

VILÁGVÁROS VAGY VILÁGFALU

- avagy fenntartható építés és településfejlesztés Budapesten és az agglomerációban

ÖNKORMANYZATI ANYAG 2004

VÁROSI FENNTARTHATÓSÁG ÉS BUDAPESTVÁROSFEJLESZTÉSI KONCEPCIÓJA

Tosics Iván Városkutatás Kft

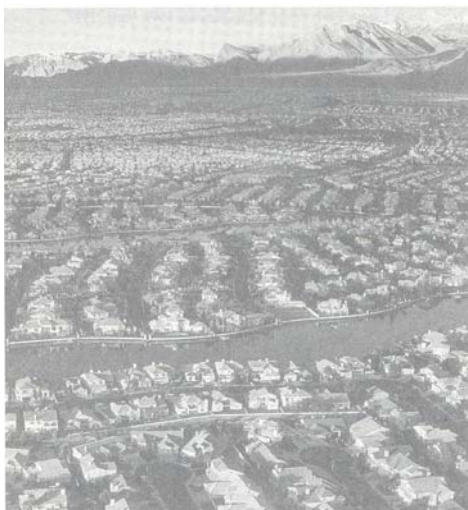
A fenntartható nagyvárosi fejlődés problematikáját sohasem csak maga a szűken vett város, hanem a városrégió határain belül kell vizsgálni. Ezért ebben az írásban a "funkcionális városrégiók" (FUR, ld. Berg et al, 1982) fejlődésének fenntarthatósági problémáival foglalkozunk. Az elemzés kiemelt szempontja a fenntarthatósági problémák zöméért felelős szuburbanizáció folyamata és az erre adható válaszok kérdésköre.

1. A nagyvárosi régiók fejlődésének mai tendenciái

A tanulmány nem a szuburbanizációnak, mint a "nem fenntartható városfejlődés" egyik legfőbb okozójának a leírására, illetve az ezáltal okozott problémáknak az ismertetésére, hanem a szuburbanizáció által okozott problémák kezelésének lehetséges módszereire koncentrálna. Ennek megfelelően a szuburbanizáció mai tendenciáinak és következményeinek áttekintése csak vázlatos, főleg utalásokat tartalmaz részletesebb elemzésekre.

Szuburbanizációs folyamatok az USA-ban és Európában

Az amerikai szuburbanizáció folyamatainak - a tengernyi angol nyelvű irodalom mellett - jó áttekintést adják San Martin, 2001 és Blasier, 2001 írásai. A számok azt mutatják, hogy az USA legtöbb nagyvárosában a lakosság növekedési üteménél jóval gyorsabban növekedett a város és környéke által beépített terület nagysága, azaz a városrégió laksűrűsége erősen csökkent (az 1500-2500 fő/km² értékről 800- 1300 fő/km² értékre). A szétterülő városrégiókban mind nagyobb helyet foglalnak el a családiházak és az egyéni autós közlekedés lehetőségét biztosító utak és autópályák.



- San Martin hivatkozott írásában példának hozza fel Phoenix városát, melyben (az agglomerációt is figyelembe véve) a laksűrűség az 1950-es 2431 fő/km²-ről 1990-re 904-re csökkent. Megdöbbentő az az ábra, amely Phoenix térképén elhelyezi egymás mellett Párizs, Róma, Manhattan és San Francisco térképeit és még mindig bőven marad hely... A város körüli phoenixi agglomeráció új lakókörzeteinek laksűrűsége 888, aminek alapján arra lehet következtetni, hogy a következő 40 év várható lakónépesség-növekedése 6800 km² mezőgazdasági terület megszűnését jelentheti (ezáltal a beépített terület az 1950-es 44 km²-ről és az 1990-es 1087 km²-ről 7000 km² fölé növekedhet).

Az elképesztő méretű és gyorsaságú amerikai szuburbanizáció fő okait a hivatkozott szerzők nem a városi lakosság saját tevékenységében, hanem a családiház iránti "amerikai álom" beteljesülését lehetővé tevő állami támogatási rendszerekben, különösen pedig az alábbiakban jelölik meg:

- a családiház-építést ösztönző jelzálog-hitel rendszer
- az USA 1956-as szövetségi törvénye az autópályákról, amely óriási támogatásokkal lehetővé tette az autópálya hálózat hosszának többszörözését
- a benzin árának alacsony szinten tartására irányuló szövetségi politika
- az adórendszer átalakítása, mely után az önkormányzatok elsődleges bevételi forrása az ingatlanadó
- az állami támogatások rendszerének átsúlyozása a városon kívüli fejlődés infrastrukturális többletköltségeire.

A nyugat-európai városok esetében is bekövetkezett a szuburbanizációs periódus, amikor a városok környéke indult fejlődésnek. Ez azonban az amerikai városokhoz képest időben később és jóval kisebb intenzitással jelentkezett. A közép-európai városokban pedig még ennél is később, csak az 1990-es évektől és egyelőre csak viszonylag kisebb ütemben figyelhető meg a lakosság városokból való kiköltözése. Az eddigi városfejlődési tendenciákhoz képest ezekben a városokban így is drámai hatású a szuburbanizáció, különös tekintettel arra, hogy a városi népesség átrendeződése stagnáló, vagy éppen csökkenő városi térségekben következik be, mint ahogy azt a következő táblázat (Tosics, 2001 :67, Budapest esetében újabb adatok alapján módosítva) mutatja.

A népességváltozás előrejelzése közép-európai fővárosokban 2010-ig

Népesség	1995		2010/1995		
	város	agglom.	város %	agglom.	együtt
Budapest	1906	599	86	130	97
Prága	1210	170	97	112	99
Varsó	1629	782	101	109	104

Források: Budapest, 2002; Prága: Turba-Mejstrik, 1999; Varsó, 1999.

A szuburbanizáció következményei, a fejlődés fenntarthatóságát veszélyeztető problémák

Az amerikai elemzések a nagymértékű szuburbanizáció drámai következményeiről számolnak be. Különösen szembetűnő az egy főre jutó üzemanyag-fogyasztás és a várossűrűség összefüggése (San Martin, 2001: 14): a 10 fő/ha körüli laksűrűségű Houston, illetve Phoenix lakóira évente 2500 liter benzinfogyasztás esik, szemben a 60-80 fő/ha sűrűségű nyugat-európai városokkal, ahol az egy főre jutó fogyasztás ennek egy-ötöde, 500 liter körüli.

Az elővárosi övezetek területi szétterjedése a párhuzamosan kiépülő autópálya-rendszerek következtében a munkába-járási időt esetleg csökkentheti~ de a munkába járáson túl sok más utazási igényt gerjeszt (a bevásárlási, családi és más személyes célokból tett utazások az összes utazás 3/4-ét is kitehetik). Mindezek miatt a szuburbiaiban lakóknak házanként 2-3 gépkocsira van szükségük, ami jelentős költségeket jelent, hiszen egy gépkocsi éves fenntartása 5000 USD körüli összeg. Az amerikai háztartások a lakás után az autózásra költik a legtöbbet, jövedelmük egyötödét. Az elővárosokban napi 60-65 km az átlagos gépkocsi-használat, ami 3 órás utazási időt jelent. Ha az autókhoz kapcsolódó támogatásokat eltörölnék, az externáliákat internalizálnák, a rejtett költségeket közvetlenül az autósokra terhelnék, az autózás költsége akár 89 %-01 is megnőne.

A gépkocsik számának növekedése miatt fokozódik a nyomás az autópályák további bővítésére, ami viszont újabb kitelepüléseket indukál. A családiházak lakóparkokban az épített környezet 40-50 %-át utak és felszíni parkolók teszik ki, aminek következtében növekszik a hősziget effektus (a lebetonozott felületek kisugárzása), és az árvizek kockázata, ami miatt költséges felszíni vízelvezető rendszereket kell építeni. Jelentősen nő a levegő-szennyezettség, a szálló por, ózon, szénmonoxid mennyisége, melyek 55-75 %-át az autók okozzák.

Az előbbieken a gyors szuburbanizálódás közvetlen környezeti hatásai kerültek áttekintésre. E folyamatnak azonban egyéb, zömében ugyancsak kedvezőtlen hatásai is vannak, így könnyen beláthatók a negatív társadalmi hatások: a társadalmi elkülönülés növekszik, nőnek az egyenlőtlenségek a nagyobb gazdasági potenciállal és jobb közlekedési mobilitási lehetőségekkel rendelkező, illetve az olyan társadalmi csoportok között, akik gazdasági okok, koruk vagy fogyatékoságuk miatt autót használni nem tudnak. A szétterülő város amúgy sem kedvez a közösségi fejlődésnek, a közéletnek, a társadalmi kapcsolatoknak.

Az amerikai elemzések tehát eléggé borúlátó képet festenek a szuburbanizáció által dominált városfejlődésről. Tény, hogy az elemzett problémák ellenére Amerika legtöbb államában a kompakt városfejlődés alapfeltételét jelentő tömegközlekedés fejlesztésének társadalmi támogatottsága kicsi. Az elemzők ugyanakkor rámutatnak arra, hogy vannak olyan tényezők, amelyek hatására a szuburbanizálódás mértéke előbb-utóbb csökkenhet. Ilyen tényező az, hogy a szétterülés mértéke és az ennek hatására romló környezeti viszonyok már maguknak a kiköltözötteknek, illetve a kiköltözni vágyóknak sem tetszenek. Emellett pénzügyi elemzésekkel bizonyítható, hogy már a szuburbiai maguk sem feltétlenül járnak jól a kiköltözés ösztönzésével (a vonzóerőt jelentő alacsony helyi ingatlanadók mellett a lakóterületi földhasználat rontja a település költségvetési mérlegét, mert az adóbevételeknél gyorsabban nőnek a szolgáltatási kiadások).

A részletes amerikai elemzésekhez képest Magyarországon viszonylag ritkák a számokkal is megfelelően alátámasztott érvelések a szuburbanizáció hatásait illetően. A városból való kiköltözés okozta problémák nagyságát Budapesten egy elemzés (Éri, 2001 :6) a következőkkel illusztrálja:

- a térbeli kiterjedéssel nő az útépités és közműfejlesztés iránti igény (az egy főre jutó vízvezeték hossza 1999-ben Budapesten 5,8 m, az agglomerációs övezetben ezzel szemben 21,5 m, a csatorna hossz Budapesten 6,2 m, az agglomerációs övezetben 24,3 m), ami magasabb létesítési, majd pedig fenntartási költségeket is jelent
- az általános iskolai tantermek száma 1900-2000 között Budapesten nem változott, az agglomerációs övezetben viszont 14 %-01 nőtt (a lakásállomány növekedéseivel azonos mértékben), a középiskolások száma 10 ezer lakosra Budapesten 119, az agglomerációs övezetben 47, és az agglomerációból beígázó középiskolások száma 10 év alatt duplájára, 20 ezerre nőtt
- az ingázók száma napi 200 ezer fő, a város bevezető útjain a munkanapi forgalom a 90-es évek folyamán 17%-al nőtt. Ezzel párhuzamosan a zöldövezet gyorsan zsugorodik, a levegőszennyezettség nő.

A Levegő Munkacsoport szakértőinek (Lukács-Beliczay, 2001 :35) számításai szerint Budapesten a tömegközlekedés 4000 járművet használ, a városi lakók 600 ezer autójából naponta 200 ezer el is indul, és további 150 ezer lép be a városhatárokra. A BKV, MÁV és Volán 1997-ben 60 Md-ot fordított a budapesti tömegközlekedésre, a 750 ezer autó tulajdonosa 350 eFt/év alapon számolva 260 md-ot, míg 200 md Ft-ra tehetők az externális költségei az autóhasználatnak. Míg a tömegközlekedési járművek teljes helyfoglalása 152 e nm (30 nm-jármű, 4 m követési távolság, mindegyik mozog), addig az autókra ugyanez 600 e nm-el több (8 nm-jármű, 4 m követési távolság, 100e mozog egyszerre). A légszennyező anyagoknak 60 %-át személyautók, 34 %-át teherautók, 6 %-át autóbuszok bocsátják ki. Budapesten az utazások 60 %-át a tömegközlekedés bonyolítja le, ez a személyszállítás összköltségeinek 16 %-át teszi ki, a légszennyezés. 10 %-át, a balesetek 3 %-át, és a helyfoglalás 2 %-át okozva. A 40 %-nyi személyautó-közlekedésre az összköltségek 84 %-0, a légszennyezés 90 %-0, a balesetek 97 %-0, és a helyfoglalás 98 %-a jut.

