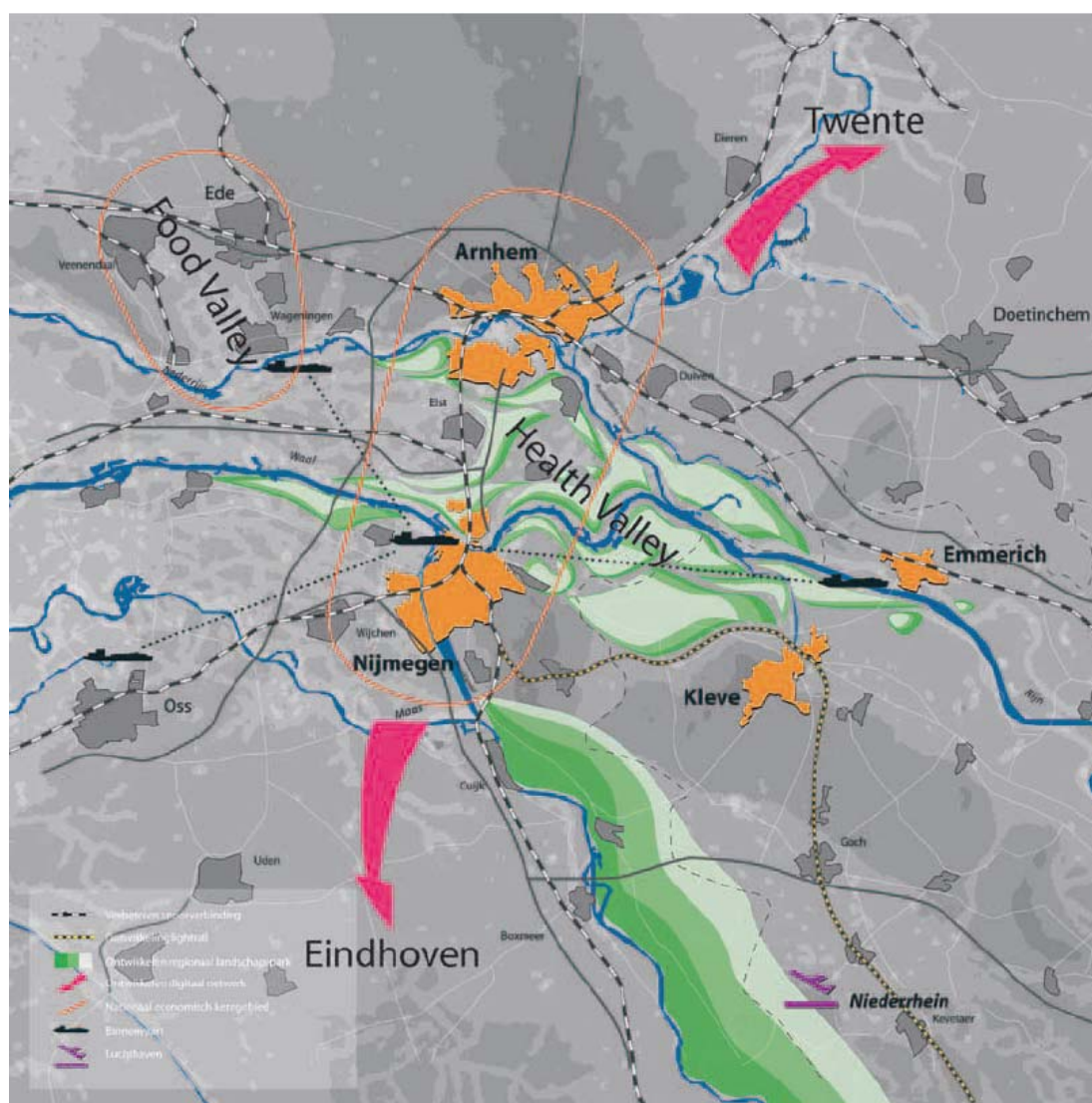
provincie
GELDERLAND

Verzonden door de KAN-raad op 26 oktober 2008
de secretaris

drs C.F. van Eert drs J.J. Modder

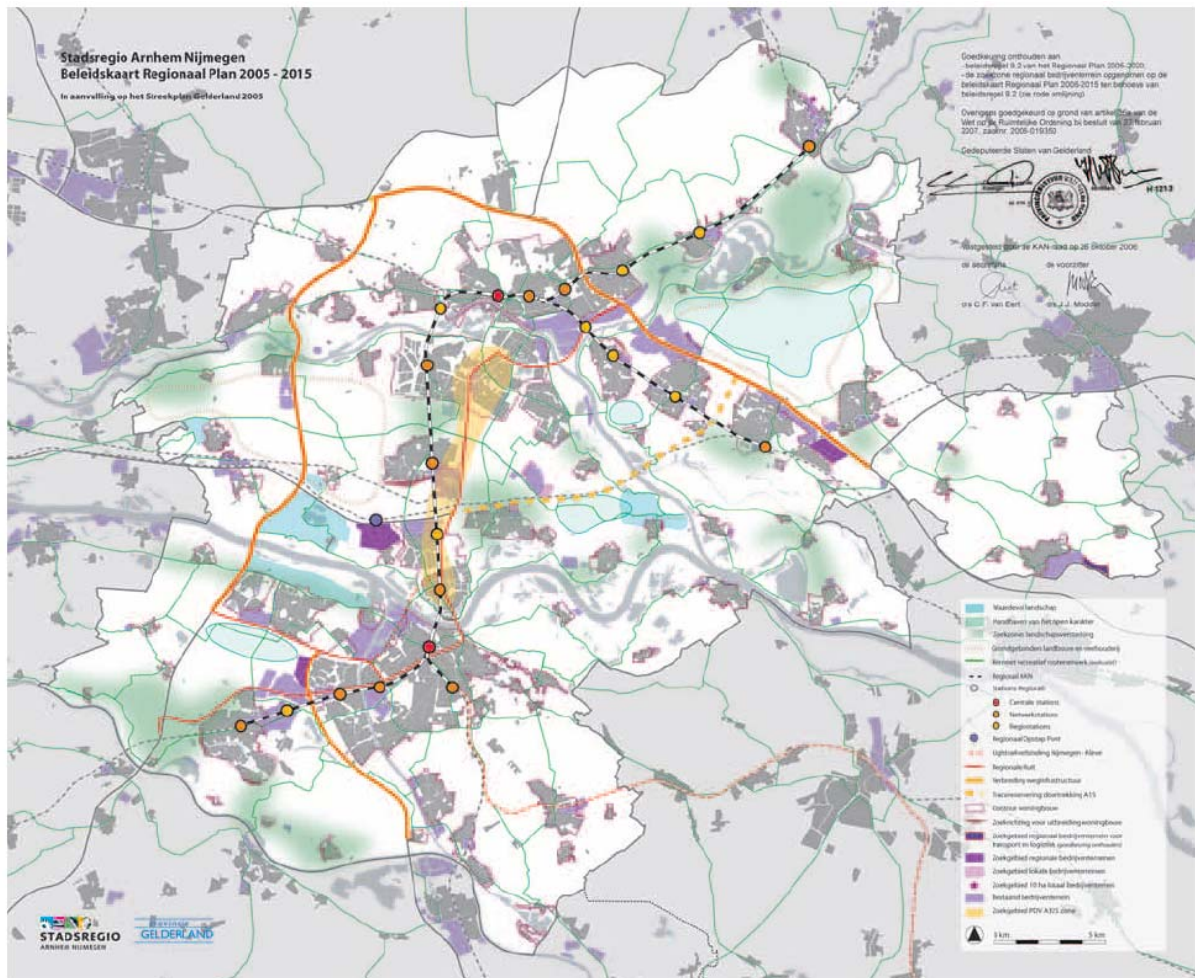
A regionális terv a 90-es években már tartalmazta, hogy az új lakóházak építése közlekedés-orientált megközelítést alkalmazva hol valósulhat meg (milyen kritériumok szerint), valamint kitért arra is, hogy hogyan lehet megőrizni a zöldterületeket a városrégió belül. Az új tervbe hangsúlyosan kerültek be olyan kérdések, mint infrastruktúrafejlesztés, megközelíthetőség javítása (tömegközlekedés, például új villamos vonal). Továbbá kiemelhető, hogy a városrégiót, mint a környezetébe beágyazódott egységet kezeli, és különböző területi szintek vonatkozásában is bemutatásra kerülnek a kapcsolódási pontok.

13. ábra: Az Arnhem-Nijmegen városrégió tematikus elhelyezése a környezetében



Az alábbi térkép az említett városrégiós fejlesztési tervben 2005 és 2015 között jeleníti meg az újonnan beépített/beépítendő területeket.

14. ábra: Az Arnhem-Nijmegen városrégió beépíthető területei (2005-15)



3.2.4 A siker összetevői

Mint említettük a holland közigazgatási rendszerben a városrégiós szintre nem túl sok kompetenciát delegáltak, így a regionális terv szerepe is szerénynek mondható. A városrégió elnöke, Jaap J. Modder szerint azonban ez nem korlát, hanem lehetőség, hiszen ha kis kapacitásokkal rendelkezik a városrégió ez további ösztönzést jelent arra, hogy kreatív, okos (smart) legyen. Az elnök két fontos témát emelt ki az interjú folyamán, ami a városrégió sikeres működéséhez hozzájárul. Elsőként a **lakhatást** említette: 2000/évről 5000/évre emelték a városrégió által újonnan épített lakások számát, és ezt nagy eredményként élik meg. Két fő alapelvet követnek az új lakások építése során: 1. kijelölésre került a város növekedési határa, a beépített terület határa, melyen belül korlátozások nélkül lehet építkezni, ezen kívül azonban tilos fejlesztéseket megvalósítani; 2. az újonnan építet lakóépületek felének „olcsó” építkezés keretében kell megvalósulniuk, azaz leginkább alacsony költségvetésű bérházak vagy tulajdonosi lakóépületek formájában (ehhez 70.000 euróban állapították meg a felső határt). E két alapelv megtartása egyszerű, olcsó és „okos” növekedést tesz lehetővé. A másik említett témakör **az infrastruktúra és tömegközlekedés** volt. Az újabb projektek közül egy új híd és további autópálya

szakaszok építése került kiemelésre, mindkettő az újonnan tervezett lakónegyedek városközponttal való jobb összeköttetését hivatott szolgálni.

A városrégió elnöke a vele folytatott interjú során kiemelte, hogy bár a városrégióra vonatkozó fejlesztési terv, annak tervezési folyamata fontos kérdés, de sokkal kritikusabb pont annak **megvalósítása**. A megvalósítás folyamán a legfőbb feladatokra kell fókuszálni, koncentrálni kell a szűkös emberi és anyagi erőforrásokat, valamint az egyszerűségekre kell törekedni. Kiemelte továbbá, hogy **a helyi értékek közös képviselete** kulcsfontosságú sikertényező éppúgy, mint a legfőbb **érdekcsoportokkal való egyezségre jutás**.

Végezetül megismételte az interjúalanyunk, hogy az Arnhem-Nijmegen-i városrégió sikerének kulcsa az, hogy szerénynek és okosnak kell lenni, azaz meg kell találni az egyensúlyt a megfelelő szinteken (itt említette például a szerkezeti terv és a rendezési terv összhangját, valamint a részletezettségének megfelelő szintjét). Ugyanakkor az is fontos, hogy a városrégióra vonatkozó regionális terv **összhangban** legyen az őt alkotó városok, például Nijmegen városi terveivel (konkrétan a szerkezeti tervvel). Ez azért is valósul meg jól az Arnhem-Nijmegen városrégió esetében, mert a regionális terv elkészítésében az elejétől a végéig aktívan részt vesznek az egyes önkormányzatok. Vannak azonban olyan közös projektek is, melyben az önkormányzatok egy szűkebb köre vesz részt önkéntes alapon. Említett például egy nagy közlekedési projektet 1,5 milliárd euró értékben, amit PPP koncesszióban terveznek megvalósítani, és mely infrastrukturális és területfejlesztési elemeket is kombinál.

A városrégió sikeres működéséhez hozzájárul a **privát és magánszféra** aktív, számos területre kiterjedő **együttműködése**. Ennek legfőbb szereplői a települési önkormányzatok mellett a kereskedelmi és ipari kamara, a magánszektor képviseletében számos (jellemzően kisebb) építkezési vállalat, továbbá környezetvédelmi és egyéb civil szervezetek, esetenként további (különböző szintű) kormányzati szervek.

A városrégió működésének értékelését nemrégiben kérdőíves felmérés keretében végezték el, és mind a 20 önkormányzattól nagyon pozitív visszajelzéseket kaptak, az önkormányzatok tehát az együttműködés folytatása mellett döntöttek.

3.2.5 A holland településtervezési gyakorlat kritikus pontjai

Az alábbiakban a holland településtervezés kritikus pontjait emeljük ki, szándékaink szerint a jó példákra, de esetenként a hiányosságokra is rávilágítva. Mindeközben kissé tárgítjuk a perspektívát és általánosabb megközelítésben a holland települések, városok (holland szakértők által kommunikált) tapasztalataira építünk, de esetenként a korábbiakban bemutatott Arnhem-Nijmegen-i városi térségre is visszautalunk.

A közérdek feltárása, kifejezése és megjelenítése a tervekben

A közösségi befolyás a települési tervek, a tervezési folyamatra Hollandiában hosszú történelmi fejlődés során alakult ki. A második világháborút követően a közintézmények szerepe mind Kelet-, mind Nyugat-Európában átalakult és a felülről lefelé irányítuló (*top-*

down), centralizált tervezési rendszerek helyébe különböző irányítási minták léptek. Hollandiában az 1950-es és 1960-as években jellemző építési és a háborús károk helyreállítására irányuló állami politika alakult át napjainkra egy összetett rendszerre. Jelenleg az állam (a központi, a regionális vagy a helyi közigazgatás) csak általános célokat és pénzügyi programokat javasol, míg a piaci szereplők viselik a végrehajtás nagy részét.

Napjainkban a pénzügyi válság azonban szükségessé teszi a Hollandiában status quo-ként is definiálható kiegyensúlyozott erőviszonyok felülvizsgálatát. Az állam újra egyre nagyobb befolyást szerez a gazdaság olyan fontos szegmenseiben, mint például a nemzeti infrastruktúra, a vízügyi munkálatok vagy a pénzügyi piacok területe. Az építőipari szektorban úgy tűnik tartják erős pozíciójukat a magánvállalkozások, ami azt jelenti, hogy az országos területi tervezést nem forgatja fel alapjaiban a jelenlegi globális gazdasági helyzet.

A közérdek hatékony megjelenítése a tervezési folyamat során Hollandiában úgy valósul meg, hogy napjainkban is zajlik az átmenet a tervek általi tervezés felől a tárgyaláson, konszenzuson alapú tervezés felé. Ezt az elmozdulást vizsgálva Hollandiában megállapítható, hogy az ún. “térségfejlesztés” (*area development*) koncepciójának alkalmazása helyreállítja a közérdek és a magán haszonszerzés közötti egyensúlyt, ugyanis ez a közös célokon, közös beruházásokon, közös tárgyalásokon és a tervek végrehajtásáért felelős közös kötelezettségvállaláson nyugszik, és ami a tapasztalatok alapján közös, megbecsülendő eredményekhez vezet. A térségfejlesztés ezen koncepciója a korábbinál lényegesen nagyobb hangsúlyt helyez a minőségi és fenntartható tervezésre, a tervek megvalósítására és a felhasználók, lakosok részvételére.

A közérdek, a település szerkezetére vonatkozó közös jövőkép és a település területi céljainak meghatározása, valamint a koncepció-készítés elősegítése céljából a holland Wageningen-i Egyetem kifejlesztett egy “4C-nek” nevezett stratégiát. Ez a stratégia megszervezi a **köz- és magánszereplők kapcsolatát** a fenntartható területi tervezés megvalósítása érdekében, mind városi, mind vidéki kontextusban. Ezen stratégia kifejlesztése azért vált sürgetővé, mert a “térségfejlesztés” tervezési koncepciójának alkalmazása azt kívánja, hogy a tervezés többé ne általános területi terveket, hanem rugalmas, minden érintett szereplő közreműködése által, egy iteratív folyamat során állandóan változó terveket eredményezzen.

A holland tervezési hagyomány arról ismert, hogy széles skálán mozgó **konceptcionális jövőképeket** alkot, például az ipari tervezés, az építészet, a várostervezés és a tájépítészet területén. A közérdek alapján megfogalmazott közös jövőkép – a megismert példák alapján – a holland településeknél is jól megjelenik: a meghatározott céloknak az egész város szerkezetére vonatkozó általános területi koncepcióvá, szerkezeti elképzeléssé (*structural vision*) történő lefordítása révén.

A tervezés következő szakaszai, a **konceptciók lefordítása** magas színvonalon végrehajtott **tervekké** vitatott, mind a holland, mind a külföldi szakemberek között, egyaránt találhatunk jó és kevésbé jó példákat is. A nemzeti szinten tevékenykedő tervezők egyre inkább nemzetközi (európai) környezetbe kerülnek, és ezen „új” kulturális helyzetben dolgoznak együtt specifikus képességeik egyesítésén, ami a kölcsönös tanulási folyamatok révén állandó változásokat vetíthet előre a nemzeti keretek között megvalósított települési tervezés tekintetében is.

Települési szintű területi tervek (általános rendezési tervek)

Nijmegen város szerkezeti víziója (*structure vision*) jó példa arra, hogyan lehet/kell a közérdeket lefordítani egy, a város egészének területi szerkezetére vonatkozó világos és határozott koncepcióvá. Ez a tervdokumentum egy nyitott, átfogó, kihívásokkal számoló, ugyanakkor ütemtervekkel is rendelkező tertípus, amely egyúttal a rugalmas tervezés folyamatát is jól illusztrálja. Ezen tervezési folyamat következő állomása még nyitott kérdés: az, hogy a közösen megállapított értékeket, elképzeléseket követni fogják-e a magánszektor beruházásai, azok a közös célokkal összhangban kerülnek-e megvalósításra még a jövő kérdése (bár a megkérdezett holland szakértők felettébb optimistán nyilatkoztak ezügyben).

A **települési szintű tervek részletezettségének foka** tekintetében megállapítható, hogy tervek tulajdonképpen elég **általánosak**, iránymutatásokat tartalmaznak, **fejlesztési irányokat és lehetőségeket jelölnek ki**. Ez valójában közvetett módon úgy vezet a kínálat szűkítéséhez, hogy például kizár egyes tevékenységeket bizonyos városrészekből ahelyett, hogy közvetlenül területeket jelölne ki azok számára. Speciálisan a részletekre fókuszálni csak abban az esetben lehet, ha a tervezés már olyan fázisba jutott, hogy konszenzus van többek között a fejlesztés tárgyáról, módjáról, szereplőiről. Erre jó példa a későbbiekben részletesen is bemutatandó WaalFront projekt, ahol már egyetértés volt a szereplők körében a fejlesztés konkrét részleteiről, ezért a fejlesztési terv ebben az esetben már részletekbe menő módon szabályoz.

Ezek a bemutatott új típusú holland települési tervek a városi tervek új generációját jelentik: a hagyományos, részleteket szabályozó tervet elhagyva egy sokkal inkább stratégiai szintű fejlesztési terv felé mozdulnak el, ami inkább a tárgyalások vezetésének módját szabályozza, mint a tevékenységek elhelyezkedését és térbeli struktúráját.

Részvétel és együttműködés

A települési szintű tervezési folyamat „kötelező” résztvevőit Hollandiában is központi szabályozás írja elő. A Nijmegen-re vonatkozó tervek tartalmazzák a különböző szakaszokban bevont résztvevők listáját a beruházók (magánszektor), a lakosság és a civil társadalom köréből. A **jogi kötelezettség** az együttműködés tekintetében valójában inkább az együttműködés kötelező jellegére vonatkozik és nem tartalmaz előírásokat magára az együttműködés tartalmára. A helyi tervek esetében az elfogadás csak akkor történik meg, amikor mindegyik félnek lehetősége volt észrevételt tennie a tervek vonatkozóan. Az átfogó tervek esetében, mint például a Nijmegen-i szerkezeti tervben (*structural plans*) az együttműködésre úgy tekintenek, mint a jövőbeni partnerségbe való beruházásra. Együttműködés nélkül a tervezési folyamat előbb utóbb elakadna, ennek megfelelően ezen a szinten nincsen szükség különösebb jogi előírásra. Természetesen ugyanez vonatkozik a városrégiós szintre is (például Arnhem-Nijmegen).

A települési szintű területi tervezés elindítására mind a politikai, mind a közületi szervezeteknek (szakemberek, képviselők, civil szervezetek) lehetőségük van, éppúgy, mint a tervezési eljárásokban és gyakorlatban való részvételre. Mindegyik említett

szereplőnek ugyanakkorra érdeke fűződik ahhoz, hogy kommunikálja a terveket vagy a saját terv-ötleteket.

A jelenlegi „térségfejlesztés” (*area development*) megközelítés alkalmazása a tervezés teljesen új generációját eredményezte Hollandiában, melyben az **informális szerepe** is megjelenik a tervezés sikerességében. Ez azt jelenti például, hogy a holland (vagy más európai országbeli) tervezők többé nem iskolákban és egyetemeken találkoznak, hanem kávéházakban, tárgyalókban, az interneten, külföldi workshopokon, városi vitákon, lakásokban. A városfejlesztés ezáltal egyfajta életformává kezd válni.

A helyi tervek végrehajtása és megvalósulása

A holland beruházók és a piaci szereplők jellemzően jól tájékozottak a települési tervekről, valamint a saját lehetőségeikről (például arról, hogy hova forduljanak az ilyen jellegű kérdéseikkel). Az egyik interjú alanyunk elmesélése szerint Hollandiában jelenleg a **beruházók** azért lobbiznak a politikai intézményeknél, hogy korlátozzák a területhasználatot. A beruházók elképzelése szerint ugyanis a kormány szerepe a kínálat szűkítése egy viszonylag magas ingatlanár fenntartása érdekében. A közigazgatásnak a tervezésben való szerepéről mindezek tükrében egyetértés van Hollandiában: a közigazgatás feladata, hogy megalapozott beruházási kilátásokat biztosítson és ezáltal az ingatlanpiacon stabilitást eredményezzen.

Természetesen Hollandiában is sokszor kötnek kivételes megállapodásokat, alkukat a fejlesztési projektek során, ami viszont pozitívként kiemelhető, hogy ezek a megállapodások jellemzően nyilvánosak. A politikai felelősök érdekében áll, hogy a nyilvánosságot tájékoztassák az alkukról. Ez is része a „térségfejlesztés” (*area development*) tárgyalási folyamatának.

A **tervek és a megvalósulás** viszonyában a holland eset egyedinek tekinthető, és ezért nem feltétlenül és nem feltételek nélkül követendő. A holland szakértő szerint ugyanis, mivel napjainkra a holland települési tervek inkább stratégiaiak, mint előíró, szabályozó jellegűek, a tervek végrehajtása ezáltal egyre bonyolultabb és zavarosabb és ez a monitoringot is megnehezíti. Az lehet a következtetés, hogy a tervet ugyan végrehajtják, minden formalitást megtartanak, de a terv mögött rejlő elképzelés, a koncepció „elfelejtődik” a folyamat során. Ugyanakkor olyan eredmények érhetők el a folyamat során, amelyek nem jelentek meg az első koncepciókban – ez a rugalmas tervezés megvalósulása. A tervezés így tulajdonképpen egy **kulturális tanulási folyamat**: tudjuk, hogy mi indítja el, de nem tudjuk, hogy mi sül ki belőle a végén. A holland szakértő szerint ebben az esetben is igaz az a metafora, hogy nem a cél, hanem az út a fontos.