A szerzők szerint Budapesten belül riasztó adatokkal illusztrálható az egészségtromlás, utalva arra, hogy a környezeti kiadások alacsony szintje, a társasházi anarchiák, piszkos kapualjak, hajléktalanok, kéregetők, zugárusok, udvar és tornaterem nélküli iskolák, zöldterületek és sportolási lehetőségek hiánya miatt mennyire rossz a városban élni, és a kiköltözők is súlyosbítják a helyzetet azzal, hogy naponta visszajárnak autóval a városba.

Új tendenciák a nyugat-európai szuburbanizációban: a peremvárosok kialakulása és a város-zsugorodás

A nyugat-európai szuburbanizációs folyamatok legújabb elemzései új tendenciákra hívják fel a figyelmet. Ha nem pusztán a lakossági költözésekre koncentrálódik az elemzés, hanem a munkahelyek és kereskedelmi, valamint szabadidős-szórakoztató funkciókra is, akkor kimutatható a szuburbiai közötti differenciálódás. Egyes nagyobb városok környékén megfigyelhető monofunkciós szuburbiai kialakulása, míg másoknál a városkörnyéken differenciált funkciókkal kialakuló peremvárosok jönnek létre. Bontje - Burdack (2003) elemzésükben párhuzamot vannak az új európai peremvárosok és az amerikai "edge cities" között. Párizs és Amszterdam példáján kimutatják, hogy a kialakulóban lévő európai peremvárosok, a látszólagos hasonlóság ellenére, néhány jellemzőjükben különböznek amerikai társaiktól:

- létrejöttükben a közösségi tervezés és beavatkozások sokkal nagyobb szerepet játszanak,
- közelebb vannak a nagyvárosokhoz, inkább a város peremén alakulnak ki, semmint azon túl, önálló peremvárosként,
- ennek megfelelően nem annyira alternatívái a nagyvárosnak, mint annak kiegészítői, a policentrikus fejlődés megnyilvánulásaként.

Ez az új szuburbán fejlődési típus egyelőre csak Európa néhány, legdinamikusabbnak tekinthető nagyvárosi régiójában figyelhető meg, de nagy valószínűséggel "mintát ad" a többi nagyvárosi régió fejlődésének is.

Ugyancsak viszonylag újkéletűek azok az elemzések, amelyek a figyelmet a szuburbanizációs folyamatoknak a kibocsátó városokra való hatására koncentrálnak. Nem véletlen, hogy ezeknek az elemzéseknek az egyik fő centruma Németországban található, hiszen itt, különösen a keleti tartományokban, a poszt-szocialista nagyvárosok csökkenését a szuburbanizáció "szokásos" tényezőin kívül a gazdasági átalakulás drámai hatásai is fokozzák. A "város-zsugorodás" (Schrumpfung) elemzése egyrészt a városokon belüli legnyilvánvalóbb következményekre koncentrálnak: Sürkner (2003) bemutatja a lakásállomány üresedési rátájának növekedését és ennek a lakótelepi állomány jövőjére való hatását, Moss (2003) a város-zsugorodásnak a városi közmű-ellátó rendszerekre való hatásait tárgyalja.

Emellett természetesen több elemzés is foglalkozik azzal, hogy . milyen stratégiákkal lehet a folyamatot fékezni, kedvezőtlen hatásait csökkenteni (Matthiesen, 2003: a tudásbázisra épülő város-régió, Hesse, 2003: a város-zsugorodás, mint ciklikus folyamat). .

II. Nemzetközi tapasztalatok a nagyvárosi szuburbanizációs fejlődés problémáinak kezelésére

Az amerikai "növekedés-kontroll" technikák

Egy korábbi írás (Tosics, 2003) részletes áttekintést ad a robbanásszerű szuburbanizáció és a dezurbanizáció tendenciáira reagáló amerikai módszerekről, a "növekedés-kontroll" technikáiról. E technikáknak lényegében három típusa van:

- Az egyik véglet a növekedés abszolút korlátozása: a fejlesztésre engedélyezett területek behatárolása, korlátozások az építési engedélyezésben (övezetesítés, belterületi határok létesítése és megerősítése, területbevonások betiltása, zöldgyűrűk, mezőgazdasági területek fokozott védelme), a megengedett fejlődés korlátozása, általában vagy időszakonként (lakosságszám felső határ, négyzetméter vagy lakásegység felső határ, évenkénti engedélyek számának felső határa)
- Az abszolút korlátozás enyhébb esete az "átvihető fejlesztési jogok" (transportable development right, TOR) módszere, amelyben területileg szét. osztásra kerülnek az elméletileg lehetséges fejlesztési jogok. Ezeket a területen belül, "küldő" és "fogadó" területek (önkormányzatok) megállapodása alapján újra lehet osztani, egy fogadó terület pénzért megvásárol(hat)ja egy küldő terület fejlesztési jogait.

- A másik végletet jelentő esetben a növekedés korlátozása nem abszolút értelemben történik, hanem azzal a céllal, hogy fennmaradjon az egyensúly a természeti értékek (föld, víz, levegő) és a lakóterületi-, kereskedelmi és ipari fejlődés között. Ennek egy lehetséges módja a költségeknek a fejlesztési projektre hárítása (megfelelő közösségi létesítmények előírása, az infrastruktúra kiépítésének előfeltételként való kikötése, hatásvizsgálatok kötelezővé tétele és a fejlesztők terheinek fokozása megemelt rákapcsolási díjakkal).

A növekedés-kontroll eszközeiről alkalmazásuk kezdetétől fogva éles viták folynak. A támogatók kiemelik, hogy ezek az eszközök biztosítják a környezet védelmét, a kívánatos közösségi értékek megőrzését és az anyagi lehetőségekkel alátámasztott fejlődést. Az ellenzők szerint ezzel szemben ezek kizáró, diszkriminatív eszközök, melyek leginkább a már "révbe értek" önérdékeit szolgálják a további odavágyókkal, különösen az alacsony és közepes jövedelműekkel, a kisebbségekkel szemben. A növekedés-kontroll negatív hatásainak tartják továbbá a telek- és ingatlanpiac megzavarását, az árok emelkedését, a gazdasági hatékonyság csökkenését.

Az európai tervezési-szabályozási gyakorlat Hollandia példáján

A városi terjeszkedés problémáival kapcsolatos tervezési-szabályozási lehetőségek jól illusztrálhatók Hollandia példájával, mivel ez az ország mindig élen járt az innovációban a területi tervezés és a nagyvárosi közigazgatás terén. Solet (2003) alapján a nagyvárosok fejlődésének problémáival kapcsolatos holland tervezői beavatkozások, stratégiák a következő szakaszokra oszthatók:

- A 60-os években új városok létesítése került előtérbe. Belátva azt, hogy a városok forgalma elérte az elviselhetőség határait, és a kiköltözés mindenképpen megindul, a terjeszkedés elkerülésére a nagyvárosok körül több új növekedési gócpont létrehozására került sor, amivel a cél a köztes területek megvédése volt. Az új városok olyan laksűrűséggel kerültek kialakításra, amely lehetővé tette a tömegközlekedés és a városi szolgáltatások rentábilis kialakítását. Ezek a feltételek nem azonnal, de 30 év távlatában teljesültek, és az új városok azóta is jól működnek.
- A 70-es és 80-as évek politikája a lakott, városi és a nem lakófunkciójú területek szigorú elkülönítésén alapult, azt célozva, hogy mindenfajta növekedési törekvés a városon belül maradjon (kompakt város). Ez kevésbé volt sikeres, a politika és a tervezők népszerűtlenné váltak, a városok terjeszkedése felgyorsult.
- A 90-es évek új stratégiája: városi szolgáltatások regionalizálása, városi hálózatok létrehozása, amelyekben a tömegközlekedés és városi szolgáltatások regionális méretekben megszervezhetők. A lakóövezetek visszaszorításával párhuzamosan cél a nagyobb változatosság kialakítása az új városi régiók területfelhasználásában (vízbázisok hasznosítása, tematikus parkok, stb.). Tiltó jellegű korlátozások helyett a cél a városi területek vonzóvá tétele az innováció, a beruházások számára, pl. a városok előnyeinek (kulturális elem, csomópont-lehetőség) kihangsúlyozásával. Az eszközök között megtalálhatók a kulturális és gazdasági projektek, az egyes régiókon belüli, a régiók versenyképességét növelő, és régiók közötti városi hálózat, az infrastruktúra fejlesztése, intermodális közlekedési terminálok létrehozása, stb.

Egy további beavatkozási lehetőséget jelent a városi közigazgatás átalakítása. A 80-as években a nagyvárosok kezdeményezték a kormányzati rendszer átszervezését, kétszintű rendszert javasolva. A felsőbb szintnek (regionális: városi tartomány) "... rendkívül kiterjedt jogosítványokat kellett volna kapniuk elsősorban az adóztatásban és a finanszírozásban, a területi tervezésben, az infrastruktúra fejlesztésében és fenntartásában, a lakásgazdálkodásban és a földhasználatban. Az alsó szintnek (Amszterdam kész volt akár 16 kerületi önkormányzatra osztani a várost) a kisebb jelentőségű, helyi politikával kapcsolatos ügyek jutottak volna. Ezt az átszervezési elképzelést a Belügyminisztérium is támogatta, rendkívül határozottan elleneztek azonban a nagyvárosok környezetében működő önkormányzatok. Maga a lakosság is az átszervezés ellen voksolt ... nem bízott a városi tartományok rendszerében.

Az átszervezés látványos kudarcba fulladt. ... a többi településhez képest szegény nagyvárosok és a kisebb, de viszonylag gazdag környező önkormányzatok között túl nagyok voltak a strukturális különbségek ahhoz, hogy egységes igazgatás jöjjön létre." (Solet, 2003:60)

"... célravezetőbb az önkormányzatok és a tartományok helyzetének a megszilárdítása, valamint a funkcionális szervezeteken és az önkormányzatok közötti együttműködésen alapuló rugalmas megoldások kidolgozása." A városok és a környéküket tartalmazó tartományok viszonyában vannak közös érdekek, az azokra vonatkozó együttműködéssel kell kezdeni (német példákban kiindulva az egyik első lépés a mindkét felet pozitívan érintő közlekedési szövetség kialakítása lehet). "A költségvetési újraelosztással kapcsolatos ügyekben, és ... a 'NIMBY' ügyekben... a kormányzás magasabb szintjein kell a problémákat rendezni. A 'felsőbb hivatal' pusztán léte együttműködésre készítheti az egymással versengő önkormányzatokat. A magasabb szintű kormányzati szervezet legrosszabb esetben kijelölheti a helyi differenciálódás elfogadható mértékét."

Solet konklúziója szerint bármennyire is szeretnék a tervezők, nem lehet egyoldalúan a közösségi preferenciákra összpontosítva eredményt elérni, figyelembe kell venni az egyének vágyait is. Az utóbbiakra tekintettel lévő fejlesztési elképzelés hatásosabb lehet, mint a pusztán korlátozások. A választók preferenciái és az önkormányzatok elszámoltathatósága között ésszerű egyensúlyt kell kialakítani.

Egyes városok példái a kedvezőtlen tendenciák kezelésére, megállítására, megfordítására

A már idézett korábbi írás (Tosics, 2003) beszámol Berlin, Stuttgart és Bécs esetéről, mintegy konkrét példákban illusztrálva a fenntartható fejlődésért folytatott küzdelem lehetőségeit.

Berlin és Brandenburg

Berlin és Brandenburg külön tartományok, és Brandenburg hasonló módon "körülöleli" Berlint, mint Pest megye Budapestet. A 90-es évek közepén komoly formában felmerült a két tartomány egyesítése. Habár ez a lakossági népszavazáson megbukott, egy közös tervezési hatóság felállításra került közös érdekeltségű, hosszú távú, kötelező érvényű fejlesztési programok kidolgozására. E hatóság munkájára alapozva kialakították a közös tervezés rendszerét, a politikai szintet is beleértve. Ezzel az intézményi és döntéshozási háttérrel folyik a munka Berlin térségében a fejlődés "decentralizált koncentrációján" alapuló főbb regionális fejlesztési célkitűzések eléréséért.

A Berlin és Brandenburg területére érvényes területfejlesztési terv szerint a növekedési lehetőséget az önkormányzatok között úgy kell elosztani, hogy a már meglévő belterületek, illetve a központoknak kijelöljék (tömegközlekedéshez közelebb lévő) települések fejlődése kapjon elsőbbséget.

Az azonos térségben lévő önkormányzatok közötti közös tervezés elősegítésére Berlin és Brandenburg közös elhatározással új megoldással kísérletezik: a város környékén négy „szomszédsági fórumot” alakítottak ki, melyekben az adott térség regionális tervezési hatóságainak, a városoknak, a falusi körzeteknek és a berlini kerületeknek állandó képviselőik van. A szomszédsági fórumok első lépésben az információk és tapasztalatok cseréjét jelentik, de ezen az alapon később alapjaivá válhatnak az együttműködés intenzívebb formáinak.

Bécs és Alsó-Ausztria

1978-ban létrehoztak egy tervezési hatóságot három szövetségi állam (Bécs, Alsó-Ausztria és az agglomerációval szomszédos Burgenland) részvételével Keleti Tervezési Hatóság (PGO) néven. Ez a hatóság a területfelhasználással kapcsolatos tevékenységek koordinálását látja el, döntést csak egyhangúlag hozhat, de az így hozott határozatoknak sincs jogi hatályuk, csak közös ajánlásoknak tekinthetők. Olyan témákban van esélye sikerre, amelyeknél viszonylag egyszerű politikai konszenzust elérni és amelyek esetében a projektek megvalósításához állami szubvenció is kapható. Eredményesen működik továbbá ez a hatóság az egész régió képviseletében, például a nemzetközi szinten. A PGO azonban sokszor nem tud politikai kompromisszumot elérni (például erre a városon kívüli nagy bevásárlóközpontok esete, melyre az egyes államok eltérő érdekei miatt mindezideig nem sikerült közös szabályozást kialakítani), és orra sem képes, hogy ellenőrizze a közösen elfogadott határozatoknak a helyi önkormányzatok által történő végrehajtását.

A PGO működésének pozitív eredménye három regionális társulás megalakítása (Rekreációs Területek Szövetsége, Keleti Régió Közlekedési Szövetsége, Hulladékkezelési Tervezési Szövetség).

Stuttgart és környéke

A 90-es évek elején a stuttgarti régióknak is megoldást kellett találnia arra a problémára, hogy néhány év leforgása alatt 90 ezer munkahely szűnt meg, és emiatt naponta 650 ezer ember volt kénytelen településhatáron túla ingázni (egyharmaduk tömegközlekedéssel).

Megszületett a felismerés, hogy az éles szembenállás helyett a régióban lévő városoknak és más településeknek össze kell fogniuk egymással annak érdekében, hogy az egész stuttgarti régió megfelelő eséllyel indulhasson a régiók európai és világméretű versenyében.

1994-ben megalapították a Stuttgarti Régió Egyesületét, amely magán a városon kívül öt megyét foglal magába, összesen 179 településsel. Az Egyesületnek 87 tagú, közvetlenül választott „parlamentje” van. Célja az összehangolt közlekedésszervezésen túlmenően a tömegközlekedés deficitjének a csökkentése! pl. a közlekedési szolgáltatók versenytetésével. Kulcsszerepet játszik a regionális tervezésben, mely többek között kiterjed a régió fejlődési tengelyeinek a kialakítására, az egyes települések szerepének körvonalazására, az új lakó- és ipari területek kijelölésére, a zöldfelületek kialakítására, az infrastruktúra legfontosabb elemeinek (erőművek, hulladékkezelők és lerakók! vízi és közlekedési létesítmények) elhelyezésére. Az Egyesülés részt vesz a két legfontosabb beruházás, a föld alatti központi vasútállomás és az új központi vásárváros megvalósítását célzó a "Stuttgart 21" projektben is.

III. A városi fenntarthatóságról szóló viták és elképzelések az Európai Unióban

A fenntartható városi fejlődést akadályozó tényezők és ezek leküzdésének módozatai

Az EU 6. Környezeti Akcióprogramja keretében folyamatban van a Városi Környezet Tematikus Stratégiájának kialakítása. Ennek elősegítésére létrehozták a Fenntartható Városfejlesztési Menedzsment Munkacsoportot, amely átfogó értékelést készített a fenntartható városi fejlődést akadályozó tényezőkről és javaslatokat dolgozott ki az akadályok leküzdésének módjaira (EU, 2003).

A fenntartható városi fejlődést akadályozó legfontosabb tényezők a Munkacsoport szerint a következők:

- A közigazgatási határok és a funkcionális régiók eltérései és az ezekből fakadó konfliktusok: A városhatár gyakran a beavatkozási lehetőségek határát is jelenti, lehetetlenné téve a város és környéke problémáinak egységes kezelését. Az adminisztratív széttagoltság által leginkább hátrányosan érintett ágazatok a közlekedés, a területrendezés, a lakásügy, a természetvédelem. Ezek széttagoltságának következménye a szuburbanizáció, a városi szétterülés, a természeti értékek felélése. Az adminisztratív széttagoltság további következményeként az adórendszer is a szétterülő fejlődés katalizátorává válik, amennyiben a városkörnyéki települések számára a fejlődés, nagyobb adóbevételek a lakosság! illetve az egyéb funkciók növelésén keresztül válik leginkább elérhetővé.
- A vertikális (adminisztratív szintek közötti) kooperáció hiánya: A városi fenntarthatóságot befolyásoló tényezőket az EU irányelvek, illetve a nemzeti politikák eltérő adminisztratív szintekhez (országos, regionális, helyi) kötik! és sok esetben az ezek közötti kooperáció hiánya akadályozza a cél elérését. (így például a helyi önkormányzatok levegőtisztaság növelésére irányuló erőfeszítéseit erősen behatárolja, ha a területükön áthaladó országos vagy regionális jelentőségű utakon nem befolyásolhatják a forgalom nagyságát.)

- A horizontális (ágazatok és helyi szereplők közötti) kooperáció hiánya: A hagyományos szektorális felelősségfelosztás következtében a kompetenciák és az érdekek konfliktusa erősen behatárolja a problémák megoldásának lehetőségeit. Az önkormányzat különböző osztályai, a többi közösségi szereplő (pl. közművállalatok), illetve a magánszereplők mind eltérőek a szervezeti felépítést, a finanszírozást, mentalitást, prioritásokat, érdekeket tekintve. Ilyen körülmények között még az azonos témakörbe tartozó intézmények (pl. területhasználat, mobilitás! levegő-tisztaság védelem) között is nehéz az együttműködést elérni, nem beszélve a különböző (pl. gazdasági, környezeti, szociális) relevanciájú intézmények kooperációjáról.
- Nem kielégítő közösségi részvétel: Az érintett lakosság bekapcsolása a tervezési folyamatba sok esetben csak látszólagos, nem a lakossági csoportok érdekeinek feltárására és együttműködésük megnyerésére, hanem csak a már meghozott döntések legitimizálására irányul. A lakosság nem kellő időben és kellő mélységgel történő bevonása oda vezethet, hogy még a fenntarthatóságot szolgáló fejlesztési elképzelések is megbukhatnak a lakosság ellenállásán.
- A környezeti problémákra vonatkozó adatok (pl. fenntarthatósági indikátorok), eszközök, gyakorlatok hiányosságai: Az adatok hiányosságai nagy problémát jelentenek, különös tekintettel arra, hogy megakadályozzák a más városokkal, régiókkal való összehasonlítás és abból való következtetés (benchmarking) lehetőségét. Ezen túl általánosan jellemző a sztenderdizált módszerek és az egyes szereplőknek adható "jó gyakorlat" típusú leírások és javaslatok hiánya.

Az akadályok megszüntetésére irányuló legfontosabb megoldási javaslatok a Munkacsoport megfogalmazása szerint a következők:

- A közigazgatási határokon átnyúló kooperáció elősegítése: Az EU támogassa a regionális és a nagyvárosi politikák koordinációját. Ennek keretében az országos, a regionális és a nagyvárosi szint együttműködésében kialakításra kell kerülni a Városi Környezet Fejlesztésének Nemzeti Akcióprogramja. A kiindulópont a funkcionális városrégió legyen, melynek lehatárolását szakmai elemzések alapján kell véglegesíteni.
- A környezeti fenntarthatóságot mérő és ellenőrző módszerek fejlesztése: A nagyvárosi regionális szerveknek integrált regionális területhasználati és környezeti információs rendszert kell kialakítaniuk és működtetniük, az EU folyamatban lévő modell-programjai felhasználásával, a nemzeti szint támogatásával. Meg kell ismerni és el kell terjeszteni a környezeti fenntarthatóságra az egyes EU országokban, városokban már alkalmazott módszereket, mint az LA21 (Local Agenda 21, az 1992-es Earth Summit-on, Rio de Janeiro-ban elfogadott környezeti globális akcióterv városok feladataival és felelősségével foglalkozó része), illetve az EMAS (Environmental Management Audit Scheme, ISO 14000). Meg kell teremteni új hatás-kiértékelő módszerek, mint a TIA (Territorial Impact Assessment) alkalmazásának lehetőségét, az adatok és térbeli szcenáriók kialakításának oldaláról. Ki kell alakítani a regionális és városi szinten alkalmazható tematikus indikátorok rendszerét, az EU folyamatban lévő indikátor-fejlesztési programjainak (pl. Urban Audit II) eredményei alapján.
- A vertikális kooperáció lehetővé tétele és elmélyítése: Ki kell dolgozni a regionális és a nagyvárosi szint egymással való kooperációját is tartalmazó többoldalú szerződések módszerét. A szociális és a foglalkoztatási szektorokban már sikerrel alkalmazott OMC (Open Method of Co-ordination, Nyílt Koordinációs Folyamat) módszerét be kell vezetni a környezeti fejlődés esetére is, összefüggésben a Városi Környezet Fejlesztésének Nemzeti Akcióprogramjának kialakításával. Mindezek mellett országos szinten a finanszírozási eszközökkel (adókkal, támogatásokkal) az olyan együttműködési és fejlesztési programokat kell támogatni, amelyek elősegítik a fenntartható fejlődést (pl. a területrendezésben, a közlekedésben).
- A horizontális együttműködés támogatása: Az integrált városi fejlesztési tervek kidolgozásához az LA21 résztvevői folyamata javasolható. Ehhez szükséges nemzeti szinten támogatni az LA21 módszerek alkalmazását, amelynek eléréséhez EU támogatási programokat kell indítani.

A javaslatok megvalósíthatóságát nagyban könnyítené, ha az EU által elfogadásra és kibocsátásra kerülne egy "városfejlesztési Keret Direktíva" (hasonlóan a víz és a zaj direktívákhoz), amely kötelezővé tehetné a tagállamok felé a városfejlesztési akcióprogramok elkészíttetését és bizonyos alapvető adminisztratív követelmények kielégítését. Ha ilyen direktíva kiadása nem lehetséges, akkor csak ad-hoc eszközök állnak rendelkezésre, amelyeket egy "Fehér Könyv" formájában lehetne kiadni, mint az EU javaslatok összefoglalása. Ebben szerepelhetnének

- a városi környezet-menedzsment rendszereire vonatkozó (az EMAS-hoz hasonló) javaslatok
- a helyi önkormányzatokat fenntarthatósági programjaikban segítő támogatási rendszerek
- adatok begyűjtését és egységes indikátorok előállítását támogató programok
- a városi fenntarthatóság szempontjainak figyelése és beépítése a Strukturális Alapok támogató programjainak értékelési rendszerébe.

Az eljárási rendszer oldaláról nézve fontos lenne a különböző kormányzati szintek kapcsolatára vonatkozóan a "nyílt koordinációs folyamat" alkalmazása a fenntartható városfejlesztés témakörében is. Ez a módszer, amelyet az EU már most is alkalmaz, például a nizza-i csúcson elfogadott Szociális Akcióterv vonatkozásában, példa arra vonatkozóan, hogyan lehet az EU szerepét rugalmasan megjelölni egy olyan téma kör vonatkozásában, amelyet az EU fontosnak tekint Európa jövője szempontjából, de nem akarja a nemzeti kormányoktól átvenni a feladat fő felelősségét, azaz nem akarja a szférát az Alapegyezmény részévé tenni.

- A nyílt koordinációs folyamat kiindulópontja az EU kidolgozott akcióprogram. Ezek után meghatározott határidőn belül a tagországoknak nemzeti akciótervet kell készíteniük, amelyben két éves időtartamra konkrétan meg kell jelölniük, hogyan fordítják az alapelveket politikai gyakorlatra. A nemzeti akcióterveket az EU Bizottsága kiértékeli (ha szükséges, módosításokat javasol), majd két év elteltével a teljesítésről szóló beszámolókat is értékeli.