A városmarketing, a kommunikációs stratégia, a városi márka használta (*city branding*) olyan új **kiegészítő stratégiák**, amelyek ténylegesen előfordulnak a térségfejlesztési tevékenységek során (*area development*), és segítséget nyújtanak a települési tervek megvalósításához. A tervezőknek kötelező velük foglalkozniuk és nagyon hasznosak lehetnek, de persze városról városra saját életpályákkal rendelkeznek, amelyek következtében a lineáris tervezési folyamatot bonyolultabbá teszik.

A települési tervek elemzését és azok megvalósulásának nyomon követését a jogszabály akkor írja elő, amikor az új tervezési folyamat elkezdődik, ez akár azt is jelentheti, hogy tíz év után. A **monitoring folyamata** az 1970-es és 80-as évekre jellemző előírt ellenőrzési

eszköz helyett ezáltal egy választható feladattá válik, amelyet egy specifikus társadalmi probléma megoldásától hajtva, a nyomást gyakorló szervezetek (pl. civil szervezetek, politikai partok) követelésére főként az egyetemek és kutató intézmények kezdeményeznek.

A területi tervek módosítása és rugalmassága

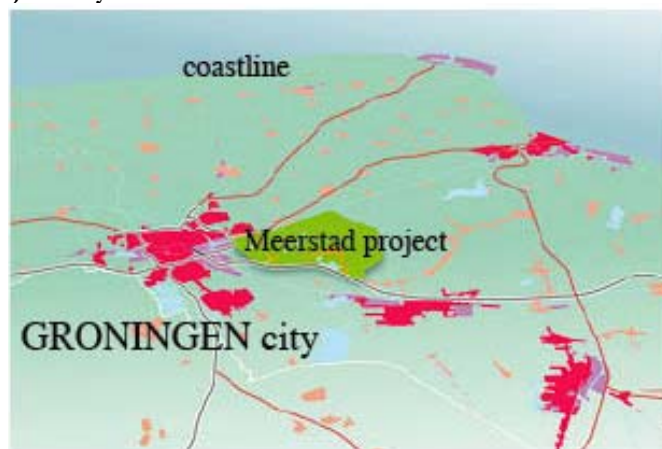
A hagyományos területi tervektől a térségfejlesztési stratégiák felé való átmenetnek kettős jelentősége van. Egyrészt ez az átmenet azt jelenti, hogy a tervezés **kulturális tevékenységgé** vált, ami kulturális fejlődésen, vitán és elismerésen megy keresztül, egy rugalmas állandó folyamattá válik. Ez azt is jelenti, hogy a településtervezés eltávolodik a korábbi tervrajzoktól, a „vaskalapos” szabályozási tevékenységtől. Másrészt az átalakulás egy olyan világba való belépést is jelent, ahol a tanult, jó beszélőképességgel megáldott szereplő elérheti célját, míg az érintettek másik fele lemarad és elveszti a közös értékek megosztásának képességét. Ez utóbbi jelenség felveti annak szükségességét, hogy a sérülékenyebb társadalmi csoportok érdekeinek érvényesítésére megoldást kell találni, akár külső beavatkozás révén is.

3.3 Két komplex példa bemutatása

3.3.1 Meerstad projekt

A Groningen melletti Meerstad projekt egy 600 ha-s tó körüli területen valósul meg, elsősorban azzal a céllal, hogy egy komplex fejlesztés keretében elősegítse a lakhatási, foglalkoztatási és pihenési/szórakozási szükségletek kielégítését. A tervek szerint 20 év alatt 10 000 lakás épül fel, a 2300 ha-s területnek egyharmada lesz beépített, a többi természeti terület marad. A terv speciális jelentőséggel bír abból a szempontból, hogy nyolc magán- és közszférabeli partner közös munkájaként készült el (Groningen és Slochteren települések önkormányzata, Groningen tartomány, a Földművelésügyi Minisztérium, valamint négy fejlesztő cég). Az átfogó szerkezeti tervet (Masterplan) a közszféra képviselői, a fejlesztők, a jövőbeli és jelenlegi lakók együtt dolgozták ki, 2001-től nyílt tervezési folyamat keretében műhelyviták és fókuszcsoportok formájában zajlott a tervezés. 2005-ben Groningen és Slochteren városok, valamint Groningen tartomány tanácsa jóváhagyta a tervet. A projekt több résztervből épül fel, ezek közül a Meeroevers negyed kivitelezése kezdődött el. A tervezők egy érdekes kommunikációs eszközt használnak fel a lakosság tájékoztatására: a projektirodában bárki megnézheti a digitális terveket egy repülőszimulátor segítségével.

15. ábra: A Meerstad projekt helyszíne



A rurális területekre külön készülő vidékfejlesztési terv illeszkedik az országos programhoz. A tartomány létrehozott egy a magán- és közszféra képviselőiből álló bizottságot, mely a projekt rurális területekre vonatkozó részterveit dolgozza ki. A rurális területek fejlesztésének céljai között szerepelnek a mezőgazdasági fejlesztések és a természeti, örökségi értékek fenntartható kapcsolatának erősítése is.

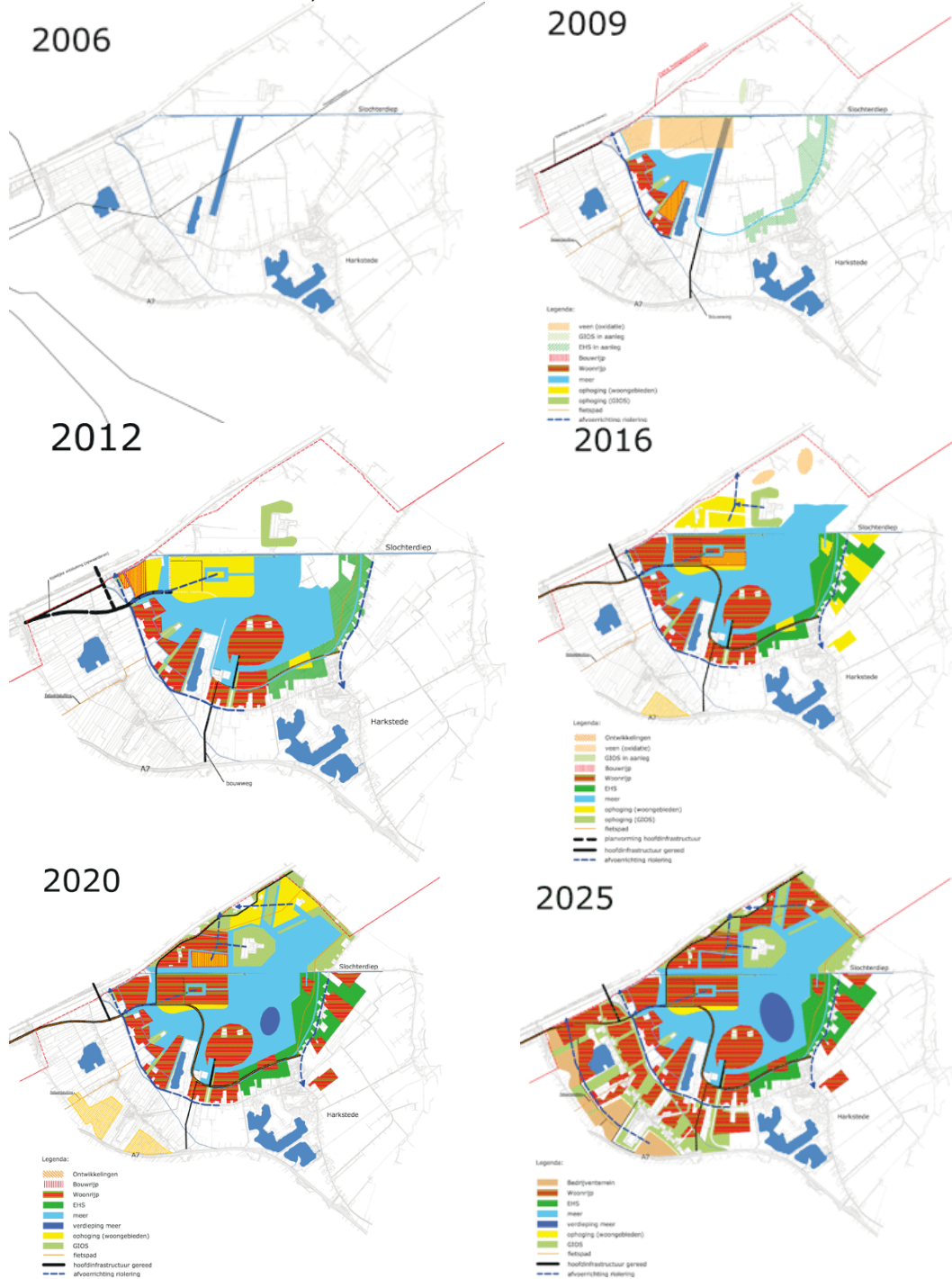
16. ábra: Meerstad átfogó terve (masterplan)



17. ábra: 1. számú rész-terv Meervoevers



18. ábra: Meerstad tervezett fejlesztésének áttekintése



3.3.2 Waalsprong projekt

Waalsprong – Nijmegen új lakóövezete – a Nemzeti Építési Program (VINEX) részeként valósult meg. Ebben a programban Nijmegen számára 30 ha ipari fejlesztés és 10 000 lakóépület (egység) van előirányozva. Ez a Nijmegen-i irányszám a központilag kialakított tervek lebontásából alakult ki, közvetlenül pedig a tartomány határozta meg.

A projekt a hely kiválasztás szempontjából különösen érdekes, ugyanis egy összetett keresési módszerrel találtak rá a végső helyszínre, és közben váratlan események is nehezítették a helyzetet. Először egy 15 km sugarú körben indult a keresés, melyből a német határmenti és a természetvédelem alatt álló területeket azonnal kizárták. 50 potenciális területet osztályoztak különböző szempontok szerint; nem lehetett ivóvízbázis, a jelenlegi területhasználat is fontos kritérium volt (ami az árat befolyásolja), valamint az élıhetőség is jelentős szempontot képviselt. Különbözö fejlesztési modellek jöttek számításba: kisebb fejlesztési központokat alakítanak ki, szatellit városokat hoznak létre, illetve a meglévö várost – Nijmegen-t – bővítik. Következö lépésben különbözö hatásértékeléseket végeztek, melynek keretében felmérték a beépítés lehetséges hatásait a helyi környezetre, közlekedésre, talaj- és vízkészletre, táji értékekre és a természetre. Végül a Nijmegen város bővítésére kiválasztott alternatíva bizonyult megfelelelőnek, döntö szempont volt a közlekedési, ingázási igények bizonyultak és a relatíve alacsony természeti és táji érték. A kiválasztott terület hátrányaként azonban megemlítendő, hogy nagy folyók közti mélyföldön, árvízveszélyes területen fekszik.

1995-ben készült el a Waalsprong szerkezeti terve, ennek alapját a közlekedési és vízi hálózatokat középpontba helyező koncepció képezte. A közlekedési hálózatok terén a közösségi közlekedési lehetőségeket erősítették, valamint a gyalogos és kerékpárforgalmat is biztosítani akarták annak érdekében, hogy rövidebb távra a személygépkocsi szükségtelen legyen. Nijmegen elérésére egy speciális kerékpárutat alakítottak ki, mely egy vasúti hídon át vezet. A vízrendszert önellátóra tervezték. Két nagy tó gyűjti össze az esővizet, valamint a tó egyúttal rekreációs célokra is alkalmas. A tervben egyesültek különbéle természeti, rekreációs és vízgazdálkodási jellegű, valamint az alacsony laksűrűsége vonatkozó elképzelések. A fenntarthatóság komplex értelmezése fontos szempontot képviselt a projekt tervezése és megvalósítása során, ide értve a vizet, az energiát, a munkahelyeket és az építési anyagokat.

1994 és 1996 között Hollandiában készült egy nemzeti akcióterv az árvízveszély elleni védekezés megvalósítására, melyben a waalsprong-i terület központjába egy „száraz” folyót, folyómedret terveztek. Ez a lépés a tervek újragondolását tette szükségessé Nijmegen-ben, annak ellenére, hogy a Waalsprong nagy része már felépült. A módosítás miatt lehetőség nyílt a kormánnyal való egyezkedésre, melynek eredményeként még egy híd épült a növekvö forgalomra tekintettel, nagyrészt állami pénzből. Mindeközben megváltozott a fejlesztés fókusz, megközelítése is: nem a Waal folyón átnyúló, nem a folyót keresztezö fejlesztésről beszéltek többé, hanem a folyóval együtt való fejlesztést, a folyót magába foglaló fejlesztés lett a „szlogen”. Ezzel egy időben a fenti változásoknak megfelelelően megváltozott a városszerkezeti terv is, ami jó példaként szolgál a tervek rugalmasságára.

A fejlesztés megvalósítása érdekében számos partner került bevonásra, és létrehozta egy a köz- és magánszféra együttműködésén alapuló szervezetet (public-private enterprise, PPE), melyben nagyobb fejlesztö cégek, kisebb hivatalok, ügynökségek, egy szociális lakhatásért felelős szövetkezet, valamint helyi cégek vettek részt. A központi kormányzattól pedig támogatásban részesültek az infrastruktúra kiépítése, valamint a (nemzeti politikában szereplö) zöld felületek „fejlesztése” által.

19. ábra: A Waalsprong projekt, Nijmegen tervezett szuburbanizációs városrésze

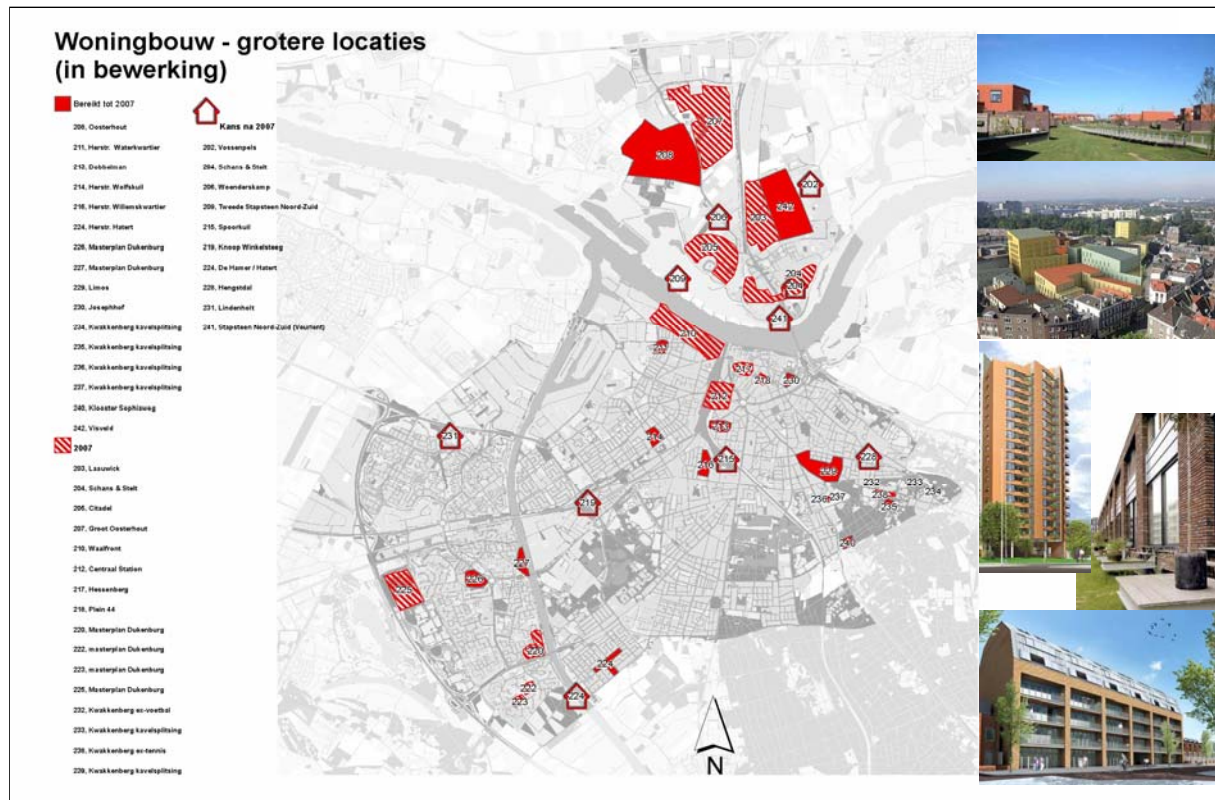


3.4 Holland jó példák a településtervezés egyes elemeire

3.4.1 A térszerkezet tudatos alakítása: “Kansenboek”, a Nijmegen-i “Lehetőségek könyve”

A “Lehetőségek könyve” kiváló példája annak, hogy a területpolitika kommunikálható egy széleskörű, nem szakmai közönség felé is. Nijmegen tervezési rendszere speciális és példaértékű, mivel a szerkezeti terv (structural plan) mellett/helyett 2000-től bevezették a „Lehetőségek könyvét” (Kansenboek), a szerkezeti terv túlzott részletessége miatt. Jelenleg ez képezi a rendezési tervezés (zoning) alapját. Ez egy területi alapokon nyugvó jövőkép, vízió, melyben különböző tematikájú térképen ábrázolt tervek szerepelnek: *a város és vízei, erős negyedek, vibráló üzleti területek, fejlesztési területek, dinamikus csomópontok, peremek és kapuk, zöldfelületek, a város és régiója (kapcsolódások kifelé, Arnhem-Nijmegen városrégió)*, melyekből aztán készült egy összesítő térkép is. A dokumentum célja többek között az ágazati politikák területi leképezése, a fejlesztés kereteinek, időzítésének rögzítése, a támogatások összetételének meghatározása. A térképek nem szigorú értelemben vett tervként értelmezendők, hanem a város által felkínált lehetőségként olyan fejlesztők számára, akik készek kockázatot és felelősséget vállalni a fejlesztésben. A dokumentum 2001-ben készült el, majd 2004-ben és 2007-ben felülvizsgálták, az utóbbi verzióban az időzítés mellett a megvalósító személye (többek között az önkormányzat, magánszféra, PPP) és a finanszírozás módja is szerepel. A „Lehetőségek könyve” kiinduló pont a strukturális jövőkép kialakításához (structural vision), mely az új törvény szerint kötelező lesz minden település számára Hollandiában.

20. ábra: A Lehetőségek könyvének egyik tematikus terve: erős negyedek



3.4.2 Átlátható és kommunikálható városfejlesztés: a Nijmegen-i Waalfront projekt

A Waalfront projekt akkor került előtérbe, amikor az árvízveszély elleni védekezés miatt módosításra került a Waalsprong-i projekt terve. A Nijmegen-i fejlesztés fókuszsa ekkor áthelyeződött a korábbi, folyón átnyúló fejlesztésről a folyóval együtt történő fejlesztésre. 2006-ban a Waal folyó másik partján kijelölésre került egy terület, melyen egy átfogó, funkcióváltó fejlesztést valósítanak meg. A projekttervben 2650 lakás építése szerepel (melynek 40 % szociális bérlakás), valamint 27 800 m²-en kiépülnek a szükséges szolgáltatások is (például a kereskedelem, pihenési és szórakozási lehetőségek).

21. ábra: A Waalfront projekt helyszíne és szerkezeti terve

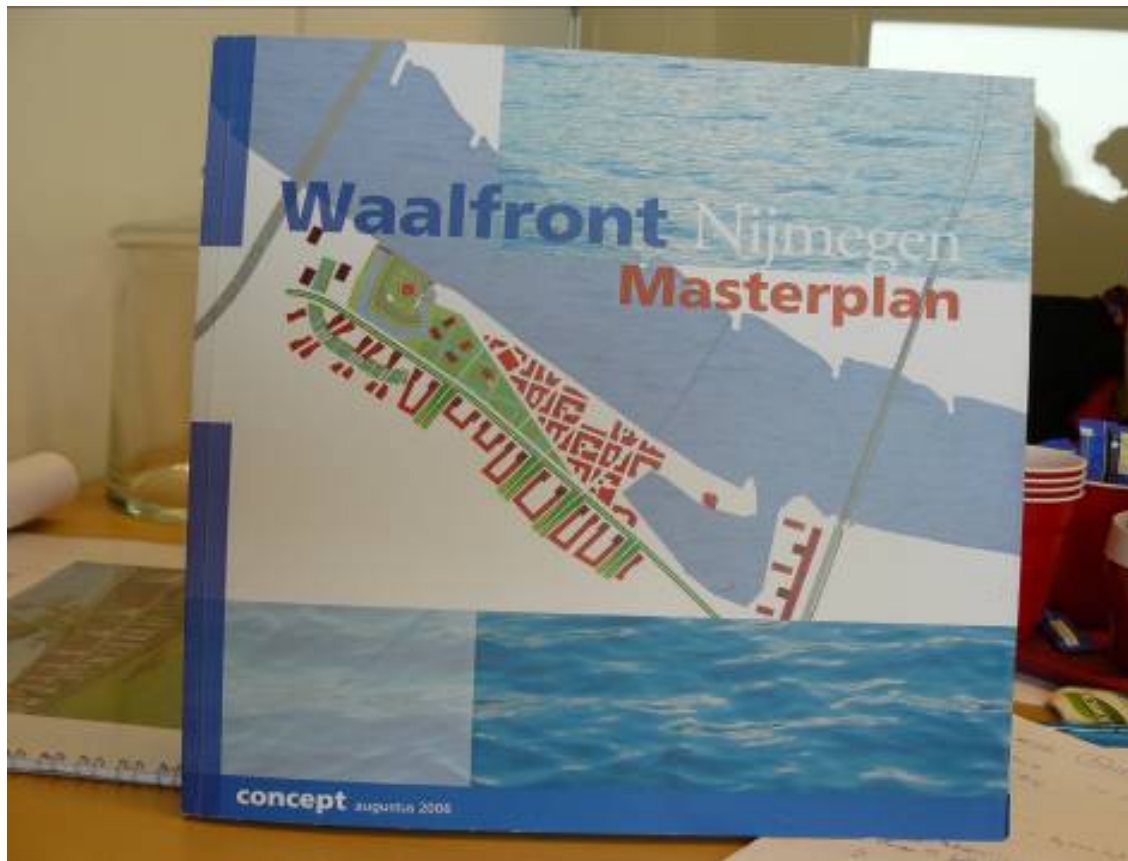


22. ábra: A Waalfront projekt helyszíne és az épülő gát



A projekt jó példát szolgáltat arra, hogy hogyan lehet egy tervet jól kommunikálni, átláthatóvá tenni. Waalfront tervéről ugyanis megjelent egy sok fényképpel, rövid, közérthető leírásokkal, és átlátható rajzos mellékletekkel színesített kiadvány a lakosság tájékoztatására.