Végző soron az EU kijelöli a főbb elrendő célokat, de rábízta az országokra, hogy ezeknek az adott körülmények között legoptimálisabb megvalósítási módszereit meghatározzák. A nemzeti kormányoknak nemcsak a fő kihívásokat, a politika prioritásait és a beavatkozás eszközeit kell meghatározniuk, hanem azokat az indikátorokat is, amelyeken keresztül lemérhető, hogy a valós folyamatok valóban a kívánt cél irányába haladnak. Az EU a folyamat stimulálásán és koordinálásán kívül betölti még az információközpont szerepét is, amennyiben a nemzeti akcióterveket, azok összehasonlító alapon készített kiértékelő beszámolóit és a megvalósítás "legjobb gyakorlatait" minden más ország számára hozzáférhetővé teszi.

A városok fejlődését érintő előírások és támogatási rendszerek az Európai Unióban

Az EU környezetvédelmi jogszabályok központi része az ún. környezetvédelmi törvény, amelynek legnagyobb részét mintegy 70 irányelv és 21 rendelet képezi. A csatlakozó országok esetében a szilárd hulladék gazdálkodásáról, valamint a városi szennyvizekről szóló irányelvek esetében kell a legnagyobb és legköltségesebb lépéseket megtenni az EU előírások teljesítése érdekében. Ezen irányelvek végrehajtása a helyi önkormányzatokra hárul. A szigorú EU normák és a közép-kelet-európai országok jelenlegi valósága közötti eltérés nagyságát a következőkkel lehet szemléltetni.

Hulladékbegyűjtés: öt éven belül meg kell felelni a szilárd hulladék visszanyerésére és újrahasznosítására vonatkozó magas normáknak (ezeket alsó és felső értékhatárok definiálják) - pl. a hulladék 25-45%-át kötelező újrahasznosítani, tartalmazva a különböző anyagokra vonatkozó eltérő normákat.

- Magyarország esetében a települési szilárd hulladék 18%-a még csak nem is kerül begyűjtésre (ami az illegális személtelakóhelyek problémájához vezet), és a 2700 lerakóhely 70%-0 nem felel meg a környezetvédelmi előírásoknak. Nyilvánvaló, hogy az EU normák még egy alacsonyabb határértékének elérése is hatalmas beruházást igényel.

Szennyvízbegyűjtés és tisztítás: az EU előírja a 2000-nél nagyobb lélekszámú településeknél szennyvíztisztító telepek létesítését. 2005 végére mindenfajta szennyvíz begyűjtése és tisztítása kötelező lesz még a 2000-nél kevesebb lakossal rendelkező települések számára is. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy minden szennyvizet be kell gyűjteni és leeresztés előtt utókezelni.

- Még a jelenlegi (alacsonyabb) norma is komoly gondokat okoz a közép-kelet-európai országok számára, akiknek óriási a lemaradásuk ezen a téren. Magyarországon például, a települések mindössze 60%-a rendelkezik csatornahálózattal. Budapesten jelenleg a szennyvíznek csak mintegy 30%-át utókezelik a Dunába eresztés előtt. (Fodor, 1998:246-249)

A környezetvédelmi jogszabályi előírások teljesítéséhez szükséges beruházási költségek rendkívül nagyok. Szintén jelentős ráfordításokra lesz szükség a környezetgazdálkodás intézményi rendszerének felállításához, melynek célja biztosítani a hatékony végre-hajtást, a nyomkövetést és az érvényrejtést.

A csatlakozási folyamattal kapcsolatban jelentős az EU tagállamok környezetvédelmi szervezeteinek aggodalma: amennyiben az EU környezetvédelmi törvénye nem kerül teljes mértékben végrehajtásra, más irányelvek azonban igen (a piacok megnyitása az ipar számára, a környezetvédelmi szempontból káros Közös Agrárpolitika), akkor ez a folyamat a környezetkárosítás receptjévé válhat.

Javaslatuk: az EU ne adhasson felmentést, sem halasztást a környezetvédelmet érintő kérdésekben, és segítséget azokra a országokra összpontosítsa, melyek a környezet fenntartása szempontjából legkedvezőbb módon közelítik meg a csatlakozás kérdését. (FoEE-EEB, 1998:51-58)

Közép-kelet Európa környezetvédő csoportjain belül is vannak kritikus álláspontok az Európai Uniót illetően. Ezen nézetek szerint az EU környezetvédelmi törvénye a speciális regionális körülményekre nem alkalmazható és nem elfogadható, a törvény és a gyakorlatok gyors átvétele könnyen az ellenkező irányba vezethet és a helyzet romlását okozhatja. (Szófia konferencia, 1998:8) "Míg az európai politikusok többsége figyelmének középpontjában az infrastruktúra fejlesztése és egy erősebb európai gazdaság áll, könnyen figyelmen kívül hagyják azokat az értékeket, melyekkel Kelet-Európa rendelkezik. Ez igaz például a lakosság azon részére, mely még 1 egy sokkal szerényebb, kevésbé fogyasztás-centrikus életmódot folytat, mely egyre gyorsabb ütemben veszi át a Nyugat meggondolatlan fogyasztási szokásait, beleértve a természeti erőforrások riasztó kimerítését és az óriási hulladék-felhalmazódást." Álláspontjuk szerint kívánatos lenne egy kicsivel több alkalmasság és rugalmasság a környezetvédelmi törvényben, hogy jobb eredményeket, valós javulást lehessen elérni a törvénynek a közép-kelet-európai országok speciális regionális körülményeihez igazított jobb alkalmazhatósága által.

Egészen más oldalról, az EU Strukturális Alapok támogatási rendszereit és ezeknek a regionális, illetve a nagyvárosokat érintő elemeit vizsgálva lényegében hasonló következtetésekre lehet jutni. A fenntartható városfejlesztés szempontjából legfontosabb problémák és az EU támogatási rendszerek prioritásai között ugyanis jelentős konfliktusok adódnak a csatlakozó országok nagyvárosai szemszögéből. A szennyvíztisztítással, az ivóvíz és a tavak vízminőségével, a hulladék-elhelyezéssel kapcsolatos környezetvédelmi direktívák nagyon erősek, kötelező teljesítésük lényegében a legtöbb beruházási eszközt és EU támogatást évekre le fogja kötni. Így a Strukturális Alapok támogatásaiból a közép-európai nagyvárosi problémák városfejlesztési szakértők szerint legfontosabbnak tekinthető összetevőire, a nagyvárosi tömegközlekedés fejlesztésére és a nagy lakótelepek fenntartási problémáira alig vagy semmi se fog jutni. Ezzel távlatokra sokkal nagyobb problémák keletkeznek, mint amilyeneket az EU által kötelezően előírt direktívák teljesítése megold.

IV. Budapest városfejlődése és a Városfeilestési Koncepció

A budapesti városfejlődés a város és környékének növekedése szempontjából

Az elmúlt 100-150 évben a budapesti városfejlődés különböző szakaszaihoz kapcsolódóan időről időre megváltozott a mindenkori városkörnyék fejlődésének üteme és módja.

Alapvetően a következő három eltérő típus különböztethető meg: kelet-európai (szub)urbanizációs modell, belső szuburbanizáció, nyugati típusú szuburbanizáció

A városkörnyéki települések fejlődése eleinte inkább az ország többi részéről a fővárosba törekvő, de oda a magas lakásárak és bérleti díjak (valamint a szocialista időszakban az adminisztratív korlátozások) miatt bejutni nem tudó vidékiek letelepedésének következménye. Ez 'a speciális városfejlődési típus nevezhető kelet-európai (szub)urbanizációs modellnek.

Van persze ebben az (lényegében egészen az 1960-as évekig tartó) időszakban is Budapestről való kiköltözés, de mint ahogy azt Gyáni (1992:85) megjegyzi, a kiköltözés, különösen a II. világháború előtti időszakban éppen fordítottja az amerikai mintának: Budapesten nem a szegények tölték belülről kifelé a gazdagokat, hanem fordítva. A legszegényebbek, nem lévén esélyük saját bérlakás szerzésére, a magas lakbérek megfizetésére, kénytelenek voltak a város környékére költözni, (1900 és 1910 között 80- 100 ezer ember költözött ki Kis Budapestről az akkori környékre, Gyáni, 1992:86). Szelényi (1990:176) megfogalmazásában a magasabb státuszú rétegek szukcessziója maga előtt sodorta az alacsonyabb státuszúakat. A külső telepek ezért szegény telepek, nem pedig gazdag kertvárosok. Mindez igaz a kapitalista városfejlődési periódusra, amikor a városépítő tőke felett gazdagok, bérlakás-építők, illetve saját lakásépítők (külső részek) rendelkeztek, a közvetlen állami beavatkozás minimális volt, és ami volt, az is inkább az előbbieik érdekeit védte (igaz ez az azóta kissé túlzó legendákkal övezett FKT, Fővárosi Közmunkák Tanácsa működésére is).

Népességszám változás az év végi adatok alapján

	Magyarország		Pest megye		Budapest		Bp. agglom. (78)	
	Ezer fő	Vált. (%)	Ezer fő	Vált. (%)	Ezer fő	Vált. (%)	Ezer fő	Vált. (%)
1993	10310		964,9		1995,7		579,5	
1994 ¹	10277	-0,3	973,3	+0,8	1930,0	-1,2	585,1	+ 1,0
1995	10246	-0,3	985,1	+ 1,2	1906,8	- 1 ,1	588,8	+0,6
1996	10212	-0,3	994,5	+0,9	1886,2	-1,3	615,1	+4,5 ²
1997	10135	-0,7	1006,2	+1,1	1861,4	-1,2	618,3	+0,5
1998	10092	-0,4	1018,2	+ 1,2	1838,7	- 1,2	628,6	+1,7
1999	10043	-0,5	1032,7	+ 1,4	1811,5	-1,5	540,5	+ 1,9
2000 ³	10196		1080,0		1774,0		n.a.	
2001	10175	-0,2	1089,5	+0,8	1739,6	-1,9	648,0	
2002	10142	-0,3	1105,4	+1,4	1719,3	-1,2	691,3	+ 1,9

Forrás: Budapest Statisztikai Évkönyve 1993-1999, Népszámlálás 2001. részletes adatok képvisleti minta alapján

A szocialista időszak kezdetén, 1950-ben, Nagy Budapest rendeleti úton történt létrehozásával az addigi agglomeráció hirtelen a város részévé, annak külső övezetévé vált. Az adminisztratív be költözési korlátozások most a főváros új, mégkülsőbb agglomerációs övezetével kapcsolatban éreztették hatásukat. Emellett megindult egy "belső szuburbanizáció" is, mivel az új lakások jelentős hányada (különösen az 1970-es évektől) a külső kerületekben épült, és az ezekbe beköltözők zöme a belső kerületekből jött.

Az 1960-as évektől Budapesten is megindul a városból való nyugati típusú kitelepülés, ami eleinte azonban még különbözik a nyugati mintától, hiszen első hullámát a fiatal városi lakástalponok egy része alkotja, akik a városon belül egyik elosztási csatornában sem juthattak lakáshoz, ezért a kalákás magánlakás-építés formájában építették első lakásukat.

Budapesten nem igazolható Fassman hipotézise, amely szerint a poszt-szocialista időszakban a kelet-európai lakossági szuburbanizáció nagyobb hullámát megelőzi a tőke városkörnyékre vonulása, illetve az, hogy a rendszerváltás utáni nyugati beruházások jelentős része a volt szocialista nagyvárosok peremén, a városkörnyéken, zöldmezős formában valósulnak meg. A magyar esetben ezzel szemben inkább az "ajándékozás-jellegű" lakásprivatizáció hatása jelentős, melynek következtében a városi lakosság egy része olcsón hozzájuthatott lakása tőkeértékéhez. Mindezek fokozatosan növekedő mértékben lakóhely-változtatásra ösztönöznek, amennyiben a középrétegek elmenekülnek a leromló soklakásos házakba való bizonytalan beruházás problémájától. A 90-es évektől, a gyors jövedelem-differenciálódással párhuzamosan megindul a városkörnyék elit településeire a gazdag családok kiköltözése. Ezzel párhuzamosan, a városi lakbérek (és rezsziköltségek) emelésének, illetve a városi munkanélküliség megjelenésének hatására az alacsonyabb státuszú rétegek egy része is kimenekül a városból, de inkább a távolabbi, olcsóbb megélhetést nyújtó, kevésbé felkapott városkörnyéki településekre (szociális szuburbanizáció).

Ez a rövid áttekintés mutatja, hogy a budapesti szuburbanizáció összetett folyamat, amelyet az egyes időszakokban is különböző, eltérő tényezők alakítanak. Az azonban kétségtelen, hogy a folyamat a 90-es években, különösen az évtized második felétől felgyorsul, és jelentős mértékben hozzájárul a főváros népességvesztéséhez. Ezt mutatják a következő táblázatok (Gerőházi-Szabó-Tosics, 2002 alapján, az adatok továbbvezetése és az elemzés Gerőházi Éva munkája).

A 2001 februárjában történt népszámlálás alapvetően más módszertannal történt, mint a korábbiak. Ebből adódóan a 2000 év végi - valójában 2001 év eleji - adatokat az 1999-es adatokkal nem lehet összehasonlítani, de az összehasonlítás lehetőségessé válik a 2000 utáni adatok tekintetében.

Ekkor látszik, hogy a tendenciák töretlenek, és változó intenzitással ugyan, de az általános népességfogyással szemben a budapesti agglomeráció - és ennek köszönhetően az azt tartalmazó Pest megye - népességnövekedése folytatódik.

Budapest migrációs egyenlege Pest megyével szemben a 90-es években

	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Allandó bejelentett lakó	-2203	-5918	-8106	-10856	-10778	-11601	-11864	-13442	-15433	-16981	-14300	-11889
Ideiglenes bejelentett lakó	682	811	129	-1740	-1469	1022	-1194	-278	-1076	-733	-924	-906
Összesen	-1521	-5107	-7977	-12596	-12247	-10579	-13058	-13720	-16509	-17714	-15224	-14795

Forrás: Budapest Statisztikai Évkönyvei

Az adatok alapján úgy tűnik, mintha a kiköltözési tendencia kissé kevésbé intenzívvé válna, hiszen, elsősorban az állandó vándorlásnak köszönhetően, Budapest migrációs vesztesége némileg alacsonyabbá vált. A kérdés az, hogy ez a változás abból adódik-e, hogy egyre kevesebben hagyják el a fővárost, vagy pedig abból, hogy egyre többen költöznek vissza. A kérdés megválaszolásához segítségül hívhatjuk a következő táblázatot:

A migráció iránya szerinti megoszlás

	Budapestről Pest megyébe	Pest megyéből Budapestre
1999	32150	15641
2000	32644	14930
2001	29885	14661
2002	30518	15723

Több szakértő beszél arról, hogy egyre jelentősebb a fővárosba történő vissza költözés. A statisztikai adatok alapján ezt nem lehet megerősíteni, az elmúlt időszak adataiban még nem lehet ezt a tendenciát felfedezni.

A trendek megfordulása szempontjából kiemelt jelentősége van az állandó vándorlásnak, hiszen ez mutatja meg azoknak a számát, akik hosszabb távon is az adott települést választják lakóhelyül. Az állandó vándorlásokat tekintve megfigyelhető, hogy a Pest megyéből Budapestre történő költözés tekintetében stagnálás tapasztalható. 1999-ben 7.573-an, 2000-ben 7.065-en, 2001-ben 6.667-en, 2002-ben pedig 7.462-en költöztek Pest megyéből Budapestre állandó státusszal. Semmiképpen sem állíthatjuk tehát, hogy jelentősen megnövekedett volna a visszaköltözők száma, vagy legalábbis ez nem jelenik meg a statisztikákban.

A budapesti lakosságvesztés csökkenésének oka tehát sokkal inkább az lehet, hogy a korábbinál valamivel kevesebben költöznek ki a városból, nem pedig az, hogy a kiköltözötték tömegesen visszaköltöznének. A csökkenő kiköltözés egyik oka a lakásépítés trendjeinek változása lehet, amire a következő adatsorból lehet következtetni. (Sajnos csak a lakásépítési adatok elemezhetők, mert az agglomerációra nincsenek meg külön az építési engedélyek adatai.)

10000 lakosra eső lakásépítés évenként			Lakásépítés és az építési engedélyek alakulása Budapesten, évenként		
	Budapest	Agglomeráció		Befejezett lakásépítés	Építési engedélyek
1999	16	45	1999	2904	4091
2000	17	53	2000	3113	9091
2001	25	63	2001	4434	11128
2002	37	71	2002	6473	10219

Az agglomerációban tehát még mindig nagyobb ütemű a lakásépítés, mint Budapesten, az olló azonban jelentősen szűkült az utóbbi 1 -2 évben. A jövőre vonatkozóan még többet mondana a trendek változásáról az építési engedélyek számának alakulása, ami azonban csak Budapestre meglévő adat, itt tehát összehasonlításra nincs mód.

Az építési engedélyekben a 2000. évben tapasztalt ugrásszerű növekedést a felépített lakások száma 2002-re igazolta vissza. Az építési engedélyek 2001-2002-es adatai alapján valószínűsíthető, hogy a korábbiakhoz képest magas budapesti lakásépítési ütem 2003-2004 években is folytatódik, habár a lakáshitelezés 2003. év végi visszafogása valószínűleg érezteti majd a hatását.

A városi lakosság számának csökkenése tehát továbbra is jelentős, mégha az utóbbi 1-2 évben a csökkenés üteme némileg mérséklődött is. Budapest negatív migrációs egyenlege önmagában nem jelent negatív tényezőt a fenntartható fejlődés szempontjából. Annál jelentősebb azonban annak hatása, hogy a kiköltözötték döntő hányada naponta jár vissza a városba. Ennek hatásaira vonatkozóan már idéztük a Levegő Munkacsoport szakértőinek becslését.

Budapest Városfejlesztési Koncepciója

A Koncepció kidolgoztatásának története

- 1997 -ben került közbeszerzési eljárással a szakértői csapat kiválasztásra .
- 1998: az első változat publikálása, két szeminárium, internet-vitaforum, sok beérkező észrevétel és javaslat.
- 1999: a "mélyfúrások" időszaka, a városfejlesztés legfontosabb témaköreire koncentrálvá:
- 1999. november: a második változat megvitatása a háromnapos Budapest Városfejlesztési Konferencián
- 2000. március: hat alkalommal félnapos megbeszélések budapesti kerületek csoportjaival
- 2000. augusztus: a harmadik változat publikálása, amely azonban nem kerül részleteiben megvitatásra, a Kabinet további egyeztetéseket lát szükségesnek a szakértők és a fővárosi illetékesek között
- 2001. december: a negyedik változat elkészül, miután kompromisszumos megoldások születtek a politikailag vitatott kérdésekben a Koncepció módszereiről és a fővárosi illetékesek között
- 2002. tavasza: a kerületeknek és más szervezeteknek való kiküldés, Budapesti Városforum sorozat megtartása, a vélemények értékelése és beépítése
- 2002. augusztus: a Koncepció ötödik változatát a Kormány pozitívan véleményezi, közgyűlési elfogadásra ajánlja
- 2003. március: a Fővárosi Közgyűlés elfogadja a Koncepciót

A Koncepció alapvető megfontolásai⁴

Budapest fejlesztését illetően a 90-es évek végére kifogytak a legitimitással is bíró, nagy, átfogó, távlati elképzelések. Egyúttal a város fejlődésének összes lényeges feltétele megváltozott, nemcsak a belső feltételeket (a Kormánnyal, a környező településekkel, a kerületekkel, a piaci szereplőkkel való kapcsolatot), hanem a nemzetközi környezetet illetően is. A 90-es évek végén elfogadott új Általános Rendezési Terv átfogó fejlesztési koncepció hiányában maga kellett feltételezésekkel élni bizonyos alapvető fejlődési irányokra nézve. A gazdasági . fejlődés erősödése, a társadalmi átrendeződés felgyorsulása is hozzájárult ahhoz, hogy elkerülhetlenné vált egy olyan anyag elkészítése, amely nemcsak a városfejlődés térbeli, térszerkezeti kérdéseivel foglalkozik. Szükségessé vált egy olyan városfejlesztési jövőkép és irányvonal,

- amelyben a legfőbb szereplők (a közszereplők Főváros, kerületek, agglomerációs gyűrű települései, régiós vezetés, Kormány -, a lakosság, a piaci szereplők) egyetértenek,
- amelyre hivatkozva el lehet kezdeni koordináltan előrelépni a javasolt fontosabb fejlesztések megvalósításáért,
- amelynek alapján meg lehet akadályozni a Koncepcióval ellentétes fejlesztéseket a Főváros, a kerületek, a Kormány, a beruházók, a lakosság részéről,
- amelynek segítségével erősíteni lehet a kerületekkel, a magánfejlesztőkkel való koordinációt, kooperációt és közösen lehet folytatni a lobbizást az országos szervek felé,
- amelyből kiindulva meg lehet kezdeni a városfejlesztés új intézményrendszerének létrehozását.

A Városfejlesztési Koncepció elsősorban a közszféra szemszögéből fogalmazza meg a szükséges feladatokat, tudomásul véve, hogy ma a közszféra csak részleges szerepet játszik a város fejlődésében, a megvalósuló fejlesztések döntő többsége magánforrásokon és magán-elhatározásokon alapul. A Koncepció továbbá elsősorban a Fővárosi Önkormányzat szerepére koncentrál, azt célozva, hogy a Fővárosnak aktívabb vezető, illetve koordináló szerepet kell játszania, amit el is várnak a közszféra többi szereplői a Fővárostól.

⁴ A Koncepcióról szóló fejezetek alapvetően támaszkodnak a Koncepció különböző változataiban megjelent elemzésekre, azok tartalmi, helyenként szósz szerinti idézetével.

A Városfejlesztési Konceptió vitái során nyilvánvalóvá vált, hogy a kerületek a Fővárostól várnak iránymutatást

- stratégiai alapkérdésekben (pl. MO vonalvezetése, akcióterületek kijelölése),
- technikai eszközökben (pl. társasház-támogatások helyes módszerei),
- egyes funkciók egységesítésében (pl. szociális támogatások, egységes parkolási koncepció),
- a városfejlesztés többi szereplőjével való alkuban (Id. MÁV és körvasúti körút ügye),
- az agglomerációs településekkel való koordinációban.

A Városfejlesztési Konceptió alapállása szerint a kerületek önállóságának megtartása mellett, a kerületekkel egyeztetve a Fővárosnak meg kell határoznia a városfejlesztés prioritásait, nagy programjait és a megvalósítás módját, amihez a világos koncepció alapján meg kell nyerne a többi közszereplő, a lakosság és a piaci szereplők együttműködését is.

Budapest Városfejlesztési Konceptiója a 2015. évig, azaz kb. 15 éves időtávlatra előretekintő anyag. A városfejlesztés fő céljait, a közszféra - és kiemelten a Fővárosi Önkormányzat - beavatkozási stratégiáját és prioritásait kívánja meghatározni. A Városfejlesztési Konceptió célja stratégiai iránymutatás az ágazati koncepciók készítéséhez és felülvizsgálatához. Elfogadása után a Konceptió remélhetően alapvető részévé válik a fővárosi tervkoordinációnak, segítve az ágazati koncepciók összehangolását és meghatározva a szakági gondolkodás fő irányvonalait. Ez annyit jelent, hogy az ágazati terveknek és programoknak mindaddig az elfogadott Városfejlesztési Konceptió által meghatározott célok megvalósítását kell az ágazat szempontjából pontosítaniuk, ameddig az elfogadott koncepciót) való eltérést kellőképpen indokolni nem tudják, vagy a koncepció felülvizsgálatra nem kerül.

A Városfejlesztési Konceptió nemcsak a belső koncepcionális és konkrét tervező munka számára mutat iránymutatást, de azzal, hogy világosan megfogalmazza a város jövőbeli céljait és beavatkozási stratégiáit, a mainál koordináltabb fejlesztési folyamatot kíván indítani. Ez egyszerre jelenti a kiszámíthatóbb, kedvezőbb környezetet a magán szereplők számára és a konzisztens, határozott alapról indítható kooperációt és koordinációt a többi közszereplővel (kerületek, agglomeráció, régió, Kormány).