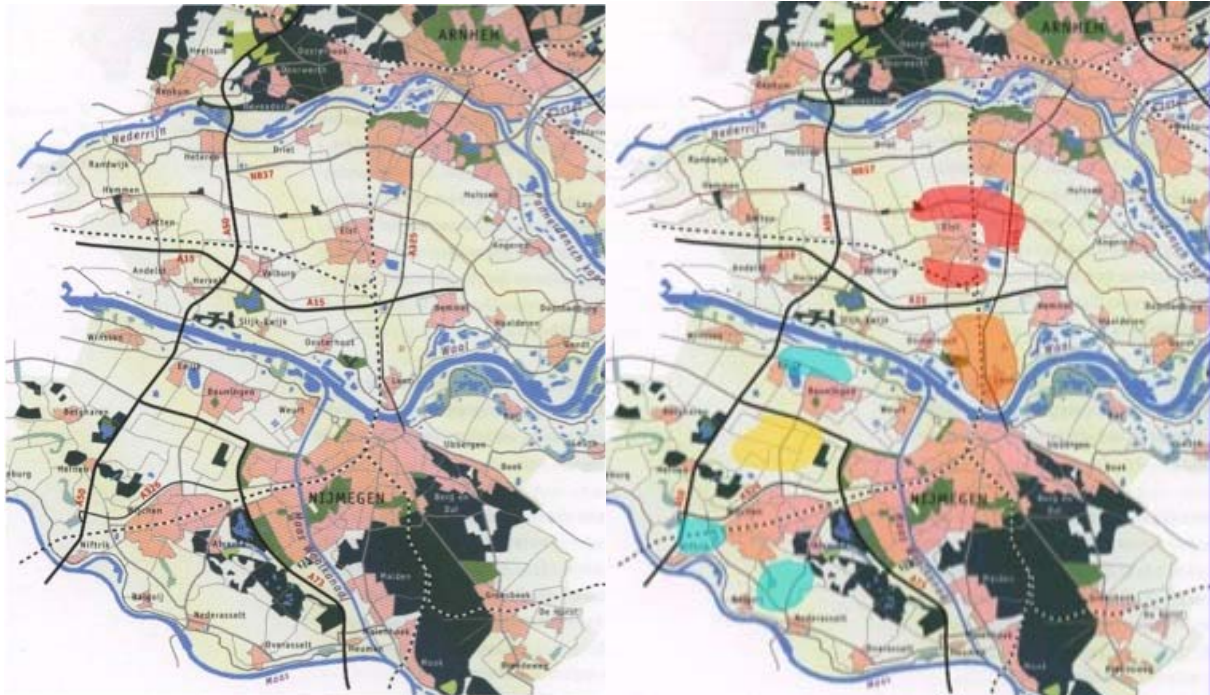
23. ábra: A Waalfront projekt kommunikációs kiadványa



3.4.3 Tervezett szuburbanizáció: Nijmegen város északi fejlesztése, Waalsprong

A tervezett szuburbanizáció, a városi terjeszkedés koordinálása – azaz az új lakásfejlesztési helyszín tudatos kiválasztása – során számos szempontot vettek figyelembe, és több hely is felmerült a város környékén a projekt potenciális helyszínéként, majd végül az a forgatókönyv került kiválasztásra, melyben a meglévő város bővítésére került sor. A kiválasztott terület, Waalsprong (az alábbi képen narancssárgával jelölt rész) mellett a döntő érvet a közlekedési, ingázási igények figyelembe vétele jelentette és a relatíve alacsony természeti és táji érték. Hátrányként azonban megemlítendő, hogy nagy folyók közti mélyföldön, árvízveszélyes területen fekszik, így az árvízvédelem fontos szerepet kapott.

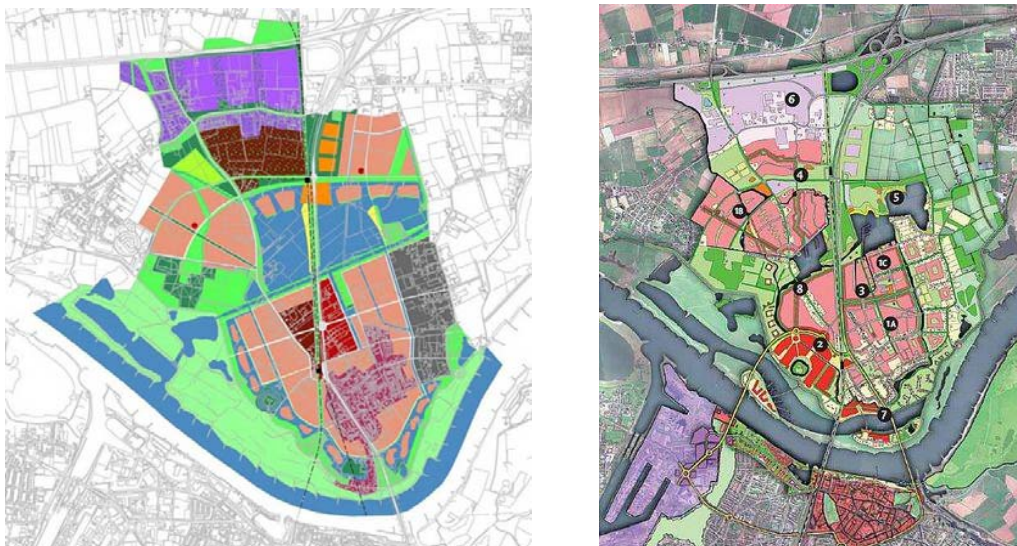
24. ábra: A szuburbanizáció tervezett helyszínei



3.4.4 Átfogó lakóterületi fejlesztés: Waalsprong projekt

A tervezett szuburbanizációs városrész, Waalsprong egy olyan komplex fejlesztés, mely a lakásépítés mellett a megfelelő szolgáltatások kialakítására is hangsúlyt fektetett. A kivitelezés során újonnan jelentkező tényezők, váratlan események hatására a rugalmas tervezés jegyében számos esetben változtattak a terven. Végezetül azonban a Waalsprong egy önálló vízellátású, közösségi közlekedéssel jól megközelíthető, élhető városrész lett, ahol szinte minden szolgáltatás helyben elérhető a lakók számára.

25. ábra: A Waalsprong-i projekt komplex fejlesztésként valósul meg



3.4.5 Funkcióváltást elősegítő fejlesztés: ipari terület helyett lakónegyed kialakítása

A Nijmegen-i városfejlesztés fókuszváltása során került előtérbe a Waalfront projekt terve. A Waal folyó partján található területen korábban az ipari funkció jelenléte volt a meghatározó. A fejlesztési tervek szerint ezen a területen egy 2650 lakásos új negyed fog épülni, melyhez a megfelelő szolgáltatások is kapcsolódnak majd.

26. ábra: A Waalfront kijelölt területe funkcióváltáson megy keresztül



27. ábra: A Waalfront funkcióváltáson áteső területének látványképe



3.4.6 A lakosság és más helyi szereplők tényleges bevonása: a PURE projekt

A PURE North Sea projekt a városi és vidéki területeket egyaránt érintő folyóparti környezet közös tervezésére irányult az Északi-tengeri régióban. A 2002 és 2006 között zajló nemzeti együttműködésben Göteborg (Svédország), Deventer (Németország) és Groningen (Hollandia) városok, valamint egy észak-angliai városokból és szervezetekből álló csoport vettek részt. A projekt célja, hogy fenntartható megoldásokat dolgozzon ki és hajtson végre az árvíz, a szikkadás és a rossz vízminőség problémaköreire, valamint javítsa az élettér minőségét és az öntudatot a vidéki és városi peremterületeken. A siker eredményeit egy kézikönyvben publikálták, mely betekintést nyújt a participáció folyamatába; bemutatja az érintettek különböző céljait, szerepüket és tapasztalataikat, valamint a tervezésben való részvételüket.

A Groningeni részprojekt a Groningen melletti Leegkerk és Dorkwerd településeket érintette. A tervezésben Groningen város és Groningen régió, valamint a Noorderzijlvest vízügyi hatóság mellett fontos szerep jutott a gazdáknak, helyi lakosoknak, természet- és környezetvédelmi szervezeteknek, és a szomszédos Zuidhorn településnek. Különösen fontos a földtulajdonos gazdák szerepe, mivel a mezőgazdaság jelenti a vidék gazdaságának gerincét. A participáció többféle eszközzel valósult meg a projekt során: általános találkozók a gazdákkal és a lakosokkal, az érdekek és vélemények felmérésére irányuló megbeszélések (mely a fejlesztési terv alapját képezte), a résztvevők képviselőiből álló „tesztcsoporthoz” (Sounding Board Group), és egy weboldal, ahonnan információkat lehet szerezni a tervekről. A participációs folyamat a gazdákkal rendezett workshoppal és külön, egy a helyi lakos részvételével zajló találkozóval kezdődött. Ezután alakult meg a tesztcsoporthoz a konstruktív viták és együttműködések lefolytatására. 2005 júniusában bemutatták az előzetes tervet a PURE nemzetközi találkozón és a tesztcsoporthoz előtt,

valamint egy kérdőív került fel a honlapra a további részvétel ösztönzésére. 2006-ban elkészült a végleges változat, melyet a participáció utolsó lépéseként vitára bocsátották, ahol jelen volt az összes érintett, majd végezetül a megfelelő hatóságok elé került.

28. ábra: A Groningen melletti Leegkerk és Dorkwerd települések fejlesztése a PURE projekt keretében



3.4.7 A beruházók orientálása a szerkezeti terv alapján: a Waalsprong projekt

Az új waalsprong-i tervek olyan befektetők számára teremtettek lehetőséget, akik fenntartható befektetésben gondolkodtak. A részvétel feltételei pontosan meg voltak határozva a waalsprong-i hosszútávú szerkezeti elképzelésben, így a település erősen kézben tudta tartani a kivitelezési terv átláthatóságát. Az átláthatóság nagyon fontos volt a települési érdekek és értékek (biztos távlatok a lakásépítésben rövidtávon, magas színvonalú lakókörnyezet megteremtése), valamint a regionális/nemzeti érdekek és értékek között fennálló komplex kapcsolat szempontjából (a folyó vízszintjének emelkedése elleni védelem).

29. ábra: A Waalsprong projekt



3.4.8 A magánszektor beruházása és a közérdek érvényesülése: a hágai épületkomplexum

Ez a hágai ingatlan-beruházás összekapcsolódott egy nagyobb projekttel, az egész vasúti terület átalakításával. A tervezés során lezajló alku eredményeként a magánbefektetés oly módon vette figyelembe a közérdekeket, hogy lehetővé tette az épület alatt áthaladó villamospálya megépítését. Az állomás, a minisztérium, a hotel és a park összekapcsolódik egy új komplex integrált városnegyedben. A program nagy része már megvalósult vagy folyamatban van.

30. ábra: A projekt felülnézetből



31. ábra: Az épület alatt áthaladó villamos



Forrás: <http://hampage.hu/trams/haga/>

3.4.9 A beruházó és a helyi önkormányzat közötti alku: az EXXON vállalat fejlesztése a hollandiai Breda közelében

Néhány esetben, amikor a helyi önkormányzat alkuereje kellően erős, és érvényesíteni tudja a helyi közösség érdekeit a potenciális beruházókkal, fejlesztőkkel szemben, akkor többletfejlesztés engedélyezéséért cserébe olyan közfejlesztéseket valósítanak meg

magánszereplők, melyek révén a helyi közösség is jól jár. Erre lehet jó példa az EXXON vállalat esete, a holland Breda városa melletti központ kialakítása során. Amikor az Exxon első tervei (1990) a breda-i önkormányzat elé kerültek, a város engedélyezte a kivitelezést, de a Lakásügyi, Tervezési és Környezetvédelmi Minisztérium Felügyelősége tiltakozását fejezte ki több okból, ugyanis a projekt:

1. a városon kívül van – közlekedési problémákat okoz – és
2. természeti övezetben van – konfliktus jelentkezik a védett területi státusszal.

32. ábra: Az Exxon központja Breda mellett

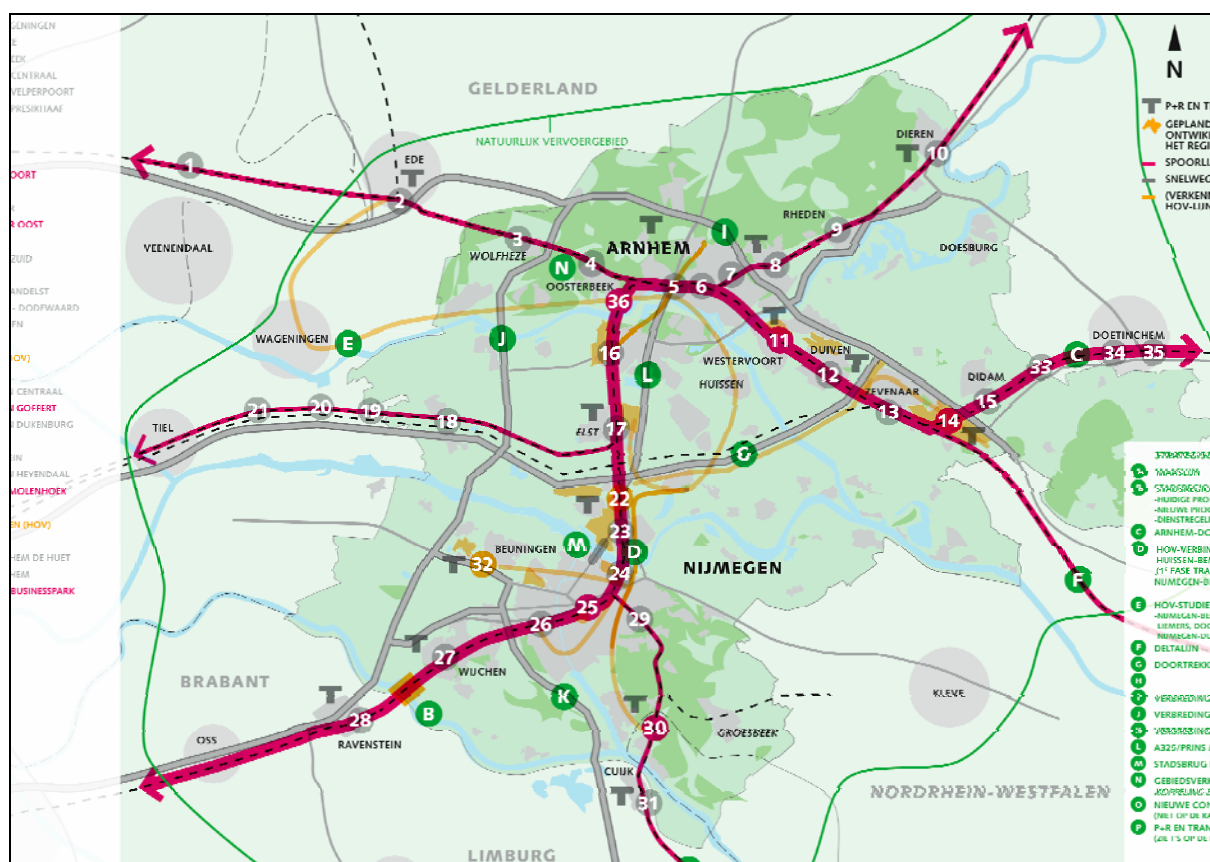


Többkörös egyeztetés és hosszadalmas egyezkedés után végül jóváhagyták az Exxon terveit. Kiemelve a következő előnyöket: 1. az Esso (Exxon) központ a régióban lesz, és 2. egy olyan új tervet készítetett a cég, melyben a természeti értékek és az építési terület egy új egyesített koncepcióba integrálódott. Az egyezés háttérében egy kétoldalú alkufolyamat állt, melyben mindkét fél engedett és végül egy „nyertes-nyertes” (*win-win*) szituáció alakult ki. A cég is megvalósította (kissé módosított formában) a tervezett fejlesztését, de a térség is jól járt a fejlesztéssel, elsősorban természetesen anyagi és gazdasági értelemben (helyi adó bevételi forráshoz jutva és munkalehetőséget teremtve), de egyúttal meg tudta védeni a helyi környezeti és tájképi, valamint további, a helyi közösséghez fűződő értékeket.

3.4.10 Rugalmas tervek: Arnhem-Nijmegen városrégió közlekedési terve

A közlekedési rendszer stratégiai terve lehetőséget teremt a tagtelepülések számára, hogy terveiket és közlekedéspolitikájukat egy magasabb, regionális szintű közlekedési koncepcióhoz illesszék. A rugalmasság abban nyilvánul meg, hogy emellett a települések kidolgozhatják a közlekedési elképzeléseiket egy konkrét részletes tervben. Problémát okoz azonban, hogy a közlekedési haszon magánkézben összpontosul, így a helyi és regionális politikusok számára kihívást jelent, hogy fenntartsák a közösségi közlekedés regionális elképzelését, miközben lehetővé teszik a magántársaságoknak saját szállítási feltételeik teljesítését.

33. ábra: Az Arnhem-Nijmegen városrégió közlekedési rendszerének stratégiai terve

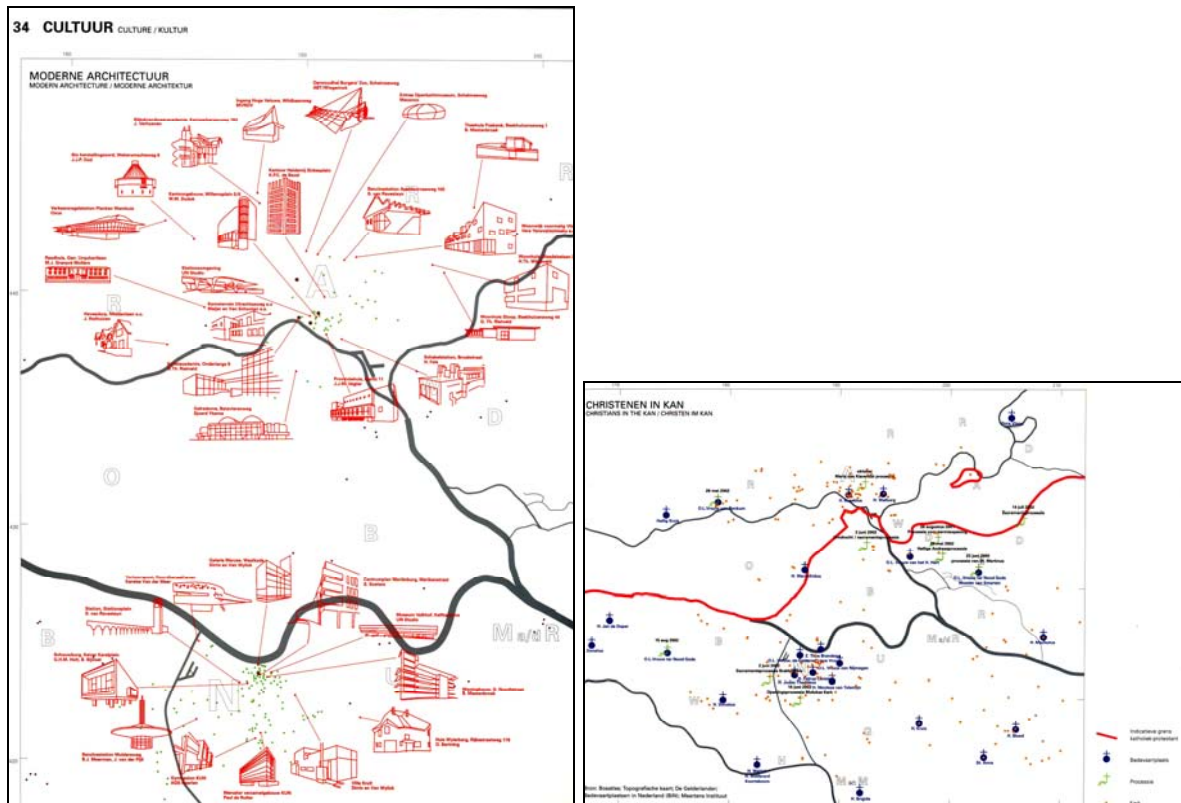


3.4.11 A kulturális háttér és az építészeti stílus közötti kapcsolat: Arnheim-Nijmegen régió esete

A római katolikus és a protestáns hitvallás határa Arnhem-Nijmegen régió területén húzódik (a piros vonal jelzi, lásd alábbi ábra). Mindkét vallási közösség kulturális és társadalmi-gazdasági története hosszú múltra tekint vissza, és ez a különbség a régió építészeti stílusában is felfedezhető. A régió északi – egyszerű és tartózkodó stílusú – arnhem-i részén a köz- és a magánszféra építkezésein is megfigyelhető, hogy

alkalmazkodnak a modern építészet szigorúságához. A régió déli – burgundi és falusi stílusú – nijmegen-i részén az építészeti trend kevésbé mutat hasonlóságot a modern stílussal (forrás: *The Big Atlas of KAN, mental atlas of of the Arnhem-Nijmegen urban network*, 2003).

34. ábra: Az Arnhem és Nijmegen között húzódó kulturális határ



3.4.12 A közösségfejlesztés térbeli vonatkozásai: a köztér fejlesztése a hágai Transvaal negyedben

Egy hágai példa jól illusztrálja, hogy a valós, fizikai értelemben vett tér (agóra) biztosítása mekkora jelentőséggel bír egy városnegyed felújítása, fejlesztése során. Hága városában a Transvaal negyed szociális típusú városrész-rehabilitációjának első lépését a közpark, Wijkpark Transvaal kialakítása, átalakítása jelentette. Ennek folyamán figyelembe vették a helyi lakosság társadalmi összetételét (nagyon magas a bevándorlók aránya, multikulturális közösség, sok kisgyermekes család), és a köztér funkcióit ennek megfelelően alakították ki. A tér tágas és átlátható, és éppúgy helyet ad a gyerekek igényeit szolgáló játszótérnek (sőt kölcsönözhető játékparkot is felállítottak), mint az „idősebbek” sportolási igényeinek, de a gyerekeket felügyelő szülőknek is lehetőséget ad például arra, hogy leüljenek és beszélgetésbe elegyedjenek. Egyúttal a köztér kialakítása során figyelmet fordítottak arra is, hogy az átláthatóság és tágasság növeli a közbiztonságot, erősíti a nyilvánosság állandó „jelenlétét”. Ezáltal tudatosan, a helyi közösség jellemzőire szabott, funkcionális szemléletben kialakított köztér valóban a helyi közösség fejlesztését szolgálja.

35. ábra: A hágai Transvaalkwartier



4 A hazai településtervezés megerősítésének lehetőségei a nemzetközi gyakorlat tükrében

Jelen kutatási projekt elsődleges fókuszja a településtervezés nemzetközi jó gyakorlatainak feltárása volt, ugyanakkor az a nem titkolt szándék vezérelt minket ebben, hogy a hazai településtervezés és ennek megvalósulásának, érvényesülésének esetleges nehézségeit, kritikus pontjait segítsék a különböző nemzetközi gyakorlatokban már bevált példák, megoldások. Így a következő fejezet célja a korábban bemutatásra került nemzetközi és elsősorban a holland gyakorlatok adaptációs lehetőségeinek vizsgálata a magyar helyzetre vonatkozó, a hazai településtervezés gyakorlatának javítását segítő szakmai ajánlások, javaslatok megfogalmazása.