A városfejlesztés gazdasági és demográfiai keretfeltételei

1. Budapest pozíciója az európai térben: Budapest kiemelkedő közlekedési központ az autópályák tervezett rendszerében (TEN)

- a külföldi működőtőke beruházások 50-60 %-a Budapestre koncentrálódott, ami az összes budapesti beruházások közel felét tette ki; prognózisok szerint a beruházások üteme továbbra is magas lesz, évi 2-3 Md dollár körül fog alakulni (az önkormányzat direkt bevétele azonban kisebb lesz ebből),
- Budapest pénzügyi vonatkozásban "híd" szerepet tölthet be Nyugat-Európa és Délkelet-Európa városai között; itt alakulhat ki a térség legjelentősebb logisztikai központja,
- az EU csatlakozás tovább erősíti a nagyvárosi régiók kiemelkedő szerepét, Budapest várhatóan fokozatosan átveszi Bécs szerepét EU határvárosként.

2. A gazdaság alakulása: optimális esetben megindulhat a magyar gazdaság felzárkózása a fejlettebb országokhoz, és a termelési szerkezet adottságai (a piaci szolgáltatások magas aránya) miatt a fővárosi GDP növekedése meghaladhatja az országos átlagot

3. A népesség alakulása: Budapest egy csökkenő népességű ország fővárosa, melynek magának is csökken a lakossága; a folytatódó demográfiai fogyás mellett a városból való elvándorlás negatív egyenlegét a külföldiek, elsősorban III. világbeliek várhatóan gyorsuló, elsősorban illegális bevándorlása csak hosszabb távon fogja kiegyenlíteni, így 2015-re 1,7 millió aló csökkenhet a lakosság száma. Budapesten belül elsősorban a belső városrészek túlszűfolt részein várható gyors, akár 25 %-os lakosságszám-csökkenés, míg a város peremén stabilizálódhat a lakosságszám (belső szuburbanizáció)

4. Munkaerőhelyzet: a munkaerőpiacon foglalkoztatás növekedésre lehet számítani, ami a csökkenő lakosságszámmal szembeállítva alacsony munkanélküliség arányt és újra növekvő ingázást valószínűsít.

Jövőkép

A Budapesti Városfejlesztési Konceptiónak három alapelve von a következő 20-30 éves időszakra. Ezek közül az első a gazdaság fejlesztéséhez szükséges feltételek megteremtése: ennek értelmében az infrastruktúra fejlesztése alapvető, amit nem érdemes korlátozni, mielőtt ki nem épülnek az alaprendszerek. A másik alapelv a város lakhatósága-élhetősége, az életminőség és a környezeti feltételek javítása. A harmadik a méltányosság, a szociális helyzet javításának szükségességét hangsúlyozza.

A rendszerváltás óta, a piacgazdaság és a demokratikus politikai rend kombinációjaként Budapest számára ismét lehetőségként adódik, hogy a nyugati urbanizációs hagyományok, eredmények és jövőképek rendszerében határozhassa meg fejlődését. Budapest történelme, épített környezete mutatja számunkra, hogy a város korábbi dinamikus fejlődési periódusai, adminisztratív, gazdasági, oktatási és kulturális ereje egy nagyobb térségben elfoglalt innovációs és közvetítő szerepkörből fakadt. A mai fejlesztések átgondolásakor is a városnak ebből a tradíciójából kell kiindulni.

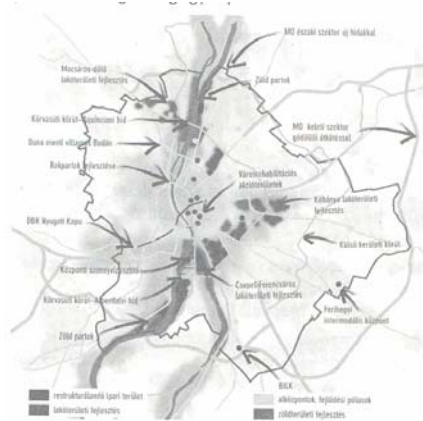
A másik kiindulópont az 1990-es évek európai fejlődésében keresendő, amikor is felerősödött Európában az az álláspont, hogy a kontinens egyik lényegi Amerikától erősen különböző - vonása a kiegyensúlyozott városálózat. A városok policentrikus rendszerében él az európai lakosság 80%-a. Európában a városoknak kiemelt szerepük volt, és ezt a globalizálódó világban is meg kell tartani. Az európai szervezetek szintjén egyre határozottabban kijelölt cél a városok vezető szerepének visszaállítása a társadalmi és kulturális integráció helyeként, a demokrácia bázisaként, a gazdasági fejlődés motorja ként, egyúttal tudatosan megőrizve a környezet minőségét.

Az európai regionális fejlesztés legutóbbi időben kikristályosodó, városcentrikus irányvonala fontos üzenet Budapest Városfejlesztési Konceptiója számára. Arra ösztönöz, hogy a megoldásokat Budapest konkrét mai problémáira a város történeti fejlődéséhez kapcsolódó értékek megőrzése mellett a kompakt európai város keretei között kell megtalálni.

Budapest Városfejlesztési Konceptiója a város hosszútávú jövőképének kulcsfontosságú elemeként tüzi ki, hogy Budapest, illetve az ország központi régiója az egyesült Európa integráns részeként, nemzetközi metropolisszá formálódjon, és kedvező geo-politikai helyzetét optimálisan kihasználva erősödő regionális központtá váljon és kelet-délkelet Európa felé elsődleges közvetítő szerepet tölthessen be. E fő cél érdekében egyszerre szükséges a város térszerkezetének, működésének, gazdaságának, termelő infrastruktúrájának hatékonyság-elvű fejlesztése, a város és környéke életminőségének javítása, és a fejlődésben lemaradók helyzetének javítása. Azt kell tehát elérni, hogy a gazdasági potenciál növekedésével, a regionális szerepkör erősödésével párhuzamosan a város élhető, lakható hely maradjon, továbbá hogy a társadalmi különbségek tovább ne éleződjenek, a szegénységgel, kisebbségekkel, a bevándorló külföldiekkel való szolidaritás valósággá váljon.

A város számára a legnagyobb fejlesztési kihívást az jelenti, hogy megtalálja azokat a pozíciókat, lehetőségeket, amelyek a XXI. század elején új dinamikát adhatnak fejlődésének. A külső politikai és gazdasági feltételek ehhez nagyon kedvezően alakulnak, utójára talán a 130 évvel ezelőtti Gründerzeit idején voltak ehhez hasonlóan jó feltételei a városfejlődésnek. Nagyrészt a város, tágabb értelemben a közszférán múlik az, hogy sikerül-e a város fejlődése javára optimálisan kihasználni a kedvező lehetőségeket. Ez csak akkor lesz lehetséges, ha a Főváros optimálisan, a közös érdekekből kiindulva kooperál a közszféra többi szereplőjével, a lakossággal, a piaci szereplőkkel.

A város nagytávlatú jövőképeinek alapvető értékei és a hosszútávú fejlesztés stratégiai céljai



A város hatékonyságának, élhetőségének/lakhatóságának, szolidaritásának és a különböző szereplők közötti kooperációnak a növelése összetett célrendszer, mely nem valósítható meg egy vagy két kiemelt stratégiai programmal. Ilyen értelemben Budapest Városfejlesztési Koncepciója különbözik néhány külföldi város koncepciójától, melyekben kisszámú program/projekt "zászlóshajó" szerepet kapott (pl. Koppenhága-Malmő: a híd, Bilbao: nagy múzeum).

A Budapest jövőképében kijelölt, egymással egyensúlyban elképzelt alapvető értékek (gazdasági hatékonyság, életminőség, társadalmi fenntarthatóság) közelítésére hét alapvető stratégiai célt jelöl ki a Városfejlesztési Koncepció:

A gazdasági hatékonyság növelését szolgálják:

- (I) a gazdasági szektorok hatékonyságának növelése,
- (II) a városon belüli közlekedés feltételeinek javítása,
- (VII) a város regionális kapcsolatainak fejlesztése.

Az életminőség javítása megköveteli

- (III) a városi épített környezet javítását,
- (IV) a természeti környezet és az infrastruktúra fejlesztését,
- (V) a város kulturális, szabadidős és sport lehetőségeinek javítását.

A társadalmi fenntarthatóság biztosításához a szolidaritás aspektusa szükséges

- (VI) a szegények és szegény városrészek helyzetének javítása, az egészségügy fejlesztése.

Térszerkezeti koncepció

Különálló stratégiai célként foglalja össze a térbeli fejlődésre vonatkozó elképzeléseket a térszerkezeti koncepció. A Koncepció térszerkezet-fejlesztési alapelve az alábbi értékek megtartása és kiterjesztése:

- kompakt és tagolt várostest,
- optimálisan vegyes funkciójú városrészek,
- többközpontúság,
- belakható közterek, szabad területek összefüggő rendszere.

Ezek az alapelvek az európai városi tradíciókban gyökereznek és sokban eltérnek más (pl. az amerikai) települési kultúrák városformáitól.

Kiemelt stratégiai területek, térszerkezeti elemek:

A belső városrészek komplex rehabilitációja:

- Városrehabilitációs program,
- Közlekedés szabályozás / Parkolási program, .

- Közterület megújító program.

Az átmeneti zóna területi tartalékainak feltárása:

- Körvasúti körút,
- intermodális csomópontok,
- területrészek átstrukturálását beindító projektek.

A Duna, mint várostengely és a parti zóna kiemelt fejlesztése.

A külső városrészek arányosabb fejlesztése:

- "Belvárosok" program,
- kapcsolati rendszerek fejlesztése,
- közművek fejlesztése.

A városi központrendszer kiegyensúlyozott fejlesztése:

- Nagyobb. városi terek fejlesztése, mint alközpontok, közterek,
- nagy ingatlanfejlesztési projektek, mint új központképző elemek,
- nagyobb bevásárlóközpontok, mint központképző elemek.

Eszközközök és intézményrendszer

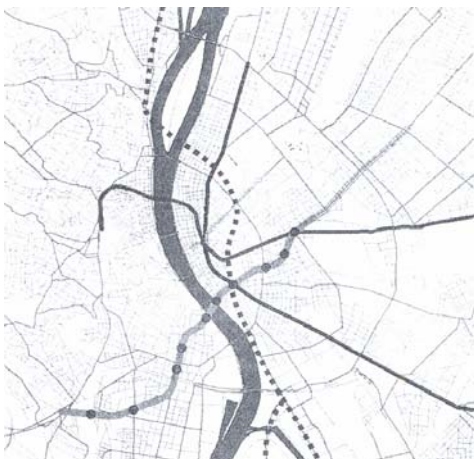
A város mai működésének elemzéséből fontos következtetések adódnak az eszköz- és intézményrendszer átalakítására vonatkozóan:

- az összetettebb városfejlesztési feladatok megoldásához a feladatok koncepcionális/tartalmi vonatkozásait tekintve is szükséges a mainál jóval erősebb horizontális kapcsolatrendszer kialakítása a különböző ügyosztályok, a bizottságok és a döntéshozók között;
- erősíteni szükséges a Főváros projektmenedzselési képességét, hogy a fontos, nagy projektek a megfelelő komplexitással megvalósíthatók legyenek;
- a kezdeményezőbb aktívabb közösségi szerepvállaláshoz szükséges lenne egy aktívabb vagyongazdálkodás kereteinek kialakítása és fokozatos bevezetése;
- új intézményi megoldásokra van szükség a városfejlődés alapvető irányainak kijelölése, a folyamatok megfigyelése és kiértékelése, a városkörnyékkel és a régióval való térségi együttműködés, kooperáció hatékony megoldása érdekében.

A koncepcióval kapcsolatos nézetkülönbségek a megbízó és a szakmai csapat között

2000 szeptemberében jelentős nézetkülönbségek merültek fel a Budapesti Városfejlesztési Koncepcióval kapcsolatosan a politikai és a szakértői oldal között. A fővárosi vezetés oldaláról teret nyert a Városfejlesztési Koncepció leszűkítésére irányuló álláspont, amely szerint:

- a Koncepciónak csak a város fizikai szerkezetének változtatásával, a közzsféra ebben vállalható szerepéi kellene foglalkozni,
- az aktív gazdaságpolitika ne legyen stratégiai cél, mert ezzel kapcsolatban a Fővárosnak nincsenek teendői,
- az intézményi megoldásokra vonatkozó javaslatokat ki kellene hagyni, vagy legalábbis "puhábban" megfogalmazni,
- a szociális célkitűzések tetszetősek, de nem megítélhetőek, nem vállalhatóak.



A leszűkítésre irányuló megbízói szándék kifejezése után a Konceptió tervezési munkálatai megakadtak. Fél év szünet, és a Konceptió irányításában történt személyi változás után indultak újra az egyeztető megbeszélések, amelyek újabb fél év után kompromisszummal zárultak: megszülettek a Konceptió befejezését és politikai elfogadtatását lehetővé tévő megállapodások a főváros vezetése és a szakmai csapat között. Ezek lényege a következő:

- A tervezési időszakokat tekintve 3 időszak válik el egymástól: a nagytávlat szintjén a jövőkép kerül megfogalmazásra, a 15 éves hosszú táv esetében már szükséges a kompetenciák meghatározása (melyik szereplőnek mi a feladata), a középtávú időszak esetében pedig a 7 éves finanszírozási és fejlesztési tervet kiindulásként figyelembe kell venni

- Kompetencia probléma: a főváros és a többi szereplő feladatait annál pontosabban meg kell határozni, minél inkább közelítünk a nagytávlattól a középtáv felé
- A tervezési módszer szintjén ügyelni kell a tervezési időszakok kapcsolatára: a 30-40 évre szóló 'nagytávlatú' időszak adja a 15 éves hosszú távú programnak kereteit, utóbbi pedig a 7 éves terv koncepciójaként szolgál
- Fenti pontosításokkal párhuzamosan elfogadást nyert a Konceptió tágabb, komplexebb megközelítésmódja, beleértve a nem fizikai (gazdasági, kulturális, szociális, stb.) témakörök, valamint az eszköz-intézményrendszerre vonatkozó elgondolások szerepeltetését.

A 15 éves távlatra szóló koncepció közgyűlési elfogadása óta a megbízó és a szakmai csapat közötti viták a finanszírozási feltételek körül csúcsosodnak ki, abban, hogy a város mindennapi működtetésének, illetve a hosszabb távra szóló fejlesztési elképzelések megvalósításának célkitűzései közötti feszültségek hogyan ítélandók meg.

A Konceptió szakmai és társadalmi megvitatása

A Konceptió kidolgozásának folyamatában mind az öt szakmai változat jelentős fórumokon került megvitatásra. Ezek közül is kiemelkednek a következők:

- a három napos Városfejlesztési Konferencia 1999 novemberében,
- a hat csoportban, kerületi vezetők részvételével, a Főváros-kerület viszonyánál jobb politikai légkörben lefolytatott kerületi viták 2000 tavaszán,
- a négy szakmai vita, "Városfórumok" szervezése 2002 tavaszán: mindegyik vitán legalább 110, egyes vitákon 140-150 résztvevő vett részt, így összességében mintegy 500-550 volt a résztvevők teljes száma.

A viták komolyságát jól mutatja, hogy a Városfórumok során még az országos választások előtti felfokozott légkörben is sikerült lényegében politikamentes vitákat tartani. Ezeknek a vitáknak a hatására megváltozott a stratégiai célok rendszere is, megerősödött és külön stratégiai céllá vált a természeti környezet minőségének javítása.

A Budapesti Városfejlesztési Konceptió további alakítása

A koncepció politikai elfogadását követően, a Közgyűlés határozatának megfelelően, elkezdődött a középtávú Városfejlesztési Program kidolgozása. Ennek a Konceptión kell alapulnia, de annál konkrétabbnak, határozott prioritásokat tartalmazónak kell lennie, figyelembe véve a megvalósítás valós esélyeit is. A Program kialakításával párhuzamosan folyik a munka a végrehajtás rendjének kidolgozására, amelynek biztosítania kell a megvalósítás ellenőrzését, a Konceptió módosításának lehetőségeit is. Ezzel kapcsolatban kidolgozás alatt áll a végrehajtással foglalkozó szervezeti rendszere vonatkozó elképzelés, hiszen intézményi biztosítékokat kell teremteni a program végrehajtásának elősegítésére és ellenőrzésére.

A városi fejlődés fenntarthatóságával kapcsolatos egyes konkrét dilemmák

Érdekes dilemmák derülnek ki a fenntartható városfejlesztés témakörében, ha összehasonlítjuk Budapest Városfejlesztési Konceptióját és a Védegylet "Növekedés vagy fejlődés?" című anyagát. Lényegében azonos helyzetértékelésből kiindulva a két anyag egyes kérdésekben többé vagy kevésbé eltérő következtetésekre jut.

- . DBR metró kérdése: a Konceptió ezt a városfejlesztés alapvető feltételének tekinti, mivel a metró rendszer befejezését, teljessé tételét jelenti (nem véletlen, hogy Bécs legtöbb metróvonalának meghosszabbítását tervezi), a Védegylet viszont élesen ellenzi
- . Közterületek forgalom-mentesítése: a Védegylet sokkal merészebb célokat fogalmaz meg, még a Blaha Lujza tér forgalmát is csillapítanák. A Konceptió számára dilemmát jelent a területi és a határoló utak forgalom-csökkentése (lehet-e pl. a Károly körutat és a Bajcsy Zsilinszky utat beszűkíteni, ha éppen ennek a kapacitására alapozva kellene a Belvárost lezárni az autók nagy része elől?), míg a Védegylet lényegében mindenhol forgalom-csillapításra törekszik
- . Parkolás-gazdálkodás: a Védegylet szakértői elleneznek minden belterületi parkolásfejlesztést, a Konceptió ezt a kérdést komplexebb módon közelíti, mivel a Belváros kereskedelmi funkcióinak fejlesztése (a Védegylet által is kiemelten szükségesnek tartott "Fő utca program") külföldi tapasztalatok alapján megköveteli a parkolási lehetőségek megerősítését (így pl. a müncheni, nürnbergi városközponti, sétálóutcahoz kapcsolódó áruházak attól működnek, hogy mellettük ott a parkolóház)
- . Kisvárosok a nagyvárosban: a Védegylet anyaga élesebben fogalmazza meg a városrészek és alközpontok önállóságának és vegyes funkcióinak erősítésére vonatkozó követelményeket, amelyeket a Konceptió is tartalmaz, csak kevésbé hangsúlyosan
- .A nagysebességű vasút (Magistrale) Budapestre behozatalát és a kapcsolati rendszer megfelelő kialakítását a Konceptió a gazdasági fejlődés egyik alapfeltételéként értékeli, ezzel szemben a Védegylet ellenzi, mindaddig, amíg az egyéb vasúti fővonalakon megvalósul a 100 km feletti sebességre alkalmas pálya, a mellékvonalak is megfelelő állapotba kerülnek és az elővárosi közlekedés is kiépül
- .A meglévő zöldterületek védelmét mindkét anyag fontosnak tartja, a Védegylet azonban feltétel nélkül kimondaná a belterületbe bevonása teljes tilalmát, míg a Konceptió ezt egy átfogó regionális szabályozás életbe léptetésével látná csak hatásosnak (amíg Budapesten kívül nem lehet ezt elérni, a városon belüli lépés nem hatásos, amit jól mutat az a példa, hogy a XVII. kerületben ugyan sikerült megakadályozni egy bevásárlóközpont felépülését, ennek eredménye azonban a fenntarthatóság szempontjából még rosszabb lett: Monoron fog a bevásárlóközpont megvalósulni).

A két anyag közötti különbség összefoglalóan abban fogalmazható meg, hogy míg a Konceptió egyensúlyt próbál teremteni a város fejlődésének hatékonysági és fenntarthatósági szempontjai között, addig a Védegylet, egyértelműen a fenntarthatóság szempontját helyezi minden más szempont elé.



A Konceptió differenciáltabb megközelítési módját több tényező indokolja, magyarázza. Egyrészt az a tapasztalat, hogy azokban, a nyugati országokban, városokban, ahol nincsenek különleges pénzügyi források (pl. olajjövedelem, vagy kiemelkedő turizmus, stb.), a fenntarthatósági beruházások jelentős pénzügyi fedezetét csak a gazdaság "felpörgetésével" lehet megteremteni (ld. pl. Lille, Lyon, Barcelona), tehát a gazdasági hatékonyság megteremtését nem lehet elhanyagolni a fenntarthatóság szempontjának egyoldalú kiemelésével. Másrészt figyelembe kell venni, hogy a főváros pénzügyi lehetőségeinek szűkössége (a Kormánnyal való változó, esetenként nehezen előre jelezhető viszony) és a kerületekkel való ambivalens kapcsolat, a kétszintűség problémái erőteljes gátját jelentik annak, hogy a Konceptió "vizionáriusabb" legyen. Az adott körülmények között a Konceptió különben meglehetősen "bátornak" tekinthető, hiszen felveti az aktív és a fenntarthatóságot szolgáló térségi politikának, a szociális-kulturális kérdéskörök kiemelt kezelésének" valamint a gazdaság befolyásolásának szükségességét, amelyek' eddig egyáltalán nem szerepeltek a fővárosi vezetés elképzelései között. .

V. A legaktuálisabb mai problémák Budapest és környéke fenntartható fejlesztése szempontjából

A kelet-közép-európai városokban az amerikai városok 50-es és 60-as éveinek szuburbanizációs folyamatai csak a 90-es évekből, és jóval kisebb mértékben jelentkeznek." A közép-európai városok - az amerikaihoz képest egyelőre viszonylag lassú, de várhatóan felgyorsuló - szuburbanizációjának kezelési lehetőségeit tekintve a kulcskérdés az, hogyan lehet, a nagyvárosi népességvesztést, illetve az agglomeráció gyors növekedését úgy szabályozni (és, esetleg korlátozni), hogy ez ne járjon a városias térségek kontrollálhatatlan szétterülésével (Geröházi-Szabó-Tosics, 2002).

Az. amerikai és nyugat-európai példákban áttekintett ellenőrző, korlátozó mechanizmusok legtöbbike egyelőre hiányzik a kelet-közép-európai városok új, piaci fejlődési' fázisában. Ezek létrehozása ugyanis politikai és gazdasági értelemben egyaránt nehéz, 'a politikai rendszer megszilárdulásába, tehát időbe, és emellett nagyon sok pénzbe kerül, ami a gazdasági viszonyok stabilizálódása idején nem áll erre a célra rendelkezésre. Ilyen körülmények között csak hipotézisek fogalmazhatók meg arról, hogy milyen eszközök alkalmazhatók a közép-európai városokban a városi terjeszkedés korlátozására. '

Az. első megállapítás az lehet, hogy a szuburbanizációs folyamatok felgyorsulása után már nagyon nehéz a szabályozás lehetőségeit megtalálni. Lipcse példája (Pfeiffer, 1999) azt bizonyítja, hogy az állami támogatással megvalósuló agglomerációs beruházások (lakások, irodák, bevásárlóközpontok, munkahelyek) következményei ellen a város semmilyen szabályozással nem tud sikeresen fellépni. A német állam által a kelet-német tartományokban beruházóknak differenciálatlanul adott adókedvezmények olyan mértékben felgyorsították a középrétegek városokból való ki költözését, hogy a városi vezetők által elhatározott nagyszabású, belváros-rehabilitációs, lakótelep-felújítási és egyéb programok eredménye is kétségessé vált.

Budapest esetében a szuburbanizációnak jelenleg nincs még explicit állami támogatása - habár az új lakástámogatási rendszer (az új lakásépítéseknek a lakóházfelújításokkal szembeni kiemelt támogatása) és az autópályaeépítések felgyorsítása ebbe az irányba hat. 'Fontos feladat tehát a kiemelt állami elképzeléseknek a, - külföldi példák alapján bizonyítható - másodlagos hatásaira felhívni a figyelmet.

Az. amerikai növekedés-kontroll technikák, illetve a nyugat-európai regionális tervezési módszerek sok innovatív elemet tartalmaznak, melyek egy része adaptálható lenne a közép-európai nagyvárosok esetére is. Mindennek előfeltétele azonban a közösségi szektor megerősítése és széttagoltságának csökkentése. Az. önkormányzati széttagoltság mai szintje Magyarországon szinte automatikusan kizár mindenfajta területi koordinációt, szabályozási lehetőséget.

A városi szétterülés problémájának kezeléséhez, az egyéni és piaci érdekekkel szemben a közösségi érdekek hatékony képviseléséhez az első lépést tehát az önkormányzati rendszer finomításával kell megtenni. A változtatás lényege az kell legyen, hogy az állam jogi és pénzügyi alapot biztosít a települések feletti, koordinatív szint kialakításához és működéséhez. Az. önkormányzati alapjogokat abban az' értelemben szűkíteni kell, hogy a település határain túlterjedő hatásokkal járó fejlesztési kérdésekben kötelező legyen az egyeztetés, és a koordinációs szint javaslatának figyelembevétele.