A fejezet első felében röviden áttekintjük a **hazai településtervezés főbb kihívásait**, a vonatkozó jogszabályok, rendeletek áttekintésén túl ezek megvalósulását, gyakorlati hatását is vizsgálva, részben a témában írt cikkek, tanulmányok, részben az általunk megkeresett tervező szakértőkkel (vezető tervezőkkel, egyetemi oktatókkal, döntéshozókkal) folytatott szakmai beszélgetések, interjúk alapján.¹⁴ Emellett a hazai helyzet alaposabb megismerése, és a témát érintő, jelenleg párhuzamosan zajló, az NFGM Területfejlesztési és Építésügyi Szakállamtitkárság Területrendezési és Településügyi Főosztálya megbízásából készülő kutatások szinergiáinak megteremtése érdekében felhasználásra került a hazai településtervezés gyakorlatáról szóló két empirikus vizsgálat:

- a 2002-ben az FVM Terület- és Településrendezési Főosztálya megbízásából a Studio Metropolitana által vezetett (témafelelős: Ongjerth Richárd, kutatásvezető: dr. Csanádi Gábor és dr. Csizmady Adrienne) „A településtervezés tényleges gyakorlata a települési önkormányzatokban” c. kutatás,
- valamint a jelen kutatással párhuzamosan – ugyancsak az Építésügyi Célelőirányzat 2008. Településrendezést megalapozó kutatások című pályázata keretében zajló, a Magyar Urbanisztikai Nonprofit Kft. által folytatott (projektvezető: Ongjerth Richárd, kutatási koordinátor: Kőszeghy Lea) „A településtervezés tényleges gyakorlata a települési önkormányzatokban” c. kutatás eredményei is.

A fejezet második felében a nemzetközi gyakorlatok hazai kihívásokhoz való adaptációs lehetőségeit vizsgáltuk, részben ugyancsak a már említett szakértők megkérdezése, az ő véleményeik beépítése, részben a VÁTI Kht.-ban tartott belső szakmai műhelymunka¹⁵ (workshop) javaslatai alapján.

¹⁴ Az interjúval felkeresett tervező szakértők listáját ld. az 7. számú Függelékben.

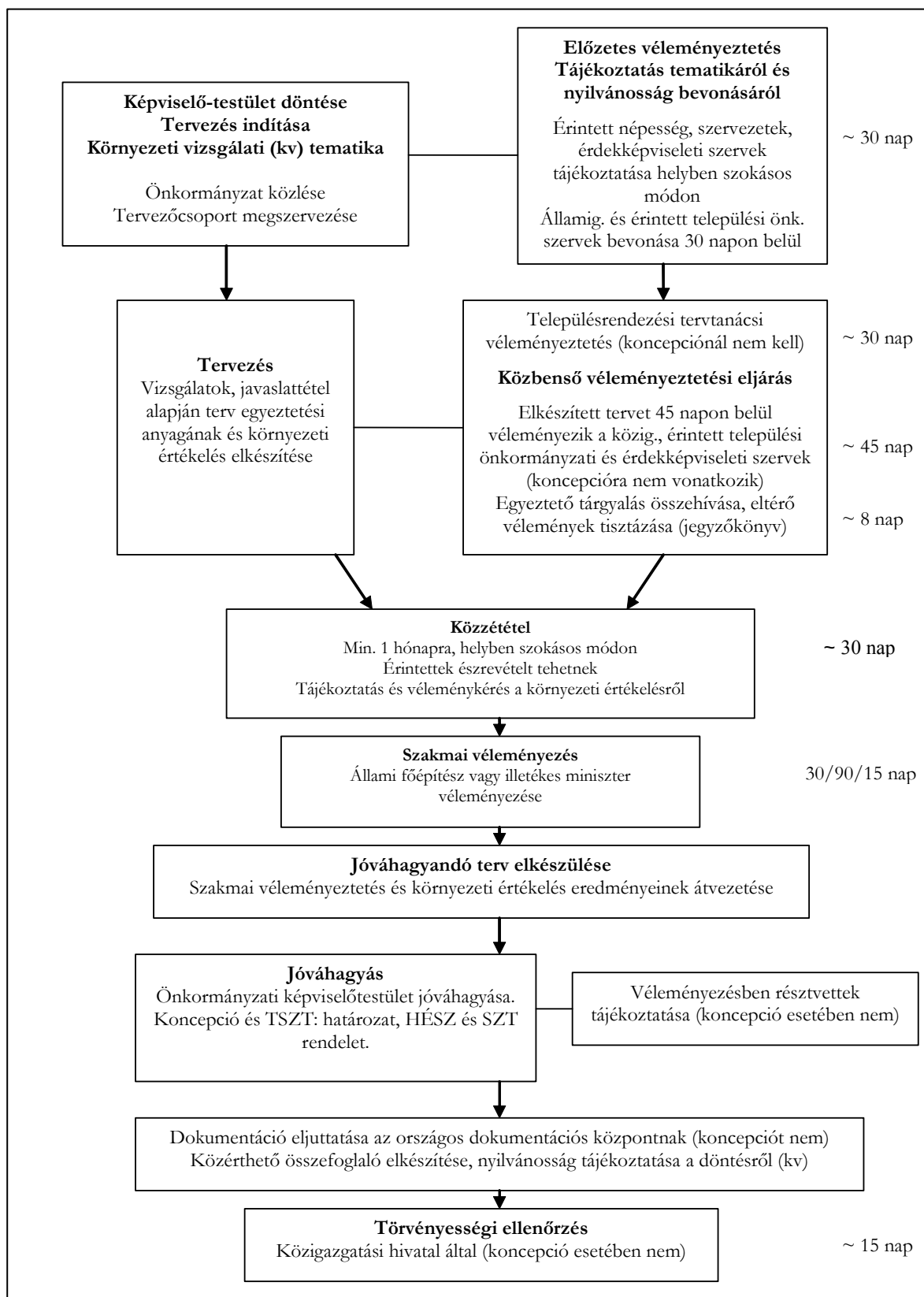
¹⁵ 2009. április 23-án. Résztvevők: Dr. Péti Márton, Hoffmann Csilla, Ricz Judit, Tomay Kyra, Sain Mátyás, Salamin Géza, Somfai Ágnes.

4.1 Hazai kihívások

A településtervezés, településrendezés aktuális rendszere és ennek jogszabályi háttere (Étv., OTÉK) a kutatást megrendelő Területrendezési és Településügyi Főosztály számára több, mint jól ismert, és a szűkebb szakmai olvasóközönség előtt sem ismeretlen, ezért a folyamat részletes ismertetésétől eltekintve¹⁶ itt csak egy összefoglaló ábrával szemléltetjük a tervkészítés főbb állomásait, folyamatait.

¹⁶ A településrendezési tervkészítés folyamatának részletes leírását a Függelék 6. fejezete tartalmazza.

A településrendezési eszközök¹⁷ elkészítésének folyamatábrája



¹⁷ Településfejlesztési koncepció, településszerkezeti terv, szabályozási terv és helyi építési szabályzat

A településrendezési tervezés normatív elvárásai – az ezeket mindennapi munkájuk során alkalmazó gyakorló szakemberek (tervezők, főépítészek, stb.) számára – néhány ponton egyértelmű, jól kirajzolódó problémákat, esetenként konfliktusokat okoznak. Részben a jogszabály megfogalmazása, előírásai nem eléggé egyértelműek, vagy nem esnek egybe a szakmai közösség elvárásaival, értékeivel, részben más, külső körülmények, jogszabályok vezetnek a nem megfelelő működéshez, megvalósuláshoz (ld. önkormányzati rendszer és Ötv., vagy az eltérő jogértelmezésű bírósági gyakorlat). Továbbá pedig ezen előírásoknak a valósággal, a társadalom működésével történő találkozása vezethet problémákhoz (ld. négyéves önkormányzati ciklusok, korrupció, stb.). Ezért a következőkben (a teljesség igénye nélkül) felsoroljuk a szakma – az általunk megkérdezett szakértők, a különböző tanulmányok által – leggyakrabban említett településtervezési kihívásokat:

Önkormányzati rendszerből, finanszírozásából fakadó problémák

Az önkormányzati rendszerből, valamint az önkormányzati finanszírozásból eredeztethető számos probléma.

- Az ma már közhelynek számít, hogy az **önkormányzati rendszer túlságosan elaprózott**, az egyes települési, - a főváros esetében kerületi - önkormányzatok a saját területükre vonatkozó tervek, fejlesztési koncepciók és rendezési szabályozás meghatározása tekintetében túlságosan nagy autonómiával rendelkeznek. Mindemelllett ez szakemberhiányt is okoz a kistépüléseken.
- A **területi, térségi érdekegyeztetés, koordináció hiánya** révén – és ezt a fejlesztéseknek egyoldalúan a befektetői tőkéthől való függése csak erősíti – a települések versenyhelyzetbe kerülnek, ami összességében gyengíti érdekeik, a közérdek érvényesítésének lehetőségét. Amennyiben például az összetartozó térségek (nagyvárosi térség, vagy akár kistérség szinten) közösen szabályoznák akár a funkciómegosztást, vagy közösen korlátoznák a lakóterülettel minősített „zöldmezős”, vagy irodaépítésre szánt területek kiterjedését, együttesen erősebben léphetnének fel a fejlesztői ingatlanpiacon, mint így, hogy mindegyikük külön-külön, egymás ellenében próbál „aláajánlani” a másinak a fejlesztők odavonzása érdekében, akár helyi iparűzési adóról, akár az építés, fejlesztés „megkötéseiről” van szó. Mindez hozzájárul a közérdek gyenge (vagy semmilyen) érvényesüléséhez.
- Az önkormányzati törvényből, rendszerből fakadó problémák sajátos, és egyúttal halmozott problématerületét képezi a főváros, annak 23 kerülete, illetve a **budapesti metropolisztérség** egészének működése, fejlesztésének és tervezésének elégtelen szabályozása. A főváros esetében a vele foglalkozó tervező elmondása alapján az egyik legfőbb gond az, hogy a város (vagy akár a városkörnyék) egésze számára szükséges nagyobb horderejű beruházások tervezése a kerületi képviselőtestületek döntésein múlik. Hiába szerepel például a főváros Településszerkezeti Tervében egy út, vagy híd, vagy akár egy hulladéklerakó létesítése, az érintett kerületen múlik, hogy elfogadják-e, és mikor teszik

megvalósíthatóvá az adott létesítményt, sőt, akár el is lehetetleníthetik a közösség és a főváros számára szükséges fejlesztéseket.

- Ebben a kérdésben az Étv.-t is érte kritika, mivel – a szakértő elmondása szerint – az Ötv. feladatmegosztásánál kevésbé egyértelmű az Étv. megfogalmazása a főváros és a kerületek kompetenciájába tartozó tervezési feladatok tekintetében. Ha az önkormányzati rendszer reformja nem is tartozik a jelenlegi kutatás és tanulmány hatókörébe, az mindenképpen elmondható, hogy legalábbis össze kellene hangolni a törvényi előírásokat.
- Az önkormányzatok **alulfinanszírozottságát** tette felelőssé az egyik szakértő azért is, amiért nem érzik annak szükségességét, hogy hosszú távú fejlesztési dokumentumokat készítsenek, nem tűznek ki elérendő célokat. Egyrészt lefoglalják őket a napi feladatok, másrészt nem érdekeltek a hosszú távú gondolkodásban.
- Az **egyirányú finanszírozási rendszer** és a **forrásmegosztás hiánya** miatt nincs érdemi együttműködés a települések közt.
- A négyéves politikai ciklusok nem kedveznek a hosszú távú gondolkodásnak, stratégiaalkotásnak. Többen megjegyezték, hogy üdvös kivételt képeznek azok a stratégiai, jövőképi gondolkodással rendelkező települések (kerületek), ahol van egyfajta folytonosság a politikai vezetésben (jellemzően a polgármester személyében). Alapvető probléma tehát a **politikai önérdék-érvényesítés**, a rövid távú szemlélet, ciklusprogramokban történő gondolkodás.
- Ugyancsak az önkormányzatok politikai ciklusban való gondolkodásával függ össze, hogy a politikai vezetés szeretne „hatékony” lenni, amiből sokszor önkényeskedések, vagy utólagos „módosítások” adódnak. Sokszor **ad hoc tervezés** zajlik: az egyéni igények kielégítése a köz kárára.

Tervek egymáshoz való viszonya, fejlesztési és rendezési tervezés

A legtöbb interjúalany szerint a **fejlesztési koncepció** és a **településrendezés közt** sokszor **nincs megfelelő illeszkedés**, noha a fejlesztési koncepciónak meg kellene előznie, és meg kellene alapoznia a rendezési terveket, ehhez képest a koncepciók sok esetben elmennek a probléma mellett vagy általánosságokat fogalmaznak meg, „nem adnak elég muníciót” a tervező kezébe. Esetenként teljesen irreális, nem megalapozott elképzelések szerepelnek benne, ami összefügg azzal is, hogy gyakran hozzá nem értők, vagy a település politikai vezetői készítik, adott esetben teljesen függetlenül a településfejlesztési koncepció tartalmát tekintve nagy szabadságot (és szabadosságot) ad a törvény, a készítőik belátására bízva, mi szerepel benne, és mi nem.

Ezért nem tud sokszor érvényesülni a rendezési terv sem, nem képes betölteni feladatát, azaz a fejlesztési célok leképezését. *„A fejlesztés az egy célt ad meg, a rendezés egy eszközt, ha a kettő nem találkozik, akkor hiába van az egyik, vagy a másik.”*

Különösen a kistelepülések esetében igaz, hogy **nincs jövőképük**, de általánosságban is igaz, hogy gondban vannak vele, nincs igazán önálló gondolkodás erről.

Ebben a kérdésben enyhe pozitív elmozdulást jelentett egyik interjúalanyunk szerint – és a MUT empirikus vizsgálata is igazolta ezt – az IVS készítés erős tartalmi követelményrendszerének való megfelelés – a pályázati pénzekhez való hozzáférés által generált – kényszere. Ezáltal legalább a nagyobb településeken, városokban megindul(hat) egyfajta strukturális gondolkodás a település jövőképéről, ugyanakkor a megkérdezett szakértők szerint nem az IVS-t kellene beemelni a településrendezési eszközök közé, hanem ezt a **térszerkezeti jövőkép-alkotási folyamatot**.

A hierarchia hiányát nemcsak a fejlesztési és rendezési tervek között, hanem a **településhálózat egészének tervezése** szempontjából is problémásnak érezte egyik interjúalanyunk.

A tervkészítés három fázisából (vizsgálat – program – terv) ma jellemzően az első kettő elmarad. Hiányzik a programozási fázis, és az intézkedési és ütemezési terv (a korábbi rendszerben ezek részei voltak a tervkészítésnek).

A tervek részletezettsége, az elkészítés és módosítás időtávja, rugalmassága

A rendezési tervben az egyedi elemeket **túl részletesen rögzítő szabályozás nem megfelelő**. Hasonlóan a funkciók ilyen léptékű pontos rögzítése sem jó. Magyarországon túlzottan funkcionális a szabályozási rendszer, és nem is mindig az ítéli meg az engedélyeket, aki kompetens lenne benne.

A tervkészítés idejének hosszát, az eljárásrendjének bonyolultságát, vagy éppen egyszerűségét eltérően ítélik meg a különböző helyzetekben érintett szakemberek: a települési felkérésre, települési érdekből eljáró tervezők szerint a tervek készítésének ideje, az eljárásrend megfelelő.

Ugyanakkor az **egyszerűsített módosítási eljárást** helytelennek tartották a szakmabeliek, mivel ez az egyeztetések teljes elhagyásához vezet.

Több interjúalany is problémaként említette, hogy nehéz visszakorlátozni meglévő, adott jogokat egy telken, mert az kártérítéssel jár, és ezt minden önkormányzat kerüli.

A sajátos jogintézmények közt az Étv.-ben bevezetésre került **településrendezési szerződések** rendszerének megítélése is kettős: minden megszólaltatott szakértő egyetértett, és helyeselte a jogalkotó azon szándékát, hogy legális keretek közé tereljék a befektetők és az önkormányzat közti alkukat, a megvalósítás mikéntjével szemben azonban merültek fel kritikák.

Túlszabályozottság, jogi jelleg

Szinte minden interjú során felmerült, hogy a jelenlegi állapotában a települések **túlszabályozottak**, ezzel párhuzamosan egyre inkább eluralkodik a jogi nyelvezet és

logika a tervezésen. „Én is sokszor úgy gondolom, nem a Műegyetemre kellett volna járnom, hanem a jogi egyetemre. Nagyon paragrafusos munkánk lett a kreatív tervezés helyett, és én ezt nagyon sajnálom.”

Ezzel párhuzamosan a szakmai mérlegelési, döntési jogkör gyakorlatilag teljesen eltűnt az engedélyezési és a felülvizsgálati eljárásból is. „Nálunk a hatóság arra ad ki engedélyt, ami nem tilos. Mérlegelés, épeszű gondolkodás nincsen.” Ezzel együtt volt, aki úgy gondolta, még mindig a „kisebbik rossz” a túlszabályozottság, mivel a magyar társadalomra nem túlzottan jellemző a jogkövető magatartás. A túlszabályozottság helyett sokan a **jó gyakorlatok bemutatását, a módszertani, szakmai támogatást** erősítenék inkább.

Az építési törvénnyel kapcsolatban a következő észrevételek emelhetők ki:

- Az Étv. 9. §-a, a településrendezés általános szabályai c. fejezete nem fogalmaz egyértelműen arról, hogy az egyes településrendezési eszközök esetében az **egyeztetések** milyen formáját kell alkalmazni, a **véleményeztetési eljárás** milyen lépésekből áll. Hasznos lenne a településrendezési eszközök elkészítésének folyamatáról egy **közérthető iránymutatást** elkészíteni, ami egyértelművé teszi azt, hogy milyen egyeztetések szükségesek.
- Bár az Étv. 2006. évi módosítása szigorította a nyilvánosság biztosításának követelményeit, az egyeztetés lépéseit, véleményünk szerint a **nyilvánosság biztosításának követelményét** tovább kell szorgalmazni. Az Étv. 9. §-a a településfejlesztési koncepció esetében enyhébb előírásokat fogalmaz meg, holott e hosszútávú településfejlesztési dokumentum elkészítését is folyamatos nyilvánosság mellett kellene elkészíttetni. Az Étv-ben leírt közbenső véleményeztetési eljárás jelenleg nem vonatkozik a településfejlesztési koncepcióra.
- Az Étv. több helyen említi, hogy a „helyben szokásos módon” kell közzétenni a településrendezési eszköz elkészítésének indítását, illetve az elkészült koncepciót, tervet. Ezt a helyben szokásos módot az önkormányzatok Szervezeti és Működési Szabályzata tartalmazza. Fontos lenne olyan **szakmai minimumkövetelmények megfogalmazása**, amelyeknek mindenképpen meg kell felelni a nyilvánosság biztosítása érdekében (pl. elkészült dokumentumok hozzáférése az interneten, közérthető összefoglaló elkészítése nem csak a környezeti vizsgálat részeként).

Megállapítható továbbá, hogy Magyarországon megszűnt az állam erős befolyása a településrendezés tekintetében. A jog nem működik elég jól, de nem ez az egyetlen elem, ami befolyásolja a tervezést, ami zavaros helyzeteket hoz létre. Nincs módszertan, irányelvek, mindenki megpróbál jogszabályt értelmezni. Tervmenedzselés folyik, nem a fejlesztés menedzselése.

Az érintettek (lakosság) elégtelen részvétele, bevonása a tervezési folyamatba

Problémás lehet annak a meghatározása, hogy ki képviseli a „közt”, azaz kinek kell részt vennie a településfejlesztési és rendezési tervek által kinyilvánításra kerülő **közakarat** kialakításában. A helyi önkormányzat, képviselőtestület ezen szerepét azért többen elégtelennek tartották, részben a szakismeret hiánya miatt, de főként azért, mert az önkormányzat jellemzően nem tudja integrálni az összes lakossági csoport véleményét.

Szinte minden szakértői interjúban „előkelő” helyen szerepelt a **participáció**, a lakosság tervezési folyamatba történő elégtelen bevonása és ennek okai. Ugyanebben a témában nem mindig esnek egybe a végső értékek, azaz mindenki tudja, hogy a participáció – elvben – fontos és szükséges, és papíron már meg is történik, de ténylegesen, érdemben még mindig nem vonják be a lakosságot a tervek kialakításába.

Összefoglaló jelleggel ennek leggyakrabban említett okai az alábbiak:

- A közügyekkel szembeni **általános passzivitás**, amit az előző rendszer „gondoskodó állam”-képe alakított ki. Emellett az érintett lakosság érdektelensége, illetve érdekeltsége felismerésének hiánya, sokszor nem is tudnak róla, nem ismerik a jogait, ezért az egyes önkormányzatok mulik, mennyire veszi figyelembe, vagy zárja ki az érintett lakosságot a településtervezésből. Mindezek miatt kevesen jelennek meg a lakossági fórumokon, tájékoztatókon. *„Az emberek odáig nem jutottak el, hogy a saját érdekükben... odáig eljutottak, hogy télen kabátot vesznek fel, mert hideg van, azt már értik, de hogy a házukat szigeteljék, ott még a megértésig sem jutottak el. Ezért vagyunk ma még úgy, hogy egy szabályozási tervezési lakossági fórumra az emberek nem mennek el. Az emberek az építéssel akkor szembesülnek, amikor megjelennek a gépek.”*
- Akik elmennek, sokszor egy **szűkebb, speciális igényű és értékrendű csoport**, akiknek a bevonása, érdekeik érvényesítése éppúgy nem szolgálja, szolgálna a köz érdekét. *„Aki meg eljön, az egy fajta ember, az az ember, aki betelefonál, meg beír az újságba, az ugye egy fajta ember, és sokszor a fórumon a harmadik megszólalás az volt, hogy sok a kutyapiszok az utcán.”*
- A lakossági részvétel alacsony mértékében szerepet játszik a **szakzsargon**, illetve a tervek laikusok számára érthetetlen tálalási módja: „Burda-szabásminta”-jellege, illetve nagyobb térszerkezeti egységekre vonatkozó tervezés esetén a terv túl általános ahhoz, hogy az érintettség megteremtődjön, megfogalmazódjon.

Ezzel szemben az egyik tervező jó példaként elmesélte, hogy a rendszerváltás után a Kanadai Urbanisztikai Társaság szakértőket küldött Magyarországra, és kísérleti közösségfejlesztő akciókat hajtottak végre a véleményformálók bevonásával. Két hétvégén át gondolkodtak közösen a település terveiről, és ennek hatása még 10 év elteltével is érzékelhető volt, amikor a helyi rendezési tervet készítették ezen a településen, az emberek értették, hogy miről van szó, igaz ezt nehezebb adaptálni egy nagyobb település, közösség esetére.

A másik lehetőség a **lakossági, civil érdekek szervezeteken keresztül történő képviselete**, amit eltérően láttak az egyes megkérdezettek: van aki szerint a nagyobb területet érintő tervek esetében (pl. fővárosi szabályozási keretterv) ez az egyetlen megoldás, mivel 1,7 millió emberrel nem lehet direktben kommunikálni. Mások szerint a civil szervezetek sokszor valós tömegtámogatottság, háttér nélkül lépnek fel a „helyiek” képviseletében, akkor is, ha nem laknak ott, vagy ha a helyi lakosok nem igényelnék ezt a fajta érdekképviseletet.

A befektetők és a települési tervek viszonya, a közérdek érvényesítésének erőtlensége

A legtöbb szereplő és szakértő is elismerte, hogy a tervek érvényesülése a befektetőkkel, piaci szereplőkkel szemben meglehetősen gyenge, legfeljebb egy-két kivételes példa áll szemben a sok száz olyan helyzettel, ahol a befektetők „diktálják” a településtervezés és -fejlesztés irányát, ütemét.

Az önkormányzatok jellemzően kiszolgáltatottak a befektetői szándékoknak, tőkének a fejlesztéseik tekintetében. Egy-két jó példa is van, ahol a település vezetőinek tudatos értékválasztása, kiállása megakadályozza a befektetői érdekek közérdeket felülíró érvényesülését.

A kiszolgáltatottság halmozottan igaz a kistelepüléseken, illetve a kevésbé frekvenciált területeken, ahol kisebb a befektetői érdeklődés. A fejlesztők (munkaadó, befektető), akik hasznot ígérnek a településnek, bármit megtehetnek.

Az egyik interjúalany szerint ezért az önkormányzat, az önkormányzati rendszer és tervezés hiánya (is) felelős. Azáltal, hogy a legtöbb területüket eladták, hogy gyenge szabályozást hoztak létre, az önkormányzatok tették lehetővé, hogy a befektető diktálja a település fejlődésének irányát.

A szabályozási tervek esetében két út van: vagy eleve olyan tágan fogalmazza meg a település, hogy bármilyen befektetői szándék befogadására alkalmas legyen, vagy úgyis módosítják, amint a befektető, fejlesztő megérkezik a saját elképzelésével. *„Van, ahol a szabályozási tervet csak arra használják, hogy bizonyos fejlesztői szándékokat legalizáljanak, nagyon kevés az olyan kerület, település, ahol előre gondolkodnak, vagy akár a fejlesztővel együtt gondolkodnak.”*

Természetesen ez nem azt jelenti, hogy a befektetői szándékokat teljes mértékben figyelmen kívül kéne hagyni, épp ellenkezőleg: a **befektetők bevonását a tervezésbe** hasznosnak tartanak a megkérdezett szakértők, de csak addig, amíg ez nem megy a közérdek rovására. Sajnos ez utóbbi feltételt a megvalósuló fejlesztések sokszor nem veszik tekintetbe.

Az egyik interjúalany ezt úgy fogalmazta meg, hogy „gördülő szabályozási terv”-et alkalmaznak. *„Nekünk [kerületi főépítésként] a gördülő szabályozási módszer vált be, hogy amikor felmerült valamelyik városrészben egy fejlesztési igény, azt a fejlesztési igényt a településrendezés eszközeivel megvizsgáltuk, és amennyiben nem volt ellentét a közérdekkel, akár területi terhelés, akár az ott folyó tevékenység, forgalom növelése, zaj szempontjából nem volt negatív, akkor azt a fejlesztési szándékot mi szabályozási tervbe foglaltuk.”* Azaz a szabályozási tervezés a fejlesztői érdekek kiszolgálója mindaddig, amíg nem sért közérdeket. Bár ez utóbbi kérdés, hogy mi is ez a közérdek, és ki fogalmazza meg, igen kényes.

Érvényesülés, megvalósulás hiánya

A másik lehetséges probléma, amikor túl sok területet jelölnek ki például befektetői célra, és **a terv nem töltődik fel a megfelelő tartalommal**, nem tudják „eladni” a települést. *„A város környéke tele van ilyenekkel, az önkormányzat kijelöli, előkészíti, és várja, hogy jöjjenek a telekvásárlók X-re, nagy tömegben, de olyan nagy a kínálat ilyenekből, hogy szinte sosem telik meg, és állandóan építkeznek valaki. Ezekből soha nem lesz egy élhető, utcás, egységes telep. Ezzel, hogy nem valósul meg a szabályozási szándék, szinte semmit sem lehet kezdeni.”*

Ezeket az egyszer már a településrendezési terv által „megadott”, szerzett jogokat nehéz visszakorlátozni, mivel azért kártérítést kell fizetnie az önkormányzatnak a tulajdonos felé.

Kontroll és monitoring

A tervek szakmai kontrollját sokan hiányolták: a rendezési eszközök esetében **inkább törvényességi, mint szakmai kontroll** a jellemző (ld. tervtanács, állami főépítész szerepének erőtlensége).

Komoly gondot jelent a **törvényességi** felülvizsgálat, **felügyelet** csaknem teljes **hiánya** is. Az Alkotmánybíróság döntése nyomán a Közigazgatási Hivatalok 2009. januárja óta nem tudják betölteni feladatukat, az utólagos normakontroll gyakorlatilag megszűnt, ellehetetleníti a helyzetet.

A tervezési folyamatot érintő probléma az is, hogy a környezeti érdekeket érintő tervezési kérdéseknél kell ugyan környezeti vizsgálatot készíteni, de a döntés során ezt nem kötelező figyelembe venni (csak tájékoztatási kötelezettség van).

A másik érdekes kérdés a **tervek megvalósulásának értékelése, felülvizsgálata**, illetve ennek elmaradása. Ugyan a TSZT 10 évenkénti felülvizsgálata során elvben lehetőség lenne a korábbi tervi túlkapások (pl. be nem épült, eltúlzott mértékű gazdasági terület-kijelölés) részleges korrekciójára, azonban ezt az önkormányzatok a kártalanítástól való félelmükben nem teszik meg. Aktuális kérdés pont Budapest szabályozási kerettervének felülvizsgálata során, hogy tudják-e majd érvényesíteni az Étv.-ben szereplő lehetőséget (hogy ha hét éven át nem éltek a beépítési joggal, akkor bizonyos mértékben vissza lehet venni), vagy az a bírói gyakorlat fog érvényesülni, mely megítélt kártalanítást hasonló ügyekben korábban.

4.2 Javaslatok a hazai településtervezés számára a nemzetközi jó gyakorlatok alapján

Az eddigiekben összegzett nemzetközi tapasztalatok sokféle megközelítést és gyakorlatot tárnak elénk. A sokszínű gyakorlat alapján éppen ezért a hazai településtervezés számára különböző szempontokat, megoldásokat lehetne javaslatként megragadni. Ugyanakkor fellelhetők olyan közös jellemzők a sikeres várostervezéssel jellemezhető országok tervezési gyakorlatában, amelyek hazai nézőpontból egyértelműen közös nevezőt, követendő mintát nyújthatnak.

Az alábbiakban a hazai településtervezési rendszer és gyakorlat, a települési tervek érvényesülésének erősítését célzó, a **nemzetközi gyakorlatok, jó példák által inspirált javaslataink** kerülnek röviden bemutatásra, amelyek kiválasztása nem lehet mentes a szubjektivitástól sem. Javaslataink általában nem a szabályozás, eljárások, tartalmi követelmények egy-egy konkrét elemére, azaz részelemekre vonatkoznak, hanem a tervezési funkció és a folyamat alakítására vonatkozó **stratégiai megfontolásokat** jelentenek, amelyek érvényesítése a szabályozás mellett ugyanúgy érinti a szemléletformálást, szakmai megközelítést, a tervezés iránti politikai illetve közösségi attitűd, tervezési kultúra, valamint a tervezést kísérő folyamatok kérdéseit is. Az általunk a kutatás zárásaként itt megfogalmazott javaslatok szakmai vitáját követően, amennyiben a

szélesebb szakmai közösség által is támogatást nyernek a munka folytatásaként érdemes ezek konkrét érvényesítésének hazai eszközeit, megoldásait megtalálni.

Már itt fontos megemlíteni, hogy a tervezésre vonatkozó konkrét szabályok gyakran nagyon hasonlóak a hazai megfogalmazásokhoz, ugyanakkor a sikeresen működő településtervezési rendszerekben az **eltérő szemlélet**, a tervkészítésen kívüli, azt kísérő folyamatok jelenléte miatt mégis lényegesen eredményesebbek lehetnek. Például az egyeztetési folyamat szabályozása a hazai tervezési rendszerben is lehetőséget ad(na) a szereplők véleményeinek, érdekeinek érdemi becsatornázására, a gyakorlatban mégsem ez a jellemző. A megoldást jelentő valódi különbségek tehát gyakran nem a tervet szabályozó konkrét előírásokban, hanem például a tervezés szereplőinek (döntéshozók, gazdasági szereplők, civil szervezetek, lakosság) szerepvállalásában, a megfelelő együttműködésben, a tervezői szemléletben (gazdasági-társadalmi-környezeti szempontok integrált figyelembevétele), vagy akár a helyi demokrácia minőségében (közérdek érvényesülése az egyéni, parciális előnyszerzéssel szemben) rejlik. Az adaptálható nemzetközi minták kiválasztásánál a javaslatok megfogalmazása során alapvető szempontunk volt, hogy a tervezés közösségi koordinációs funkcióját (a közérdek érvényesítését) mi erősítheti. Arra is kerestük a választ, hogy hogyan képes a tervezési folyamat az adott valódi közjót (helyi társadalom és országos szempontok alapján egyaránt) megragadni, összegezni, ebből mennyire képes koherens rendszert felvázolni (terv), majd, hogyan tudja ezzel a különböző városalakító szereplőket (befektetők-vállalkozók, intézmények, állampolgárok) eredményesen befolyásolni.

Általános érvényű javaslat, hogy a város(település)fejlődés tervezettségének szintjét – amely a rendszerváltozás után a gyakorlat szintjén és megítélésében is erősen erodálódott – emelni kell. A **közösségi szféra tervezésben megnyilvánuló koordináló szerepére** piacgazdaságban, plurális demokráciában rendkívül nagy szükség van azonban a szocialista évtizedek várostervezési megközelítései már nem működnek., ahogyan a társadalmi kontextus-független(nek látszó) tisztán műszaki szakracionális sem. Mára talán világossá vált, hogy tervezésre az államszocializmus után is óhatatlanul szükség van, azonban a megváltozott körülmények között szükség lenne a tervezési koncepciók újrafogalmazására is.

Az alábbiakban a településtervezési dokumentumok, szabályzatok készítésére, a tervezési folyamatra, a résztvevők bevonására és a településtervezés szervezeti formáira vonatkozóan csoportosítottuk javaslatainkat. Ezek egyaránt érintik a településrendezési tervdokumentumokat, a településfejlesztési koncepciót és a tágabb kontextust (kulturális-intézményi, finansziális, stb.) is. Az alábbi javaslatok nem függetlenek egymástól – egy **egységes tervezési koncepciót körvonalaznak** – tulajdonképpen szinte **kizárólag együttesen, egymást erősítve** képesek a települési tervezés folyamat javítása és a tervek jobb megvalósulása, érvényesülése irányába hatni.

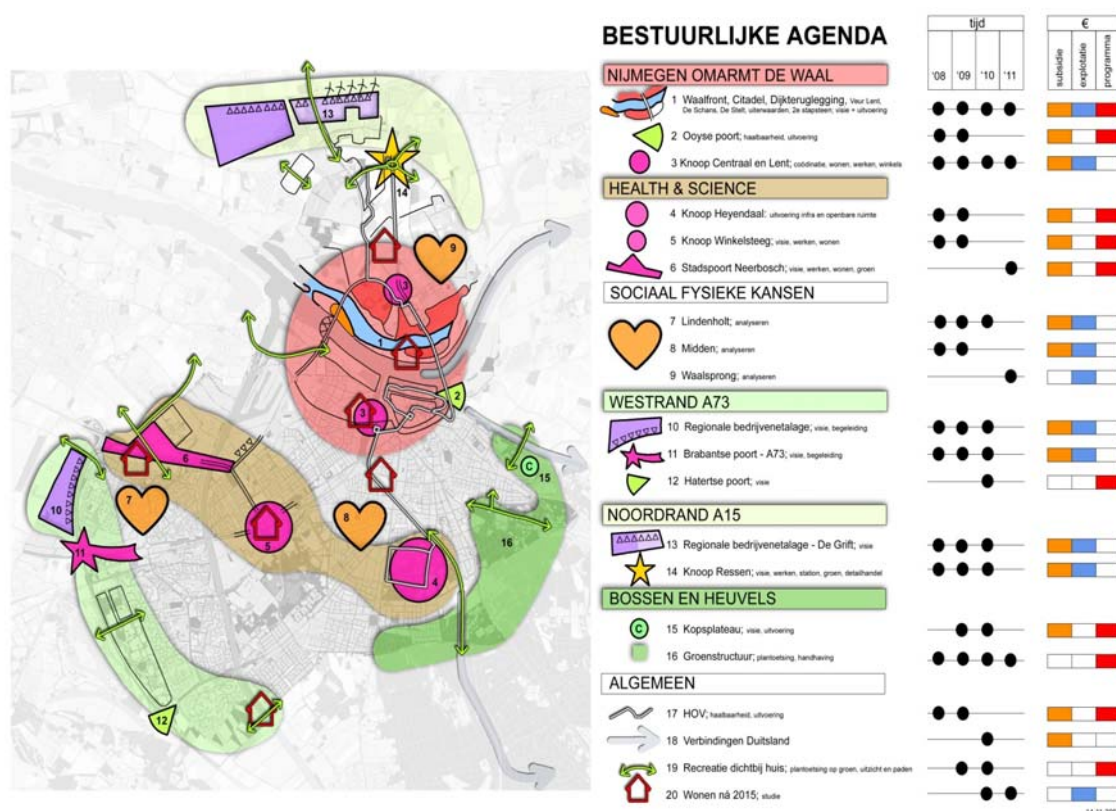
4.2.1 A tervezés stratégiai jellege, térszerkezeti vízió és részletezettség

A jogszabályokban, rendeletek értelmezésében elmerülő – a megszólaltatott szakértők szerint a hazai gyakorlatban elterjedt – tervkészítéssel szemben a sikeres nyugati példák a **stratégiai megközelítésű tervezést** állítják elénk mintául települési szinten is. Fontos,

hogy ez ne csak a gyakran retorika szintjén képviselt, fiókban maradó fejlesztési koncepció, stratégia illetve program jellegű dokumentumokban, hanem a térhasználatot, a funkciók elhelyezését szolgáló rendezésben is érvényesüljön. A stratégiai tervezési folyamat lényege, hogy a helyzet elemzése, és a közösség értékrendje alapján kerülnek meghatározásra a település távlati céljai. A célokhoz rendelték a főbb eszközök: rendezési tervek esetében például ilyenek a területhasználati kategóriák, a funkciók térbeli kiosztása, hálózatok alakítása. Ugyanakkor a stratégiai megközelítés lényegi eleme, hogy egy városfejlesztési-rendezési cél eléréséhez a rendezési jellegű, pl. az övezeti szabályozás kialakításán túl egy ennél **szélesebb eszköztár**: a potenciális fejlesztési források, partnerségi együttműködések, szemléletformálás, stb. is meghatározásra és érvényesítésre kerüljenek, melyek egyaránt fontos eszközök lehetnek bizonyos célkitűzések elérésben. Fontos az is, hogy nem csak az övezeteknek, zónáknak, de a céloknak is kifejezetten **területi természetűnek** kell lenniük, vagyis a különböző városrészek, területek alapvető fejlesztési irányait meg kell, hogy határozza a terv, csakúgy, mint az egyes területtípusok iránti igényeket. E szemlélet a célok mellett a városi fejlődésfolyamatokra, a jelenségek változó megítélésére is nagy hangsúlyt fektet, az eszközök eredményességét és alkalmasságát időről időre a reálfolyamatokra gyakorolt hatása alapján ítéli meg felülvizsgálati (értékelési) – tervezési ciklusok szerint.

Kiemelten fontos kérdés, hogy a stratégiai megközelítés a nagy célokból indul ki és azokat bontja részelemekre, azokat szolgáló résztvevőkenységekre. Éppen ezért szoros összefüggésbe hozható **a tervek részletezettségének** problematikájával is. A hazai gyakorlatban a telekszintre bontott erős szabályok előtt szükség van a nagystruktúra kijelölésére a főbb zónák, övezetek rendszerének vízió jellegű, kívánatos állapotának felvázolására. Ezt a távlatosabb térszerkezeti vízió szerepet a részleteiben lehatárolt, a hazai kötöttséget hűen tükröző szerkezeti tervek nem tudják betölteni, a koncepciók pedig leggyakrabban ilyen térbeliséget nem mutatnak. A részletekbe menő szabályozás különböző okokból gyakran módosításra szorulhat, azonban a nagystruktúrák következetes szem előtt tartásával **harmonikusabb, hatékonyabb és fenntarthatóbb városszerkezet** alakítható ki. Az eddig leírtakat ideálisan, **koncepcionális térszerkezeti vízió térképi megjelenítése** ábrázolja, aminek jó példáját láttuk a holland „Lehetőségek Könyve” (*Kansenboek*) formájában.

36. ábra: Kansenboek, - „Lehetőségek Könyve” 2007.



Ez a nem konkrét, egyértelmű lehatárolásokat, de fontosabb sávokat, zónákat és az egyes pontszerű funkciók szimbolikus megjelölését tartalmazó dokumentum jogilag nem kötelező, de a zónákat kijelölő rendezési-szabályozási tervnek a benne megjelölt kategóriáit kell feltöltenie tartalommal, részletekkel. Ugyanakkor ez a térszerkezeti vízió nem csupán a zónákat kijelölő operatív terv vázául szolgál, hanem az állampolgárok és a vállalkozások számára is **értelmezhetővé válnak általa a település távlati tervei, céljai**. Ahhoz azonban, hogy ez hiteles legyen, következetesen és hosszabb távon érvényesíteni is kell. Bár ez a tervtípus jogilag nem kötelező, a különböző tevékenységek engedélyeztetésénél vagy akár a telephelyválasztásban (ld. 3.4.7.) folyamatosan figyelembe vett **orientáló dokumentumot** jelent. Fontos hangsúlyozni, hogy egy ilyen dokumentum nem csak (nem elsősorban) akadály, korlát a fejlesztő számára, hanem egy hasznos segítség is abban, hogy a város mely részén alakulnak úgy a fejlesztési folyamatok, hogy az ő tevékenységét támogató környezet jön létre. (Például egy kertvendéglő számára hasznos és fontos, hogy olyan városrészbe települjön, ami távlatosan is a rekreáció, turizmus funkcióra kerül kijelölésre és ennek megfelelően a közberuházások, a beépítési szabályok is ezt a szerepet fogják a jövőben támogatni.)

Ezen rövid, közérthető, a település fejlődését, stratégiáját kifejező dokumentum-típus iránti igényt több hazai szakértő is megfogalmazta: „*En azt gondolom, hogy a fejlesztés (és ez nem is jó szó, magyar viszonylatban a fejlesztés még mindig növekedés-bázisú), a városfejlődés gondozása lenne az első, mindenféle gazdasági és társadalmi tervek, érdeksaták után előáll egy rövid anyag, nekem az amszterdami van meg, amiben három oldalon elmagyarázták, mik az ő főbb céljai, és a végén volt egy sketch-szerű térkép, ábra és slussz. Ha ezt lehetne, a településfejlesztési koncepcióból, a szerkezeti tervből vagy a koncepcióból és az IVS-ből kialakítani egy olyan dokumentumot, ami vezérli a*

folyamatot, amit a politikusok magukénak éreznek, amit az emberek magukénak éreznek, értik, akkor ez lehetne egy első dokumentum. És ha kimondanák az önkormányzatok, hogy ezzel a dokumentummal vágnak neki bárminek: a jövő hónapi óvoda-fenntartásnak is.”

Az, hogy ez a szerkezeti vízió a jelenlegi tervtípusok melyikében jelenjen meg, nyitott kérdés. A lényeg mindenesetre az, hogy a koncepcionális, a fejlesztési és rendezési tervezési folyamatokat érdemes összehangolni. Fontos azonban azt is hangsúlyozni, hogy a koncepcionális (célokat kijelölő) fázis nem lehet kizárólag fejlesztés-orientált, hanem a **közösség értékeinek, céljainak mindegyikét összefogó dokumentum**, hiszen a rendezésnek sem csak a fejlesztések számára kell teret adnia, hanem olyan **normatív szempontokat** is szolgáltatnia kell, mint a fenntarthatóság, az értékek védelme, amelyekhez tartalékterületek, speciális szabályok és zónák lehetnek szükségesek. Éppen ezért az javasoljuk, hogy **általános közösségi dokumentum** legyen a célokat megfogalmazó dokumentum, amely alapján elkészülhet az egymással is összehangolt fejlesztési terv (program) és rendezési terv. Ezzel párhuzamosan a helyi szabályozást rögzítő zónákat kijelölő terv-elem (nálunk szabályozási terv) lehet kevésbé részletekbe menő, illetve megfogalmazhat irányelveket is, amelynek konkrét figyelembevétele helyi mérlegelést tesz lehetővé.

A stratégiai jelleghez tartozik az a törekvés, hogy a tervben kialakításra kijelölt funkciók, területhasználat mellé **finanszírozási, ütemezési terv** is kerüljön, esetleg megnevezzék az egyes célokhoz kapcsolódó projektek felelősét, ami ezáltal egyfajta **programot** is ad a tervben kijelölt térstruktúra kialakításához.

A hosszú távú városszerkezeti stratégia, vízió érvényesítésének elengedhetetlen feltétele, hogy a politikusok is azonosuljanak a **választási ciklusokon átívelő hosszú távú célokkal**, stratégiával, mely egyfajta folyamatosságot teremthet a különböző pártállású városvezetések között. A politikai konszenzus megteremtését elősegíthetné, ha a települések stratégiája és a **településtervezés** egésze a polgárokat (szavazókat) foglalkoztató, **valódi közüggé** válna. (Ld. 4.2.3 fejezet)

4.2.2 Szabályozottság csökkentése, és a nem szabályozó-jellegű eszközök erősítése

A hagyományos, övezetes (zoning) szabályozó és előíró, szankcionáló jellegű tervezés mellett és részben azt felváltva egyre inkább a normatív, **irányelvi szintű szabályozás** és a **befektetéseket orientáló** (kínálat-teremtés) irányba mozdul el a tervezési gyakorlat számos európai országban. A vizsgált nemzetközi példák kontextusában a magyar településtervezés erősen szabályozás-centrikus, a szabályokon túl nagyon kevés eszközt mozgósítanak az önkormányzatok annak érdekében, hogy a városfejlődés szereplőit a közérdek, közakarat által meghatározott kívánatos fejlődés irányába mozdítsák.

Ahogy arról korábban írtunk (ld. 2.1.4. fejezet) Olaszországban például a **fejlesztési jogok piacának** (részleges) bevezetésével kombinálják a szabályozó, előíró övezeti jellegű tervezést annak érdekében, hogy a közsféra által kijelölt hosszú távú városszerkezeti célok magánbefektetések által megvalósulhassanak.

Egy másik jellemző példa, hogy bizonyos építészeti, vagy éppen beépítési minőség elérése, hagyományok megőrzése érdekében szakemberek és döntéshozók esetenként nagy erőket mozgósítanak a szabályozási tervek kialakításakor, az eredmény mégis gyakran rendkívül

csekély. A túlszabályozó megközelítéssel szemben finn és ír példák igazolják, hogy a **meggyőzés** és **szemléletformálás** eszköze hathatósabb lehet: itt ugyanis a lakosok, építkezők, fejlesztők számára kis útmutatóban foglalták össze az adott térség építészeti, kulturális hagyományainak főbb jellemzőit, amelyek nem csak azt jelzik, hogy az önkormányzatok mit látnának szívesen, de a kulturális örökséget is tudatosítják az ott élőkben, meggyőzve őket arról, hogy ezekre büszkéek lehetnek.

Magyarországon a településtervezést jogszabályok garmada érinti (az építési törvényen kívül többek közt a természetvédelemre, termőföldre, bányászatra vonatkozó törvények, a kulturális örökséggel, környezetvédelemmel kapcsolatos szabályozás, az országos, kiemelt térségi rendezési tervek, a megyei rendezési tervek, stb.). Általánosságban jellemző, hogy az egyes jogszabályokat nehéz értelmezni, megfogalmazásuk túlkomplikált. Általános tervezői tapasztalat, hogy a **jogszabályi „dzsungelben” való eligazodás nehézségei** és a megbízói érdekek direkt jellege miatt a kreatív tervezés mozgástere rendkívül szűk. A településtervezést érintő egyes jogszabályok, illetve érintett törvények közt nem mindig egyértelmű a megfeleltethetőség, nem minden esetben alkotnak koherens rendszert. Példaként említhető, hogy a környezeti vizsgálat elvégzését előíró kormányrendelet szigorúbban rendelkezik a nyilvánosság biztosításáról, illetve a tervnek tartalmaznia kell a megvalósításból eredő jelentős környezeti hatások monitorozására vonatkozó intézkedéseket is, míg az Étv. a településrendezési tervek készítésénél ennél enyhébb eljárásrendet tesz kötelezővé.

Javasoljuk olyan **iránymutatás** elkészítését, amely az önkormányzatokat segítené abban, hogyan hangolják össze a településrendezési tervek és a helyi építési szabályzat elkészítését és a környezeti vizsgálatot. Hasznos lenne, ha ez az iránymutatás egy egységes dokumentumban kapna helyet, ami a településrendezés egészére vonatkozik. A kutatás keretében felkeresett szakértőt idézve *„Magyarország nem igazán a jogkövető országok, vagy társadalmak közé tartozik, és addig, amíg mindenki azon gondolkodik, hogy lehet egy szabályt kikerülni, addig, aki csinálja a szabályzatot annak is azon kell gondolkodni, és ezért lesznek túl bonyolultak.”* Véleményünk szerint a túlszabályozottság helyett abba az irányba kell elmozdulni, ahol világosan megfogalmazott irányelvek segítik a települési szintű tervezést. Az, hogy mindent kötelező érvényű jogszabályokkal próbálunk kikényszeríteni, nem vezetett eredményre, a települési tervek és végrehajtásuk nem biztosítják a területek közérdeknek megfelelő felhasználását a jogos magánérdekekre tekintettel, az emberhez méltó környezet folyamatos alakítását, értékeinek védelmét. A mindent jogszabályokkal való szabályozás helyett az irányelvek, főbb elvárások megfogalmazása és a nagyobb szabadság biztosítása az engedélyezési eljárás számára elősegíthetné, hogy a tervek betöltsék tervezett funkciójukat. A helyben történő mérlegelés szerepének növelése mindenképpen kívánatos – és az európai irányelvekkel (decentralizáció, szubszidiaritás) – is összhangban áll, fontos azonban biztosítani (garantálni), hogy ez a mérlegelés szigorú szakmai alapokon történjen, ehhez szükséges a szakmai kontroll beépítése a folyamatba (ld. 4.2.6. fejezet) és a megfelelő szakmai tudás biztosítása a megfelelő területi szinteken.

A helyi, települési tervezést támogathatná akár a **nemzetközi és hazai jó gyakorlatok bemutatása**, kommunikációja, akár „típustervek”, a többi település számára mintául szolgáló szabályozási tervek bemutatása, illetve olyan **támogató szolgálat, módszertani központ** felállítása, amely – igény esetén – segíti a települési tervek (akár fejlesztési stratégia, vagy program, akár rendezési terv) elkészítését.

Az európai elveknek és gyakorlatnak is megfelelő **szubszidiaritás**, a minél inkább helyi szinten történő döntéshozatal, szabályozás előmozdításának egyik lehetséges eszköze az állami, központi szabályozás csökkentése. Ez azonban az elaprózott hazai települési önkormányzati rendszerben – gyenge együttműködési készséggel párosulva – korlátozottan érvényesül.

4.2.3 Helyi közügyé tenni a településtervezést

A települések fejlesztése-fejlődése, átalakulása az állampolgárok lakókörnyezetét, életterét, különböző igényeinek tevékenységeinek kielégítéséhez kapcsolódó mindennapi térpályáit (például utazási szükséglet, lehetőség), de akár munkavállalási lehetőségeit is közvetlenül alakítja. Az országos, regionális szintű szakpolitikák, programok, a területi tervezés csak közvetetten jut el az állampolgárokig, a helyi szintű tervezés, rendezés azonban közvetlenül befolyásolja az állampolgárok életminőségét. A tervezés – vázolt megközelítésünk szerint – akkor sikeres, ha az állampolgárok életminőségének javulásához tud tartósan hozzájárulni, és ehhez a közérdeket sikeresen tudja megragadni. A **közérdek azonosítása** azonban nemcsak az adott szűkebb területen ott élő emberek közösség érdekeit jelenti, hanem nagyobb területi szintek közösségeinek szempontjait is integrálnia kell (például adott esetben egy utca alakítása a város egészének struktúrájában is be kell, hogy töltsön egyfajta szerepet, vagy éppen nemzeti szinten megfogalmazott értékek-érdekek érvényesítésére is szükség van). Ugyanakkor fontos, hogy az **életminőség** a lakókörnyezet minőségétől, az egészséges élet lehetőségein és az anyagi jólétén (munkahely, jövedelem) át egészen a szocio-kulturális feltételek megteremtéséig egy **komplex dimenziót** jelenthet, amelyet különböző közösségekben eltérően lehet azonosítani.

A sikeres nemzetközi példák egyértelműen igazolják, hogy a településtervezés hatékonyságának javításához lényegesen hozzájárulhat, ha a helyi lakosok **közügy**ként tekintenek a saját településük településképe, térszerkezetének alakítására. Amennyiben a településtervezés a polgárok (szavazók) körében köztémává válik, úgy a választott politikusok számára is fontos kérdéskörre lép elő, és egyúttal a politikusok teljesítményének elszámoltatásában is egy racionális dimenziót nyit.

A szakirodalomban található jó példák között az angol eset került kiemelésre (2.1.2. fejezet), az Egyesült Királyságban ugyanis a tervezési reform keretében bevezettek egy ún. Helyi Tervezési Rendszert, melyben kiemelt szerepet kapott a **participáció**. Egy dokumentumban számos ötletet, javaslatot gyűjtöttek össze a helyi lakosság bevonásának elősegítésére, valamint az új rendszer keretében a helyi hatóságnak egy Közösségi Részvétel Nyilatkozatban kell feltüntetnie, hogy mikor és hogyan vesz részt a helyi közösség a tervezésben. (bővebben ld. Baker et al., 2006.)

A **helyi szinten megvalósuló közös akciók, az alulról kiinduló kezdeményezések** mind hozzájárulnak a településrész, a település hosszú távú sikerességéhez, élıhetőségéhez. A tudatos, tervezett beavatkozások sikere is gyakran azon múlik, hogy vannak-e annak előzményei, gyökerei a település spontán, alulról jövő folyamatai között. A saját lakókörnyezet értéként való kezelése, az összetartozás érzése jelenti azt az alapot, amire a felülről jövő kezdeményezések is építhetnek. Mindehhez szükséges annak tudatosítása a helyi lakosokban, hogy ők is érintettek és egyben alakítói is, ezáltal alanyai és nem csak „elszenvedői” lehetnek a helyi folyamatoknak. A részvételen alapuló tervezés, a lakosokkal

való együttgondolkodás jó példáját adja a 3.4.6. fejezetben részletesen bemutatott PURE projekt, melynek keretében több éves folyamatban, szaktudást és információkat biztosítva a lakosok számára, számos találkozó és egyeztetés révén került kialakításra egy komplex, vidéki és városi területeket egyaránt érintő folyó menti terület szabályozási terve.

Ilyen értelemben a település, településrész szerves fejlődéséhez szükség van a települések helyi közösségeinek fejlesztésére, teret kell adni, lehetőséget kell biztosítani a közösség kialakulásának. Ez messze túlmegegy az egyedi alkalmakat jelentő és felülről megszervezett lakossági fórumok összehívásán, és más kötelezően teljesítendő akciókon, és a helyi lakosok aktivitásának növelését, gyakorlatilag a helyi közösségek kialakítását, inspirálását jelenti, melyet kiegészíthet (de nem helyettesít) az egyes társadalmi érdekcsoportok érdekei mentén szerveződő helyi szintű civil csoportosulások létrehozásának ösztönzése, a civil társadalom megerősítése.

A sikeres közösségfejlesztéshez, közösségi tervezéshez nem csak adott, előre meghatározott teret és időt kell szánni, hanem a megfelelő szakértelmet, fejlesztő technikát is mellé kell rendelni. A társadalmazás a jelenlegi gyakorlatban általában elbukik a lakosság passzivitásán, amit azonban a **megfelelő, rugalmasan megválasztott technikák és módszertanok** (meghívó és plakát helyett ünnep, sportnap, gyereknap, rajzverseny stb.) kitartó bevetésével fel lehet oldani. Ez azonban folyamatos újragondolást, gördülő (a társadalmi igényekhez folyamatosan idomuló) tervezést igényel, amely a megszokott tervezési keretek és határidők közé általában nem fér be.

A közüggé tett várostervezés folyamatának számos eleme létezik, melyek közvetve, vagy közvetlenül mind az érintettek nagyobb mértékű bevonása, a participáció megteremtése, erősítése irányába hatnak az egész tervezési folyamat során. Az alábbi tényezők mind szükségesek ahhoz, hogy a településtervezés ténylegesen közüggé váljon:

- **érdekeltté kell tenni a lakosságot** abban, hogy részt vegyen a saját településének, településrészének alakításában; az érdekeltség, érintettség minden lakos esetében fennáll, ennek felismerése, tudatosítása és a lakosok aktív, saját érdekét képviselni tudó és akaró állampolgárrá válásának elősegítése közösségi támogatást igényel (oktatási, nevelési, közösségépítési eszközökkel) – mikro szint;
- a **közösségépítés és -fejlesztés** azt célozza, hogy az egyéni érdekeket felismerő, képviselni képes és hajlandó állampolgárok felismerjék a közös érdekeiket és ezek alapján egy (helyi) közösséget alkotva együtt lépjenek fel – mezo szint;
- az előző két ponthoz szorosan kapcsolódva, de kissé eltérő tartalommal rendelkezik a **szemléletformálásra** irányuló javaslat, ez tartalmazza az állampolgárok civil „nevelésén” túl a hosszú távú gondolkodásra, öngondoskodásra való sarkallást, valamint a természeti, társadalmi, gazdasági és térbeli dimenziókban is értelmezett fenntarthatóság megvalósítása iránti igényt és elkötelezettséget, személyes felelősségvállalást is;
- a tervek, a tervezés, információk, adatok teljes **transzparenciájának** biztosítása, adatszolgáltatással, médiában való megjelenítéssel, elérhetővé tétellel;
- a közösségi tervezés erősítése mellett is szükség van olyan entitásra, amely a **közérdeket képviseli** (ld. NIMBY);

- **civil társadalom** megerősítése;
- a **vállalkozói szférával való kooperatív együttműködés** alapja az, hogy a befektetők számára világossá váljon, hogy beruházását nem csak egy településvezetővel, köztisztviselővel kell elfogadtatnia, hanem a helyi közösség egésze számára kell pozitívvá, de legalábbis elfogadhatóvá tenni.

Az említett „beavatkozások”, javaslatok nem feltétlenül igényelnek újabb törvényi szabályozást, inkább **metodikai segítséget** kell ehhez nyújtani az önkormányzatok számára (ez megvalósítható többek között egy, a participáció módszereiről szóló (közérthető, praktikus, példákat és jó gyakorlatokat felsorakoztató) kézikönyv kiadásával és megfelelő körben való terjesztésével, jó példa lehet erre az (összes hiányossága és gyerekbetegsége ellenére) az IVS kézikönyv.

- A konkrét tervezés előtt a lakossági érdekcsoportokkal **értékrendi szinten** lehet tervezni: a **közös gondolkodás** annak felderítésére szolgál, hogy a város használói milyen életet szeretnének élni, optimálisan milyen funkciókat helyeznének el környezetükben, hogyan töltik szabadidejüket, mi zavarja őket lakóhelyükön; ezen a szinten a tervezéshez nem szükséges várostervezési szakmai tudás, minden résztvevő – tanultságától, foglalkozásától függetlenül – egyformán „szakértője” saját életének;
- a települési szintű fejlesztési, rendezési dokumentumokat a köz számára **érthető módon** is meg kell fogalmazni, el kell készíteni (szemléletes ábrákkal, térképekkel, a város szerkezetére vonatkozó elképzelések nagyvonalú térképi ábrázolásával), és nem utolsó sorban terjesztetni, kommunikálni, elérhetővé kell tenni az összes állampolgár számára (bővebben ld. kommunikációs javaslati pont). Fontos azonban, hogy ez nem válhat egyszerű PR-marketing tevékenységgé, hanem a tartalomnak hitelesnek kell maradnia, arra építve, hogy minden stratégiai szándék, terv lényege egyszerűen röviden is megfogalmazható kell, hogy legyen;
- a fejlesztések során **összhangba** kell hozni a **települési lakosság**, illetve az őt képviselő önkormányzat, valamint a **befektetők érdekeit**, de minden esetben az önkormányzatnak kell a feltételeket diktálnia; a megfelelő befektetők, fejlesztők ösztönzését, bevonását, a számukra tehető engedmények meghatározását a fejlesztési terv részévé kell tenni, így elkerülhetők a minden félnek előnytelen konfliktusok.
- A tervezés közüggé tételében fontosak lehetnek a **szemléletformálás eszközei**, amely segíthet helyi értékeket, közösségi szempontokat tudatosítani az állampolgároknak annak érdekében, hogy tudatos, belső kohézióval rendelkező helyi közösségek jöjjenek létre.

A lakosságnak a tervezés minél korábbi fázisába való bevonása mellett legalább ilyen fontos eleme a participatív tervezésnek, hogy az így született döntéseket komolyan vegyék, és ennek értelmében valósuljon meg az adott változtatás, fejlesztés.

4.2.4 A tervek megvalósítói, a befektetőkkel való viszony

Miután a rendszerváltás óta hazánkban is jellemzően a magánbefektetők, ingatlanfejlesztők a településfejlődés és a települési tervek megvalósulásának meghatározó szereplői, kulcsfontosságú a velük való kapcsolat, a tervezés és a tervek végrehajtása során illetve a közérdek érvényesítésének erősítése, vagy legalábbis megsértésének elkerülése a magánfejlesztői elképzelések megvalósítása során. Mindehhez számos értékes tapasztalattal és kifejlett technikával járulhat hozzá a régebb óta a piacgazdaság körülményei közt működő nyugati városok példáinak sora.

Az egyik legfontosabb tapasztalat mind a nemzetközi gyakorlatok, mind a hazai szakértőkkel folytatott interjúk alapján, hogy nem lehet a magántőke városfejlesztői akaratát figyelmen kívül hagyni, fontos a **magántőke bevonása a városfejlesztésbe**, de úgy, hogy eközben a közérdek ne sérüljön. A településtervezés során azonban a közsférának lépéselőnyben kell lennie, ellenkező esetben a befektetők szempontjához igazodnak a települési tervek – mint az a hazai gyakorlatban sok esetben tapasztalható. A településnek stabil, kiszámítható és megfelelő kereteket biztosító jól szervezett kínálat, tartalékterületekkel kell fellépnie a befektetők felé, amely azonban bizonyos rugalmasságot hordoz magában, annak érdekében, hogy legyen tere az alkufolyamatnak. E kínálatnak azonban a közérdek szempontjából kívánatos városszerkezetbe (vö. térszerkezeti vízió) kell illeszkednie.

A **befektetőkkel való egyeztetés, egyezkedés** korábban kifejtett (3.4.9. fejezet) jó példája az EXXON vállalat esete, mely egy természetvédelem alatt álló területen és alapvetően zöldmezős beruházást végrehajtva szeretett volna telephelyet létesíteni, végül sikerült elérni, hogy a beruházást a helyi önkormányzat és a természetvédelmi hatóság összes feltételét figyelembe véve, azokat teljesítve valósítsák meg.

A befektetőkkel való együtt-tervezést, együtt-gondolkodást fontos és fejlesztésre szoruló témaként említette szinte valamennyi általunk megszólaltatott szakértő: *„Ha tudomásul lehetne venni, hogy a tőke fejleszt, most is, 100 éve is, és a tőkével azt a fajta barátságos és egyeztetett helyzetet meg lehetne teremteni, a 'majd én megmondom mit csinálhatsz a pénzédért', vagy 'majd ha teszel a zsebembe, azt csinálhatsz, amit akarsz' szemlélet helyett egy normális, egymást komolyan vevő, és egymás szempontjait tisztelő egyeztetés jönne létre, akkor az amúgy normális tervek végrehajtása során nem lenne ennyi feszültség, meg ennyi sikertelenség.”*

A befektetők bevonása a tervezésnek a jelenleginél jóval korábbi fázisában is megtörténhetne, a településfejlesztési elképzelések egyfajta „befektetői szondázása” erősíthetné a tervek realitását.

Ugyanakkor az együttműködéshez, együtt-tervezéshez a befektetőknek is „fel kell nőni”, ahogy a holland partnerek is jelezték, náluk az 1990-es évek közepére alakult ki nagyjából az a **befektetői hozzáállás**, amely saját érdekei mellett a település és a lakosság érdekeit is szem előtt tartja, mivel ez versenyelőnyt jelent a tervek, befektetések megvalósításánál.

A magántőkével való együttműködés ma már széles körben ismert és alkalmazott elvi módszere a **PPP** (Public Private Partnership), melynek településfejlesztési célok megvalósítására állandósított formája az intézményesített PPP, azaz olyan **városfejlesztő társaságok** létrehozása, melyekben a köz- és a magántőke, a köz- és magánérdek egyszerre képviselteti magát. A Nijmegen-i Waalsprong negyed fejlesztésének sikeres

megvalósítása érdekében például egy, a **köz- és magánszféra együttműködésén alapuló szervezetet** (*public-private enterprise, PPE*) hoztak létre, melyben részt vettek nagyobb fejlesztő cégek, kisebb hivatalok, ügynökségek, szociális lakhatásért felelős szövetkezet, valamint helyi cégek is.

A francia SEM-ek (*Société d'Économie Mixte, vegyes gazdasági társaság*) egy, vagy több közszereplő és a magántőke (jellemzően bankok) közreműködésével létrejövő városfejlesztő társaságok, melyben a közszereplők részaránya 50%-nál magasabb, de nem haladhatja meg a 85%-ot. Ez a formáció garantálja a közérdekek érvényesülését és a közsféra kontrollját a magánberuházások felett, ugyanakkor egy hatékony piaci-alapú működést biztosít. A SEM-ek Franciaországban részvénytársasági formában működnek, a közsféra oldaláról elsősorban települési önkormányzatok, de település-csoportok, megyék, sőt régiók is szerepet vállalnak a fejlesztő társaságban, a magántőkét jellemzően bankok testesítik meg, közülük a legjelentősebb a Caisse des Dépôts csoport, a francia állam fejlesztési pénztétele. Ilyen típusú társaság a főváros IX. kerületének rehabilitációs tevékenységei menedzselésére francia mintára született SEM IX is.

A tervek érvényesítésének finansziális eszközei

A **befektetők orientálására**, a közérdeket jobban szolgáló fejlesztések megvalósítása érdekében **számos** – elsősorban pénzügyi típusú – **eszköz** (alkuk, bónuszrendszer, fejlesztési hozzájárulás) állhat az önkormányzatok rendelkezésére, melyek a közérdekek jobb érvényesülését segíthetik elő. Ilyen eszközre jelenthet példát a 2.1.4. fejezetben kifejtett fejlesztési jogok bevezetése. Ezek egy részét ma már hazánkban is elkezdtek használni, bár alkalmazásuk még meglehetősen kezdetleges, kevés tapasztalat halmozódott fel róluk eddig. Fontos azonban, hogy a sajátos alkuk esetében is a tervezettséget kell erősíteni. Például ideálisan a tervkészítés folyamatában a különböző övezetek esetében előzetesen definiálni kellene a tervezett funkcióhoz szükséges közfejlesztések (közút, közlekedés, közterület-fejlesztés, stb.) körét és költségeit is, hogy a befektetővel már legyen miről tárgyalni.

- A magánbefektető és az önkormányzat közti **alkuk** formalizálására tesz kísérletet a **településrendezési szerződés**, melyhez hasonló alkufolyamatokra számos példa áll rendelkezésre a nemzetközi gyakorlatból, jelenlegi formájában azonban több szakértő szerint is „túllő a célon”, azaz olyan közérdekű fejlesztéseket is a befektetővel akarnak finanszíroztatni az önkormányzatok, melyek aránytalan terhet róhatnak így a fejlesztésre, illetve nem lehet vele előre kalkulálni, hogy milyen mértékű közfejlesztést kíván majd érvényesíteni az önkormányzat (illetve a főváros esetében az önkormányzatok, hiszen a kerületek és a főváros külön-külön is „kérhet” bizonyos fejlesztéseket az adott fejlesztések engedélyezéséért „cserébe”).
- Ehelyett – legalábbis a jól prosperáló vidékeken, nagyvárosokban, mindenekelőtt a fővárosban (és esetleg környékén) – egy **normatív infrastrukturális hozzájárulás** bevezetését javasoljuk. (Ebbe beletartozhat az arányos területek átadása is) Ezáltal kiszámíthatóvá válik egy beruházás „közterhe”, megfelelő alapot jelentene a drágább közberuházások finanszírozásához is, illetve orientálhatná a fejlesztéseket, ha a fejlesztés jellege és helye szerint differenciált hozzájárulást kellene befizetniük ebbe

az alapba. A jelenlegi tapasztalatok szerint azonban egy ilyen újabb adó, vagy kvázi-adó befizetése egyelőre nem találkozott a pénzügyi kormányzat elképzeléseivel.

- Egy másik lehetőség a befektetői fejlesztői érdekek közérdek „szolgáltatába állítására” a **fejlesztési jogok piaca, fejlesztési bónuszok** bevezetése. A fejlesztési jogoknak az Egyesült Államokból ismert széles körben elterjedt használata Európában jóval szabályozottabb, szűkebb formákban ölt testet (ld. a 2. fejezetben szereplő olasz példát). Ravenna esetében például a város környéki zöldgyűrű és a város belső területeinek rehabilitálása érdekében vezettek be – az önkormányzat által mindvégig erősen kontrollált, jól szabályozott módon – fejlesztési bónuszokat, és hasonló céllal, a belváros rehabilitációjának elősegítése érdekében tervezi fejlesztési bónuszrendszer bevezetését jelenleg a Budapesti Építési Keretszabályzat is. Ravennában a közparkká alakítani tervezett zöldgyűrű területén lévő telek a köz számára történő átadásával lehetett fejlesztési „bónuszhoz” jutni, melyet a rehabilitációs területen történő fejlesztésekhez használhattak a befektetők. Ezzel egyúttal elősegítették a városi zöldterületek gyarapodását és a befektetői érdeklődésnek a tervezett rehabilitáció területére történő orientálását is. Bécs a metróvonalak mentén nyújt magasház-fejlesztési lehetőséget, ezáltal versenyt is gerjesztve a befektetők közt. Azaz ezen fejlesztési bónuszok orientálhatják a befektetői szándékokat, azonban működtetésük csakis a szigorú szabályozó, ellenőrző típusú tervezés, szabályzat mellett javasolható.
- A fejlesztési jog működtetésére már néhány hazai példa is rendelkezésre áll, az egyik legismertebb a településrendezési szerződés, emellett egy másik lehetőség az, amikor az önkormányzat nem adja el a telkeit, hanem **átadja a fejlesztés jogát egy projekt-társaságnak**, akik előkészítik a terepet (infrastruktúra, a terület megtisztítása, infrastruktúra rendbetétele, területrendezés, marketing, stb.), és amikor létrejön az alku és eladásra kerül a terület, akkor a haszonból a közösség is részesül, ugyanakkor a terület tulajdonosa, az önkormányzat így nem kockáztatja a telket, a fejlesztési jogért feltételeket szabhat, és ellenőrizheti azok teljesülését.

4.2.5 Településrendezéshez kapcsolódó (köz)szolgáltató funkció, kommunikáció

A településrendezési tervekben az építeni szándékozó lakosok, vagy éppen befektetők, vállalkozók a legtöbb esetben valamiféle korlátozást, szabályozást látnak, fejlesztési ötleteik megvalósításának gátjaként tekintenek a települési tervekre. Ugyanakkor a településtervezés-szabályozás segítséget is adhatna, és így egyfajta **közzolgáltatási funkciót** is betölthetne, különösen akkor, ha a **kínálat-teremtő, orientáló típusú tervezési rendszert** tekintjük követendő mintának és elfogadjuk a szolgáltató jellegű hivatalok szemléletét.

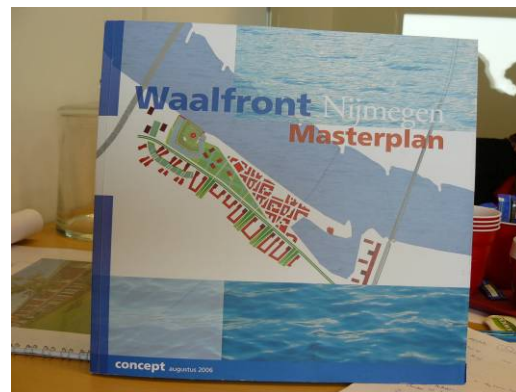
A helyes telephelyválasztáshoz, a fejlesztések orientálásához adott támogatás nemcsak az építkezőt, fejlesztőt, átköltözőt segíti, hanem valójában a szereplők orientálásával a tervekben megfogalmazottak érvényesülését is támogatja. Hogy ez a támogató funkció mennyire érvényesül az alapvetően múlik azon, hogy ezt a szerepet sikerül e felismerni és, hogy az önkormányzat (vagy akár egyéb intézmény) hajlandó e megfelelő technikai, személyi kapacitást e feladatra rendelkezésre bocsátani. A segítségnyújtás lehet személyes tanácsadás (hova települjön, mit fejleszthet), kiadványok elkészítése, tájékoztató fórumok,

illetve az információk teljes körű és könnyű elérhetőségének megteremtése, esetleg értelmezési segítséggel támogatott közvetlen információszolgáltatás. Az **információszolgáltatás** kiterjedhet nemcsak a tervdokumentumokra, hanem adatokra (ingatlanárak, környezeti adatok, elérhetőség, stb.), különböző tematikus térképekre és természetesen a földhivatali nyilvántartásokra is.

A települési, rendezési és fejlesztési tervek közérthető formában történő megfogalmazása és nyilvánossá tétele mind a lakossággal, mind a fejlesztőkkel, potenciális befektetőkkel való kapcsolat javulását segítheti. Olyan kiadványokkal, kommunikációs anyagokkal, vagy akár internetes felületekkel, interaktív tervekkel kell(ene) támogatni a megismerést, a fejlesztők vonzását, amelyek **széles közönség számára hozzáférhetőek**, megérthetőek és felkeltik érdeklődésüket a települési tervek iránt.

Ilyen kiadványokra szolgáltatott jó példát a Nijmegen-i Waalfront tervéről készült, sok fényképpel, rövid, közérthető leírásokkal, és átlátható rajzos mellékletekkel színesített részletes rendezési tervről szóló kötet (ld. lejjebb) valamint az ugyancsak Nijmegen-i, a város főbb fejlesztési terveit, koncepcióját és azok térbeli elrendezését tartalmazó rövid kis füzet és rajz. Ez utóbbi kiadvány a sokat idézett „Lehetőségek könyve” (*Kansenboek*) széles kör számára hozzáférhető (internetről is letölthető) ugyanakkor nem olyan vaskos és részletes, hogy akár egy potenciális befektetési területet kereső, vagy éppen a városháza bármely munkatársa, vagy a képviselők ne tarthatnák maguknál, mintegy „vezérelvként” használva azt mindennapi munkáikban. Ez a „Lehetőségek könyve” (*Kansenboek*), a területi alapokon álló jövőkép, vízió a helyi városházán dolgozó interjúalany elmondása szerint beváltotta a hozzá fűzött reményeiket, tetszik a befektetőknek és a lakóknak is, mivel áttekinthető, érthető és nem túl részletes.

37. ábra: „Lehetőségek Könyve” és a Waalfront terv kiadványa



Egy másik lehetőség a lakosság felé történő nyitásra, a tervezési rendszer átláthatóbbá, közismertebbé tételéhez – és sok magyar városban már megindult – a rendezési tervek digitalizálása, és elérhetővé tétele a város honlapján.

A megkérdezett hazai szakértők is több javaslatot tettek a települési terveknek az érintettek (lakosság, vállalkozók) nyelvére történő lefordítására, a közelítésre. Egy lehetséges javaslat például a társasházi közös képviselők, mint a tervezők, az önkormányzat és a lakosság közti „közvetítők” szerepének megteremtése, mivel a közös képviselők jellemzően már kapnak bizonyos képzéseket, jártasabbak a tervezésben, ugyanakkor edzetek a lakóközösséggel való beszélgetések, fórumok moderálásában is.

Egy lehetséges tervbemutatói forma lehetne, ha a szabályozási tervet nem a környezetalakítási terv „minta-épületeivel”, hanem számos különböző stílusú, a szabályozásnak megfelelő beépítési forma megjelenítésével tárják a lakosság elé (ugyancsak digitális formában a leginkább megvalósítható). *„Azt is nehéz megértetni, hogy a szabályozási terv nem olyan, mint egy épületterv, ez egy lehetőség-térkép, ami azt mutatja, hogy ha valakinek van építési szándéka, mit lehet csinálni, de ezt nem szokták érteni az emberek, hogy ezen belül még nagyon sok változat lehetséges. (...) Lehet, hogy ki kéne találni olyan vizualizálási formát, ahol ez jobban látszik, például többféle – a szabályozásnak megfelelő – épülettípust bemutatni. Egyik sem magasabb a másikonál, vagy áll be jobban, de többféle változat van, ezzel talán megértenék jobban.”*

A környezeti vizsgálatról szóló kormányrendelet már nagyobb hangsúlyt fektet a közérthető összefoglaló elkészítésére. *„A terv elfogadását követően a települési önkormányzat biztosítja a tervhez való nyilvános hozzáférést. Összefoglaló ismertetőt készít a terv elfogadásáról, az elfogadás indokairól, az indoklásban kitérve arra is, hogy a vizsgált más ésszerű alternatívák közül miért ezt a változatot választották, továbbá a környezeti szempontok és vélemények figyelembevételéről, illetve a monitorozási intézkedésekről.”* Ez az elmozdulás pozitívumnak tekinthető. Mindenesetre a tervek „kifüggesztésénél” ma már korszerűbb, és szélesebb kör számára elérhető kommunikációs formákat kell találni a tervek megismertetése számára.

A településtervezők és a tervek megvalósító lakosok, vállalkozók közti kapcsolat javításának egy másik lehetséges útja, ahogy azt Angliában is csinálják, ha az önkormányzat alkalmaz egy olyan szakembert, aki a helyszínre kimenve segíti, hogy a jogszabályoknak megfelelő épületeket tervezzenek oda.

A tervezés települési szintre vonatkozó deregulációja esetén egy szinttel feljebb, azaz például megyei, vagy térségi szinten is meg lehetne, meg kellene teremteni azokat a **támogató központokat**, szolgálatokat, akik elsősorban a szakemberekkel gyengé(bbe)n ellátott kistelepülések számára nyújtanának szakmai segítséget az irányelvek, értékprioritások mentén történő tervezésben. Ahogy az egyik megkérdezett szakértő fogalmazott: *„Ha egy kis falu elakad a nagy szabadságban, akkor legyen, aki segít neki, egy ilyen menedzsment-hivatal, ülne ott pár ember, aki látott már költségvetést, tervet, stb. Az első öt évben fizetné az állam, és ezek elkezdénének segíteni, készítenék a faluknak a fontosabb dokumentumait. Tehát ne úgy hagyjuk őket magukra, hogy 'Nahát barátom, vagy elveszted a falut kártyán, vagy sikerül túlélnetek!’, hanem kapnának támogatást.”*

4.2.6 Monitoring, szakmai és civil kontroll

A tervezés érvényesülését, az újratervezés megalapozását és egyben a folyamat átláthatóságát is hatékonyan tudja szolgálni ha rendszeresen sor kerül a terv érvényesülésének, a területek fejlődésének vizsgálatára, monitoringjára. A tervek felülvizsgálata, kiértékelése, és annak gyakorisága eltérő mértékben szabályozott az egyes országokban: Az Egyesült Királyság esetében évenkénti monitoringot írnak elő, több esetben (pl. Hollandiában, egyes tervek esetében Lengyelországban és Norvégiában) pedig négyévenként kell kötelezően ellenőrizni és visszacsatolni a tervek érvényességét.

Magyarországon a települések szintjén ilyen jellegű elvárás nincsen és a gyakorlatban is ritkán fordul elő saját kezdeményezésű nyomon követés, illetve a tervek felülvizsgálata sem az előző terv eredményeinek, megvalósulásának értékelésével kezdődik.

Mindenképpen megfontolásra érdemes a nemzetközi gyakorlatból a tervezési folyamatba beépülő szakmai-társadalmi kontroll. Ahol a településtervezés-szabályozás kellően megélt közügye az állampolgároknak, akik megfelelően öntudatosak (aktívak és határozottan képesek és akarják is megfogalmazni érdekeiket), tájékozottak valódi közös értékeket (is) valló, érdekeiket képviselő közösséget tudnak alkotni ott a helyi társadalom ellenőrző szerepe nagyon nagy lehet abban, hogy a települési tervek a közjót hathatósan érvényesítsék a városi tér alakításában.

Hasonlóan fontos az, hogy a szabályok helyett irányelvekben megfogalmazott településalakítási kereteket és a minőségi elvárásokat a felsőbb (kormányzati vagy regionális) szint szakmai kontroll keretében kérje számon erre kijelölt megfelelő kompetenciákkal rendelkező szervezet, vagy hatóság révén. Ennek érvényesítéséhez természetesen feltétel az, hogy ne csak utólagosan, hanem a folyamatba csatoltan – például jóváhagyási kötelemmel – kapcsolódjon be a szakmai kontroll. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy ehhez szakmai irányelvek, stratégiai irányokat megfogalmazó elvárások kerüljenek kialakításra, mert viszonyítási pontok nélkül az érdemi objektív szakmai mérlegelés nem lehetséges és továbbra is csak a jogi kontroll marad legitim.

Jelenleg Magyarországon a településrendezési tervek estében csak jogi normakontroll valósul meg az is csak utólagos jelleggel, amely gyakran már nem tud bizonyos fejlesztéseket megakadályozni. Szakmai szempontú kontroll nem érvényesül a településfejlesztési koncepciók esetében. A kötelezően megjelenő társadalmi egyeztetésre (helyben szokásos módon való közzététel) pedig már olyan késői fázisban kerül sor, hogy a civilek szempontjainak beépítésére már csak komolyabb újratervezési fázisban kerülhet sor.

A tervezésnek érdemi mozgásteret nem adó, végtelenségig szabályozott rendszer helyett irányelvekkel működő, helyben való mérlegelésre épülő rendszerhez nélkülözhetetlen a szakmai kontroll beépítésének lehetőségét megteremteni.

A kontrollhoz is kapcsolódó alapvető eszköz lehetne a már említett rendszeresített monitoring, amely rendszeres visszacsatolási információkat tudna adni a tervezéshez, a döntéshozóknak, a szakhatóságoknak (hazai rendszerben az érdekelt államigazgatási szerveknek) és nem utolsósorban a nyilvánosságnak is.

4.2.7 Önkormányzati rendszer, finanszírozás

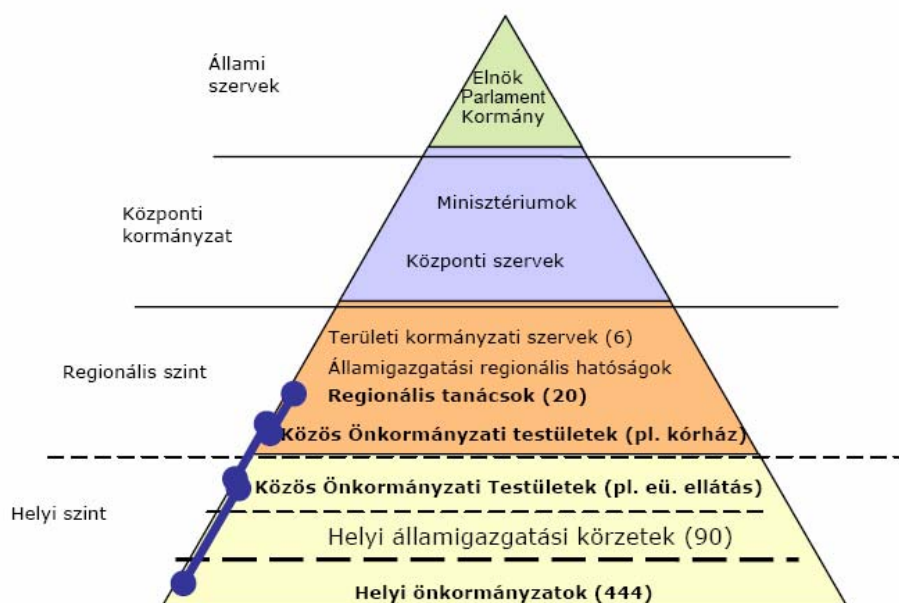
Bár alapvetően nem tisztunk a településtervezés és rendezés kérdésén túlmenő javaslatok megfogalmazása, mint az a hazai helyzet kihívásait, problémáit taglaló interjúkból is kitűnt, a településtervezést és annak érvényesülését nagyban nehezíti a jelenlegi önkormányzati rendszer, annak elaprózottsága, a települések túlságos autonómiája egyfelől, és a finanszírozási rendszer egyoldalú, fejlesztői forrásoktól való függése másfelől sok szempontból gátja a hosszú távú, koncepciózus terület- és településfejlődésnek. Ezért mindenképpen fontos leszögeznünk, hogy a fejezetben szereplő módosítási javaslatok önmagukban, az önkormányzati rendszer komolyabb átalakítása, a települési feladatok és finanszírozás átgondolása nélkül nem fognak tudni kellően hatékony eszközökké válni, az érdemi előrelépéshez nélkülözhetetlen az önkormányzati rendszer és az Ötv. átalakítása.

Az önkormányzatok mérete és feladatköre tekintetében két fő európai modellt szoktak megkülönböztetni (Koós-Lados, 2008): az északi típusú rendszerben nagy önkormányzati

mérethez széleskörű önkormányzati feladatellátás tartozik, míg a déli modellben kis önkormányzatok és szűk feladatkör jellemző. A pénzügyi kapacitások tekintetében mindkét rendszer harmonikus lehet, ugyanis a nagyméretű „északi” típusú önkormányzatok jelentős helyi (döntésű) forrásokkal a közszolgáltatások széles körét látják el, akár önként vállalt alapon is. Ezzel szemben a déli modellben sokkal kisebb helyi pénzügyi bázison lényegesen kevesebb közfeladatot látnak el az önkormányzatok. Mindezek alapján az idézett szerzők megfogalmazásában „a hazai rendszer igazi ellentmondása így nem önmagából az önkormányzatok méretéből fakad, hanem abból, hogy egy elaprózott, déli típusú rendszerhez egy északi típusú feladattelepítés kapcsolódott. Ez a fajta vegyes modell azonban hosszú távon pénzügyileg nem fenntartható, és pedig egyrészt a hazai önkormányzatok nemzetközi összehasonlításban mérsékelt helyi forráskapacitása, másrészt fajlagosan drága rendszere miatt, a helyi erőforrásokkal és a kormányzati támogatásokkal együttesen is képtelenség teljes körűen lefedni.” (Koós-Lados, 2008:47)

További jó nemzetközi példa lehet Finnország esete, ahol egy hosszabb reformfolyamat és önkormányzati összevonások következtében 440 körülire tehető az önkormányzatok száma (ld. 38. ábra), és sikeresen párosul az önkormányzatok széles feladat-hatásköre a nagyfokú helyi autonómiával. A finn települési önkormányzatokhoz tartozó átlagos népességszám 10.000 fő felett van, és a közszolgáltató szektor szolgáltatásainak 2/3-át a helyi önkormányzatok nyújtják. Az összesen mintegy 400.000 tisztségviselővel rendelkező finn közigazgatásban az önkormányzati költségvetés az ország összköltségvetésének 2/3-át teszi ki. A helyi önkormányzati szint mellett számos további önkormányzati társulás (*joint municipal board*) is működik, például a területfejlesztési és tervezési feladatok ellátására 19 kerületre osztható Finnország.

38. ábra: A finn közigazgatási rendszer felépítése



A hazai települési önkormányzatok jelenleg teljesen kiszolgáltatottak pénzügyi tekintetben, nem csak a befektetői szándékoknak, hanem a fejlesztési források, pályázati pénzek

aktuális céloktól függő tartalmú és jellemzően (helyi nézőpontból) centralizált elosztási rendszerének is. E kiszolgáltatott helyzetben gyakran az önkormányzat saját területeinek felélésével jut bevételekhez. Éppen ezért a nemzetközi tapasztalatok alapján is rendezni szükséges az önkormányzatok (illetve azok társulásainak) fejlesztési erőforrásainak kérdését. Szükség lenne egyrészt a helyi önkormányzatok számára **fejlesztési normatíva** bevezetésére (például a jelenleg pályáztatott HÖF források leosztásával), valamint a fejlesztéspolitikai források (operatív programok) kistérségi programokra való fokozott felhasználására, amelyekben a társuló önkormányzatok kiszámíthatóan és helyben, kistérségben összehangolt módon jutnának fejlesztési forrásokhoz, ideálisan központi módszertani segítséggel és minőségbiztosítással megtervezett programjaik mentén.

Javasoljuk tehát egy **kiszámíthatóbb, stabilabb pályázati környezet** kialakítását, fenntartását, másfelől a **normatív településfejlesztési finanszírozás** bevezetését, erősítését.

A finanszírozást segíthetné a közösségi beruházások, közfejlesztések által gerjesztett értéktöbblet megadóztatása, ez részben a már korábban leírt (ld. 2.1.4.) **normatív infrastrukturális hozzájárulás** bevezetésével, illetve az **értéknövekedési adó** bevezetésével lehetne megvalósítható.

Az **értéknövekedés**, „*betterment*” kezelése: A közösségi fejlesztések által keltett telek-értéknövekedés problémája a fejlett világ településfejlesztési jogrendjében mindenütt fontos helyet foglal el. Az angol és német rendszerből ismert értéknövekedési adó vagy illeték a **közösségi szereplők fejlesztései által bekövetkező ingatlan/telekérték-emelkedést adóztatja meg** a közösségi fejlesztés költségeihez való hozzájárulásra kötelezve az érintett tulajdonosokat. Szerepe egyrészt, hogy a telek tulajdonosa ne spekulálhasson a közösségi beavatkozás keltette értéknövekedésre, másrészt, hogy a település – mintegy az általa keltett értéknövekedés ellentételezéseként – eszközöket szerezzen a magánfejlesztőktől olyan feladatok finanszírozására, amelyeket a magánfejlesztés tett szükségessé, illetve amelyek a település távlati terveiben szerepelnek. Az értéknövekedési adó hazai bevezetésének kísérlete először 1908-ban, az Óbuda és Angyalföld közötti Duna-híd építéséről szóló határozat kapcsán merült fel.

Ugyanakkor számos kétséget, nehézséget is felvet egy ilyen típusú adó bevezetése: kérdéses, hogy hogyan számszerűsíthető, meddig terjed ki egy-egy beruházás pozitív externális hatása, hogy telekre, vagy ingatlanra számolandó-e az értéknövekedés, stb. A felvetődő nehézségek és kétségek ellenére **mégis megfontolandó a közpénzből fölértékelődött magán ingatlanok értéknövekedésének megadóztatása**, a közteherviselés elve mellett a további közcélú infrastruktúra-fejlesztések finanszírozási lehetőségeinek megteremtése érdekében is. A településtervezéshez kapcsolt gazdasági alapú eszközök célja nem kizárólag az értéknövekedés valamilyen mértékű elvonása, hanem a fejlesztési folyamat megfelelően rendezett, környezetileg előnyös keretek között tartásának elősegítése is.

4.2.8 Településközi együttműködések, területi koordináció, többszintű döntéshozatal

Az utóbbi évtizedek európai fejlődési folyamatát a hagyományos, központosított kormányzattól (*government*) a **többszintű, partícipatív döntéshozatal** (*governance*) felé történő eltolódás jellemezte. A kormányzat többszintűvé vált, ugyanakkor a központi kormányzat továbbra is meghatározó eleme a várospolitikai alakításának. Ezzel párhuzamosan egyre nagyobb teret nyernek az ún. szoftver-politikák, azaz az egyének, érdekcsoportok, civil társadalom aktív részvételével, az érintettek bevonásával történő tervezés.

A nemzetközi gyakorlatok alapján a városok jobb kormányzása érdekében mind a településközi, mind a vertikális (a közigazgatási szinteken átnyúló) és a horizontális (ágazati szereplők közötti) együttműködését erősíteni kell. A jelenlegi magyar gyakorlat – az elaprózott, gyakran teljesen autonóm „kiskirályságokként” viselkedő települési önkormányzatok ennek a nemzetközi áramlatnak gyakorlatilag pont az ellenkezőjét valósítják meg. Az önkormányzati rendszer elaprózottsága, az előző rendszer kényszerű társulásainak rossz emlékei, a személyes és kulturális ellentétek, és még sok egyéb tényező következtében a települések saját rendezési terveik készítésekor jellemzően nem, vagy legfeljebb kivételes (például jogszabályi kényszer ld. Budapest Agglomeráció Rendezési Terve) esetben veszik figyelembe a környezetüket, illetve a szomszédos települések fejlesztési szándékait, hogy ezen szándékok, tervek összehangolásáról már ne is beszéljünk. Különösen a nagyvárosok környékének, de kisebb funkcionálisan összetartozó településcsoportok együtt-tervezése is feltétlenül fontos, és szükséges cél lenne a jövőben.

A **város és környéke együttműködésének** kiváló példáját mutatja a holland Arnhem-Nijmegen városrégió esete (ld. 3.2. fejezet) ahol a közigazgatási beosztástól független módon 20 települési önkormányzat hozta létre a városrégiós kormányzatot. Feladataiban, céljában ez az intézmény nem kíván a régió (tartomány) helyébe lépni, néhány jól meghatározott elv, politika közös érdek, cél érvényesítése tartozik, ezek: gazdaság, területi tervezés, infrastruktúra, tömegközlekedés és klímapolitika. Egyik legfontosabb hosszú távú fejlesztési céljuk a városok összenövésének és terjeszkedésének (*urban sprawl*) korlátozása volt, melyre közösen állapítottak meg önmaguk számára egy korlátozást (a beépíthetőség határvonalait). Ehhez hasonló kezdeményezés, összefogás támogatását mindenképpen megfontolásra érdemesnek tartjuk.

A megszólaltatott hazai szakértők szerint is várostérségekben, településcsoportokban kellene gondolkodni a szerkezeti tervek készítésekor. A városok és környező településeik kooperálása, a **víziók, fejlesztési elképzelések közös kialakítása** (az egymással párhuzamosan, de izoláltan folyó így felesleges átfedéseket eredményező megoldásokkal szemben), majd ehhez kapcsolódóan a rendezési, szabályozási jellegű munkarészek elvégzése lenne kívánatos. Utóbbi keretein belül a közös övezeti lehatárolások, együttes területfelhasználási tervek kialakítása kerülhet elsősorban előtérbe.

Az OTTrT már elmozdult a jelzett irányba, azonban ahhoz, hogy a települések kezéből bizonyos döntési jogköröket így kivegyenek, vagy az Ötv. módosítására, vagy az érintett települések (adott esetben pénzügyi ösztönzőkkel elősegített) önkéntes társulására lenne szükség. A Záhonyban és környékén zajlott kísérleti tervezés eredményei pozitívak a

tervezés során történő kooperáció terén, de ennek az együttműködésének a háttérében jelentős haszon reménye állt.

Mindezen tervezési kooperációk intézményi kialakításához Magyarországon kiindulási alapként szolgálhat a főváros metropolisz térségében működő agglomerációs fejlesztési tanács, a (minden gyerekbetegsége, és jogos kritikája ellenére is létező) BAFT.

A települések együttműködése a tervezés, fejlesztés kérdésében máshol sem alulról jövő kezdeményezésre jön létre. Például Hollandiában országosan mondták ki, hogy mely várostérségeknek kell létrehozni városrégiós tanácsokat.

Javasoljuk ezért a **várostérségek, városrégiók együtt-tervezésének bevezetését**, erősítését elsősorban a főváros és a nagyvárosok körül.

A településtervezés és fejlesztés döntéshozatali struktúráját illetően alapvetően a **decentralizált, konzultatív jellegű településtervezési politika** erősítését szorgalmazzuk, ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy ne lenne szükség **országos szinten meghatározott alapvető prioritásokra**, elvekre, településfejlesztési politikára (például zöldterületek és a kulturális, épített örökség védelme érdekében, vagy a környezetkímélő beépítések támogatása, stb. érdekében) és egy részletes útmutatóra (tartalmi követelmények) a helyi tervek elkészítéséhez.

Ebből a szempontból érdekes kísérlet tanúi lehetünk Hollandiában, ahol az elmúlt közel 60 év centralizált, hierarchizált tervezési rendszerét (ahol minden tervet meg kellett küldeni, és jóváhagyni a magasabb: régiós és országos szintű szervekkel) váltotta fel 2008-tól egy decentralizáltabb, sokkal inkább a települési és városrégiós önkormányzatokra hagyatkozó tervezési rendszer. Megemlítendő azonban az a kitétel, hogy a tervezés bármilyen meg nem felelése esetén (például lakossági panaszok, vagy nem megfelelő gazdálkodás, stb.) az állami szint közvetlenül belenyúlhat az egyes települések terveibe is.

A megszólaltatott hazai szakértők kissé szkeptikusan viszonyulnak egy decentralizált tervezési rendszerhez, sokkal inkább támogatnák a **hierarchizált**, a települési önkormányzatok döntési jogkörét némiképp csorbító **rendszer bevezetését**.

A fővárosi kétszintű önkormányzati rendszer kezelése településtervezési szempontból kiemelt gócpontnak tekinthető (nem is beszélve a várostérség egészére vonatkozó együtt-tervezés hiányosságairól) sokszor hátráltatja az össz-fővárosi érdekek, fejlesztések megvalósítását a kerületi szintű döntéshozatal. Ezért ebben a kérdésben a legjobb megoldás a kompetenciák egyértelmű megosztása lenne, kimondva, mely területekről, fejlesztésekről dönt a főváros, melyekről a kerületek és mely területek esetében szükséges közös döntéshozatal (ld. az erre irányuló kísérletet az 1997-es FSZKT készítői részéről rajzolt ún. „kék” térkép, vagy kompetencia-térkép formájában).

A települések jobb együttműködését, a szomszédos települések közti versengés csökkentését sarkallhatná a **forrásmegosztás** rendszerének bevezetése, erősítése, azaz az együtt tervezett település-együttes bevételeinek bizonyos mértékű redisztribúciója (például amennyiben a közösen tervezett térség egyik településén lehet ipart telepíteni, a többiben meg a zöldterületek védelme és a rekreációs turizmus fejlesztése a cél, a közös érdekek érvényesülését segítené, ha az így befolyó eltérő nagyságú adókat, jövedelmeket

megosztanak). Ilyen forrásmegosztásra jó példát jelent Rácalmás és Dunaújváros együttműködése a Hancock gyár tekintetében.

Zárszó

Mint azt a jelen kutatás is bizonyítja a hazai településtervezés előtt álló kihívás jelentős, a tervezés egész folyamatának megújításához sok együttgondolkodásra van még szükség, melyhez fogódzót, nyersanyagot nyújthat a nemzetközi jó példák széles tárháza. Azonban nem szabad elfeledkeznünk arról, hogy egy-egy elem kiemelése, és egy az egyben történő átvétele milyen komoly veszélyekkel járhat, éppen ezért a megoldások integrált „csomagját” kell kialakítanunk, a hazai helyzethez és viszonyokhoz, a helyi társadalom és szakmai közösség értékeihez és érdekeihez, a kultúrához és a gazdasági lehetőségekhez adaptálva a külföldön sikerrel alkalmazott eszközöket, megoldási javaslatokat. Ebben az adaptációs, és a tervezési koncepció egészét megújító kezdeményezésben elsődleges a közösségi koordináció javítása, a közérdekek érvényesülésének megerősítése a tervezésben.

Irodalomjegyzék

Felhasznált irodalom

- Al-Kodmany, K. (2000): *Using Web-Based Technologies and Geographic Information Systems in Community Planning* in: Journal of Urban Technology; Apr2000, Vol. 7 Issue 1, p1-30
- Apostolakis, C. (2004): *Citywide and Local Strategic Partnerships in Urban Regeneration: Can Collaboration Take Things Forward?* in: Politics; May2004, Vol. 24 Issue 2, p103-112
- Arndt, M.; Gawron, T.; Jähneke, P. (2000): *Regional Policy through Co-operation: From Urban Forum to Urban Network* in: Urban Studies; Oct2000, Vol. 37 Issue 11, p1903-1923
- Baeten, G. (2001): *Clichés of Urban Doom: The Dystopian Politics of Metaphors for the Unequal City - a View from Brussels* in: International Journal of Urban & Regional Research; Mar2001, Vol. 25 Issue 1, p55-69
- Baker M.; Coaffee J.; Sherriff G.. (2006): *Achieving successful participation: supporting the reform of local planning.*
- http://www.eukn.org/unitedkingdom/themes/Urban_Policy/Urban_environment/Land_use/achieving-successful-participation_1161.html
- Bassett, K., Griffiths, R., Smith, I. (2002): *Testing Governance: Partnerships, Planning and Conflict in Waterfront Regeneration* in: Urban Studies; Sep2002, Vol. 39 Issue 10, p1757-1775
- Beall, J. (1996): *Participation in the city: where do women fit in?* in: Gender & Development; Feb96, Vol. 4 Issue 1, p9-16
- Bodensee_Foundation – InternationalFoundation for Nature and Culture. (2001): *ECOLUP: The application of EMAS to urban land-use planning.*
http://www.eukn.org/eukn/themes/Urban_Policy/Urban_environment/Land_use/ECOLUP_1004.html
- Boland, P. (2007): *Unpacking the Theory-Policy Interface of Local Economic Development: An Analysis of Cardiff and Liverpool* in: Urban Studies; May2007, Vol. 44 Issue 5/6, p1019-1039
- Bonney, N.(2006): *Tony Blair and the British City: A Community Planning Case Study.* Conference Papers - American Sociological Association; 2006 Annual Meeting, Montreal, p1, 18p
- Bradwell P., Johar I., Maguire C., Miner P. (2007): *DEMOS report identifies conflicting demands to urban planners.* http://www.eukn.org/italy/news/2007/02/planners-bridge-gap_1019.html
- Bull, A. C.; Jones, B. (2006): *Governance and social capital in urban regeneration: A comparison between Bristol and Naples* in: Urban Studies; Apr2006, Vol. 43 Issue 4, p767-786

Carley M. (2004): *Implementing Community Planning – building for the future of local governance.*
http://www.eukn.org/unitedkingdom/themes/Urban_Policy/Social_inclusion_and_integration/Community_development/Capacity_building/implementing-community-planning_1066.html

Carley M. (2008): *Implementation of emerging government and other urban regeneration sustainability policies.*
http://www.eukn.org/eukn/themes/Urban_Policy/Urban_environment/Environmental_sustainability/Urban-regeneration-sustainability-policies_1919.html

Claydon, J.; Smith, B. (1997): *Negotiating Planning Gains through the British Development Control System* in: Urban Studies; Dec97, Vol. 34 Issue 12, p2003-2022

Danish Building Research Institute. (2008): *Implementing urban policy in the Nordic countries.*
http://www.eukn.org/eukn/themes/Urban_Policy/Economy_knowledge_and_employment/Urban_economy/Competitiveness/Implementing-urban-policy-in-the-Nordic-countries_1192.html

Decoster D., Fontaine P., Piraux J., Rosinski Z., Vissers F. (2005): *Operational implementation of Agenda 21 in the Walloon region.*
http://www.eukn.org/belgium/themes/Urban_Policy/Urban_environment/Environmental_sustainability/agenda-21_1346.html

Dekker, K., Kempen, R. (2009): Participation, Social Cohesion and the Challenges in the Governance Process: An Analysis of a Post-World War II Neighbourhood in the Netherlands in: European Planning Studies Vol. 17, NO. 1, January 2009 p 109-130.

Delft University of Technology - OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies. (2007): *What makes a city? Planning for 'quality of place.*
http://www.eukn.org/eukn/themes/Urban_Policy/Urban_environment/Urban_renewal/City_centre_development/quality-of-place_1118.html

Denef J., Harou R., Picard L., (2004): *Rebuild cities upon cities: recycling degraded sites.*
http://www.eukn.org/belgium/themes/Urban_Policy/Urban_environment/Urban_renewal/Recycling-degraded-cities_1207.html

dr. Futó P., Szeszler Zs. *A településfejlesztési koncepció elkészítésének módszerei az EU-ban és Magyarországon.* 2003. május, Budapest.
<http://www.terport.hu/download.php?ctag=download&docID=5625>.

Dupagne A., Ruelle C., Teller J. (2000): *Sustainable Development of Urban Historical Areas through an active Integration within Towns – SUIT.*
http://www.eukn.org/susta/themes/Urban_Policy/Urban_environment/Cultural_heritage/Preservation_of_historic_city_quarters/SUIT_1031.html

Farthing, S. M. (2001): *Local Land Use Plans and the Implementation of New Urban Development* in: European Planning Studies; Mar2001, Vol. 9 Issue 2, p223-242

- Fearnley, R. (2000): *Regenerating the Inner City: Lessons from the UK's City Challenge Experience* in: Social Policy & Administration; Dec2000, Vol. 34 Issue 5, p567-583
- Fiskaa, H. (2005): *Past and future for public participation in Norwegian physical planning* in: European Planning Studies; Jan2005, Vol. 13 Issue 1, p157-174
- González, S. (2006): *Scalar Narratives in Bilbao: A Cultural Politics of Scales Approach to the Study of Urban Policy* in: International Journal of Urban & Regional Research; Dec2006, Vol. 30 Issue 4, p836-857
- Green B., Smales J., Copeland D., Watts C, Yarrow J., Epstein D. (2007): *Seven Principles of Sustainable Regeneration and Development*.
http://www.eukn.org/unitedkingdom/themes/Urban_Policy/Urban_environment/Environmental_sustainability/seven-principles-sustainable-regeneration_1548.html
- Häikiö, L. (2007): *Expertise, Representation and the Common Good: Grounds for Legitimacy in the Urban Governance Network* in: Urban Studies; Oct2007, Vol. 44 Issue 11, p2147-2162
- Hemphill, L.; McGreal, S.; Berry, J. (2004): *An indicator-based approach to measuring sustainable urban regeneration performance: Part 2, empirical evaluation and case-study analysis* in: Urban Studies; Apr2004, Vol. 41 Issue 4, p757-772
- Ho, S. Y. (1997): *Scrutiny and Direction: Implications of Government Intervention in the Development Plan Process in England* in: Urban Studies; Jul97, Vol. 34 Issue 8, p1259-1274
- Hoppenbrouwer, E.; Louw, E. (2005): *Mixed-use development: Theory and practice in Amsterdam's Eastern Docklands* in: European Planning Studies; Oct2005, Vol. 13 Issue 7, p967-983
- Jackson, C., Watkins, C. (2005): *Planning policy and retail property markets: Measuring the dimensions of planning intervention* in: Urban Studies; Jul2005, Vol. 42 Issue 8, p1453-1469
- Jacquier, C. (2005): *On Relationships between Integrated Policies for Sustainable Urban Development and Urban Governance*. Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie in: Journal of Economic & Social Geography; Sep2005, Vol. 96 Issue 4, p363-376
- Konstantinos, L. (2001): "Planning by Decree Incompatibilities of Planning Laws and Planning Policies in Greece, during the 20th Century". Analysis, Perspectives.
http://www.eukn.org/eukn/themes/Urban_Policy/Urban_environment/Land_use/Zoning/Lalenis_1018.html
- Körmendy Imre: *A településrendezési tervek hatékonysága*. Budapest, 2006. július 13.-Szombathely, 2006. augusztus 3.
- Körmendy Imre: *Az építési törvény aktuális módosításának településrendezési újonságai*. 2006.
www.oleh.hu/pitesugy/az_epitesi_torveny_aktualis.doc.

Körmendy Imre: *Az önkormányzatok és az állam szerepe a településtervezésben. Javaslat a hazai gyakorlat továbbfejlesztésére.* Készült a Magyar Közigazgatási Intézet megbízásából. 2006. november.

Körmendy Imre: *Az önkormányzatok felelőssége a településrendezésben és -fejlesztésben.* A Magyar Urbanisztikai Társaság székházában 2005. októberében, a Városfejlesztés Rt. által rendezett konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata.

Körmendy Imre: *Mit, Miből, Mikor; Hol és Hogyan?* in: Falu, Város, Régió. 2006/2.

KPMG and Urban Catalyst. (2007): *Assessment of Training Needs in Urban Regeneration and Development.*

http://www.eukn.org/unitedkingdom/themes/Urban_Policy/Economy_knowledge_and_employment/training-needs-in-urban-regeneration_1701.html

László László (szerk.): *Terület- és településrendezési ismeretek.* Tankönyv a köztisztviselők továbbképzéséhez. Magyar Közigazgatási Intézet. Budapest, 2006 október.

Locsmándi G.: *A fejlesztési engedélyezés nemzetközi gyakorlata.* Egyesült Királyság, Amerikai Egyesült Államok. Tanulmány a Földművelődésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium megbízásából.

Loftman P., Nevin B. (1995): *Going for Growth: Prestige Projects in Three British Cities.* <http://usj.sagepub.com/cgi/content/abstract/33/6/991>

McGuirk, P. M. (2000): *Power and Policy Networks in Urban Governance: Local Government and Property-led Regeneration in Dublin* in: Urban Studies; Apr2000, Vol. 37 Issue 4, p651-672

McGuirk, P. M., MacLaran, A. (2001): *Changing Approaches to Urban Planning in an 'Entrepreneurial City': The Case of Dublin* in: European Planning Studies; Jun2001, Vol. 9 Issue 4, p437-457

McWilliams, C. (2004): *Including the community in local regeneration? The case of greater pollock social inclusion partnership* in: Local Economy; Aug2004, Vol. 19 Issue 3, p264-275

Meggyesi Tamás: *Településfejlesztés.* Egyetemi jegyzet a BMGE építőmérnök kar hallgatói részére. 2006.

Mehta D. (2001): *Implementing the Habitat Agenda: Urban Management Programme City Consultation Case Studies* (UMP No. 28). http://www.eukn.org/susta/themes/Urban_Policy/Social_inclusion_and_integration/Community_development/Implementing-the-Habitat-Agenda--Urban-Management-Programme-City-Consultation-Case-Studies--UMP-No--28--_1389.html

Micelli, E. (2002): *Development Rights Markets to Manage Urban Plans in Italy* in: Urban Studies; Jan2002, Vol. 39 Issue 1, p141-154

Ministry of Transport and Construction. (2001): *National Spatial Arrangement Policy* [http://www.eukn.org/poland/themes/Urban_Policy/Urban_environment/Land use/Zoning/National-spatial-arrangement-policy_1015.html](http://www.eukn.org/poland/themes/Urban_Policy/Urban_environment/Land_use/Zoning/National-spatial-arrangement-policy_1015.html)

Murtagh, B. (1999): *Listening to Communities: Locality Research and Planning in:* Urban Studies; Jun99, Vol. 36 Issue 7, p1181-1193

National Audit Office. (2007): *UK National Audit Office Report: How European cities achieve renaissance.* http://www.eukn.org/eukn/themes/Urban_Policy/Economy_knowledge_and_employment/Urban_economy/european-cities-renaissance_1227.html

National Planning Forum. (2005): *Community Involvement in Town and Country Planning.* http://www.eukn.org/unitedkingdom/themes/Urban_Policy/Urban_environment/Urban_renewal/City_centre_development/community-involvement-town-country-planning_1125.html

Neill, W. J. V. (1993): *Physical Planning and Image Enhancement: Recent Developments in Belfast* in: International Journal of Urban & Regional Research; 1993, Vol. 17 Issue 4

Nijkamp, P.; Van Der Burch, M.; Vindigni, G. (2002): *A Comparative Institutional Evaluation of Public–Private Partnerships in Dutch Urban Land-use and Revitalisation Projects* in: Urban Studies; Sep2002, Vol. 39 Issue 10, p1865-1880

Nishi E. (2004): *The Role of Local Institutions in Promoting Residents' Interest in Urban Planning.* http://www.eukn.org/susta/themes/Urban_Policy/Action-Plan-for-Guangzhou_2321.html

Ongierth R. (alapozó szerző), Dr. Kökényesi J., Madaras A. (szerk.): *Települési tervezés, útmutató a településfejlesztési koncepció kidolgozásához.* Településfejlesztési füzetek 24. szám. BM füzetek. BM Kiadó. 2002.

ÖTM rendelet-tervezet a településfejlesztési koncepciók részletes tartalmi követelményeiről. 2007.

Pinho, P. (1997): *Local planning and national environmental assessment procedures: The developer's mitigated role...* in: Urban Studies; Dec97, Vol. 34 Issue 12

Punter, J.; Bell, A. (2000): *Design Appeals in England in the 1990s: An Aggregate Analysis* in: Urban Studies; Feb2000, Vol. 37 Issue 2, p275-299

Rogers, P. (2006): *Young People's Participation in the Renaissance of Public Space--A Case Study in Newcastle upon Tyne, UK.* Children in: Youth & Environments; 2006, Vol. 16 Issue 2, p105-126

Sain Mátyás: *Kötelező közösség.* 2008. május 30. Forrás: <http://epiteszforum.hu/taxonomy/term/2662>.

Simpson, B. (1997): *Towards the Participation of Children and Young People in Urban Planning and Design* in: Urban Studies; May97, Vol. 34 Issue 5/6, p907-926

Stewart M., Carmichael L., Sweeting D., Howard J., de Zeuw C. (2001): *Implementation and Replication of SCP process at city and national level.*
http://www.eukn.org/susta/themes/Urban_Policy/Urban_environment/Environmental_sustainability/Implementation-and-Replication-of-SCP-process-at-city-and-national-level-1643.html

Studio Metropolitana: *A településtervezés tényleges gyakorlata a települési önkormányzatokban.* Kutatási zárójelentés. 2002. november.

Tewdwr-Jones, M. (1997): *Plans, policies and inter-governmental relations: Assessing the role of national planning...* in: Urban Studies; Jan97, Vol. 34 Issue 1, p141

Tosics, I. ; Dukes, T. (2005): *Urban Development Programmes in the Context of Public Administration and Urban.* Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie in: Journal of Economic & Social Geography; Sep2005, Vol. 96 Issue 4, p390-408

Uitermark, J. (2003): *Social Mixing and the Management of Disadvantaged Neighbourhoods: The Dutch Policy of Urban Restructuring Revisited* in: Urban Studies; Mar2003, Vol. 40 Issue 3, p531

United Nations Centre for Human Settlements. (1994): *Sustainable Human Settlements Development: Implementing Agenda* 21.
http://www.eukn.org/susta/themes/Urban_Policy/Urban_environment/Environmental_sustainability/Sustainable-Human-Settlements-Development_1383.html

United Nations Centre for Human Settlements. (2001): *Perspectives on Urban-Rural Synergies - Report of a Colloquium.*
http://www.eukn.org/susta/themes/Urban_Policy/Urban_environment/Rural-urban-synergies-Colloquium-Report_2235.html

University of West England. (2004): *PLUS - Participation, leadership and urban sustainability.*
http://www.eukn.org/susta/themes/Urban_Policy/Social_inclusion_and_integration/Community_development/Capacity_building/PLUS_1036.html

Urban Matrix. (2006): *Estimating Cost and Profit for Urban Development Plans, Amsterdam.*
http://www.eukn.org/urbanmatrix/themes/Urban_Policy/Urban_environment/Urban_renewal/Estimates-of-costs-and-profits-for-urban-development-plans_1161.html

Urban Redevelopment Authority. (2003): *Master Plan 2003 – The Blueprint for Development.*
http://www.eukn.org/susta/themes/Urban_Policy/Urban_environment/Masterplan-2003-Singapore_1397.html

Vigar, G., Graham, S.; Healey, P. (2005): *In search of the city in spatial strategies: Past legacies, future imaginings* in: Urban Studies; Jul2005, Vol. 42 Issue 8, p1391-1410

Würzner E., Kessler K. (2001): *Heidelberg – Climate Protection Programme Implementation.*
http://www.eukn.org/eukn/themes/Urban_Policy/Urban_environment/Environmental

sustainability/Energy_efficiency/urban-development-plan-2010---Heidelberg--DE_1145.html

Yiftachel, O.; Huxley, M. (2000): *Debating Dominance and Relevance: Notes on the 'Communicative Turn' in Planning Theory* in: International Journal of Urban & Regional Research; Dec2000, Vol. 24 Issue 4

Vonatkozó jogszabályok

1987. évi LX. törvény a jogalkotásról

1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól

1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről

A kormány 253/1997. (XII.20.) rendelete az országos településrendezési és építési követelményekről

2001. évi LXIV. törvény a kulturális örökség védelméről

4/2003. (II. 20.) NKÖM rendelet az örökségvédelmi hatástanulmányról

2/2005 számú Kormányrendelet egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról

2006. évi L. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény módosításáról

252/2006. (XII. 7.) kormányrendelet a településrendezési és az építészeti-műszaki tervtanácsokról