Egy ilyen települések feletti, koordinatív szint kialakítása csak akkor lehetséges, ha ennek működésébe a települési önkormányzatok ténylegesen beleszólhatnak, azaz ha ez nem elsősorban a korábbi megyék funkcióját látja el, hanem alulról is építkező, a települések érdekeit figyelembevevő módon működik. Lényeges feltétel, hogy az államnak is "korlátoznia kell önmagát", decentralizációval biztosítva ennek az új szintnek a tényleges önállóságát sok fontos témakörben.

Budapest példáján illusztrálva az elmondottakat, a városi terjeszkedés itt kétféle problémát is felvet:

- a városon belüli kompaktság megőrzése kapcsán a. főváros-kerület rendszer szabályozási problémáját, mivel egységes stratégia kell az új' beruházások és a megújítás dilemmájának, kezeléséhez (brownfield ipar vagy zöld mező, bevásárlóközpontok vagy a meg lévő bolthálózat fejlődése, új lakásépítési rehabilitáció dilemmája),
- a város és agglomerációja konfliktusait (brownfield ipar belül vagy zöld mező kívül, bevásárlóközpontok belül vagy kívül, új lakásépítés belül vagy kívül) amelyek a főváros és az agglomeráció, a Pest-megye és települései közötti viszonyt érintik.

A lehetséges megoldások - a nyugati példák alapján Budapest esetére az alábbiak lehetnek (Geröházi-Szabó-Tosics, 2002):

- a városon belüli problémák kapcsán a Budapesti , Városfejlesztési Konceptió, mint stratégiai terv kell központi szerepet játsszon a kooperatív megoldások kialakításában. Ebből az alapállásból kell Főváros-kerület megállapodásokat kidolgozni a fejlesztési volumenek szabályozására, pl. az iparterület nagyságát illetően, rábízva az átmeneti övezet kerületeiből. és a Főváros képviselőiből álló bizottságra a fejlesztési jogosultságok tényleges elosztását, ,
- Budapest és agglomerációja viszonylatában a Közép Magyarországi Régió és ennek fejlesztési koncepciója, illetve stratégiai terve kellene a városkörnyéki problémákat kezelje - a, jogi alapot az Agglomeráció Területrendezési Terve jelentené, de emellett kompenzációs megoldásokat is ki kellene dolgozni.

Ezek az elképzelések ma még kicsit utópisztikusnak tűnnek. Budapest példája is azt igazolja, hogy közép-Európában a koordinálatlan városfejlesztési folyamatok szabályozásához, az európai városfejlesztés értékeinek megtartásához több regionális szintű (a központi állam alatti, de az egyes önkormányzatok feletti) intézményre, jogi szabályozásra van szükség. A gyors, nagymértékű és politikailag determinált decentralizáció után ~ települések feletti szint újbóli kiépítése az új évezred első évtizedének egyik nagy kihívása kelet-közép Európában. '

Ma Magyarországon a főváros és környéke fejlődésének " törvényi-szabályozási feltételeit illetően elvileg három változat képzelhető el:

- Olyan demokratikusan választott régió alakul ki, amelynek önálló forrásai vannak, és amely néhány térségi, jelenleg önkormányzatokhoz rendelt feladatot is ellát. (Ez az "erős régió" esetleg elképzelhető delegált alapon is, amennyiben felső szintű törvény ,kötelező települési társulásként határozza meg a régiót, számára önálló forrásokat és eddig az önkormányzatok által ellátott feladatokat ad.)
- Megmarad a mai, kötelezően létrehozott, delegált regionális testület, amelynek továbbra sincsenek olyan jogosítványai, amelyeket a települési önkormányzatok- , től átvenne. A mai helyzettől eltérően azonban jelentősen megváltozik a Regionális ,Fejlesztési Tanácsok összetétele, abban nagyobb súlyt kapnak a térség, valamint a főváros képviselői, azaz a mai helyzethez képest működéképesebb, a térség minden szereplője számára elfogadhatóbb irányító testület alakul ki:

- Nem változik lényegesen a mai helyzet, nem sikerül „a régió önkormányzati” vagy közigazgatási egységgé emelése, de még a regionális testületek összetételének megváltoztatása sem.



Világos, hogy a felvázolt három változat alapvetően különböző feltételeket jelent a város és környéke fejlődése, és így a szuburbanizációs folyamatok befolyásolhatósága szempontjából. A térségi, ezeken belül a szuburbanizációs folyamatokat a közigazgatási rendszer mellett a szabályozási tervezés (a térségi területhasználat szabályozhatóságának foka), a finanszírozási szabályok (a regionális szint, bevételeinek köre és az elosztás szabályai) és a fejlesztési tervezés (a fejlesztési eszközök elosztásába való beleszólás mértéke) befolyásolják. Ezeknek az eszközöknek az erőssége a felsorolás sorrendjében csökkenő,

azonban mindegyik jelenthet erős hatalmat, a legjobb pedig, ha össze vannak kötve (pl. a fejlesztési tervei és befolyásolhatja a szabályozási tervezést és megszabhatja a fejlesztési források elosztásának prioritásait). A saját bevételekkel rendelkező regionális szint erős befolyást tud gyakorolni a térségi együttműködés alakulására, ugyancsak fontos befolyást jelenthet „a térségi területhasználat kereteinek meghatározása. Ehhez képest sokkal gyengébb eszköz pusztán a fejlesztési források egy része feletti rendelkezés.

Minél gyengébb a regionális szint, annál kevésbé lehet a térségi folyamatok befolyásolásában az önkormányzati finanszírozás, illetve a szabályozási tervezés eszközei re támaszkodni, annál inkább csak a fejlesztési tervezés, és az ágazati pénzeszközök elosztási szabályainak a fejlesztési tervezés prioritásai szerinti megváltoztatására. Irányuló törekvés maradhat eszközül a térségi kooperáció kiváltására.

A mai körülmények között a főváros és környéke fejlődésének törvényi-szabályozási feltételeit illetően felvázolt első változat irreális, mert kétfarmados törvények (Önkormányzati Törvény, Alkotmány) megváltoztatását feltételezi, amire jelenleg nem teremthető meg a politikai egyetértés. A második változat reálisabbnak látszik, a Területfejlesztési Törvény módosításának tervezete legalábbis ebbe az irányba mutat. De még ha ki is alakulna „a Közép Magyarországi Régió Fejlesztési Tanácsában egy mainál arányosabb képviselői rendszer, akkor is alapvetően a főbb szereplők kooperációs akaratán és készségén múlik, milyen lesz valójában a város és környéke közötti együttműködés.



VI. Összefoglaló: Budapest városfejlődése és a fenntarthatóság

Ma Budapesten a fenntartható városfejlődés szempontjai még meglehetősen alárendelt szerepet játszanak a város fejlődését ténylegesen befolyásoló döntéshozatalban, különösen a nyugat-európai városokhoz viszonyítva. Változást csak fokozatosan, a környezeti elemeket legalább közvetve felvállaló programoktól lehet remélni. Fontos szerepet játszhat az elfogadott, komplex célokat kitűző Budapesti Városfejlesztési Koncepció bázisán kialakításra kerülő budapesti középtávú Városfejlesztési Program, amely főleg közlekedési, térszerkezeti elemeiben képviselhet fenntarthatósági szempontokat, a végrehajtásra vonatkozó szabályozás pedig tartalmazhat a kerületekkel való együttműködésre vonatkozó elképzeléseket. Emellett fontosak Budapest Környezetvédelmi Programja 4 évenként esedékes felülvizsgálatai is, amelyekben – különösen, ha közben kötelező érvényű EU direktívák is elfogadásra kerülnek – a végrehajtási utasításban, az intézkedési terv szintjén kell megfogalmazni az egyes ügyszálak, valamint a költségvetési, a finanszírozási és fejlesztési terveket készítő egységek által kötelezően betartandó elveket.

Budapest azonban egyedül, még ha kifejezetten akarná is a város vezetése, nem képes a városfejlődés fenntarthatóságát biztosítani. A város törekvései mellett legalább ugyanilyen fontos a regionális együttműködést és a fenntarthatóságot segítő országos szabályozás kialakítása és megfelelő működtetése. Miniszteriális szintről kell biztosítani az EU elveinek megfelelő; jogilag harmonizált törvényeknek nemcsak az elfogadását, hanem a megfelelő végrehajtását is, azt, hogy regionális, önkormányzati. szinten a környezetvédelmi programokat ne csak elkészíteni kelljen, hanem végrehajtani is, a feladatok, felelősségek megfelelő kialakításával. Egy további kulcskérdés, hogy a város és környéke együttműködésére vonatkozó szabályozás és az ennek végrehajtására vonatkozó biztosítékok egy megfelelő jogosítványokkal és pénzügyi lehetőségekkel ellátott regionális szervezethez kerüljenek, amely képes összehangolni a város és környéke fejlesztésének sokszor ellentétes érdekeit.

Az elkövetkező időszakban, a közelgő EU csatlakozással előtérbe kerül a Strukturális Alapok támogatásai megszerzésének kritériuma, és ezzel könnyen kiéleződhetnek a fejlődés gazdasági hatékonysága és a környezet fenntarthatósága közötti konfliktusok. Előnyös lenne a területfejlesztés és területrendezés törvényi szabályozásának felülvizsgálata és a közigazgatási reform végrehajtása során egy erős (Budapest esetében a várost és vonzáskörzetét egyaránt tartalmazó) regionális szint kialakítása, a szabályozási funkciók megfelelő koncentráálásával. Az erős regionális szabályozás már csak azért is szükséges, mert különben az EU támogatások hatására meg növekvő. beruházások könnyen a szétterülés fokozódásához vezetnek (ld. Madrid példáját). Ugyanakkor Budapest és vonzáskörzete (közös régióként!) mindig speciális megoldást is fog igényelni az általános regionális rendszeren belül.

Hivatkozások

Berg, L. - Drewett, R. - Klaassen, L.H. - Rossi, A. - Vijverberg, CH.T. 1982: A study of growth and decline. Urban Europe, Volume 1. Pergamon Press

Blasier, p, 2001: A terjeszkedés és az Egyesült Államok tapasztalata: ki törődik vele? In: terjeszkedés vagy ésszerű városfejlődés? Környezettudományi Központ, Budapest, 2001 pp' 28-32

Bontje, M. - Burdack, J, 2003: Are there European Edge Cities? Az EURA - Eurocities - Városkutatás "Európai városfejlődés, kutatás és politika" című, 2003. augusztusi budapesti konferenciájára készített tanulmány

Budapest, 2002: Budapest Városfejlesztési Koncepciója. Elfogadva a Fővárosi Közgyűlés 2003. március 27-i ülésén. Projekt menedzser: Tosics Iván (Városkutatás Kft) és Pallai Katalin (F38 Kft, 2000. decemberéig). Budapest, 2002.

Bürkner, H.J, 2003: Normative Überlegungen zu Steuerungsproblemen. In: Schlagwort Schrumpfung... IRS aktuell, No 40, Juli 2003. Institut für Regionalentwicklung und Strukturplönung, Erkner

Éri, V, 2001: Bevezetés. In: terjeszkedés vagy ésszerű városfejlődés? Környezettudományi Központ, Budapest, 2001 pp.6-8 .

EU, 2003: Working Group on Sustainable Urban Management. Interim Report, June 2003 (kézirat)

Fassmann, H. 1997: Veränderung des Stadtesystems in Ostmitteleuropa (The changing urban system in East (entral Europe). In: Kovács, Z. - Wiessnér, R. (eds) 1997: Prozesse und Perspektiven derStadtentwicklung in Ostmitteleuropa. Münchener Geographische Hefte, 76. L.I.S. Verlag, Passau

Fodor,1998 Az. EU csatlakozás településkörnyezeti aspektusai. In: Csefkó Ferenc (szerk) EU-integráció - önkormányzatok. ÖSZT -ICMA - USAID, 1998:229 .

FoEE-EEB, 1998 EU Accession and Environment: Introdution. Friends of Earth (FoEE) European Environmental Bureau (EEB) Belgium, 1998

Gerőházi, É - Szabó, J - Tosics, I, 2002: A szuburbanizáció jelensége és a budapesti agglomeráció. Kézirat. Városkutatás Kft, 2002 május

Gyáni, G, 1992: Bérkaszárnya és nyomortelep. A budapesti munkáslakás múltja. Magvető, 1992

Hesse, M, 2003: Schrumpfung - im Kopf? In: Schlagwort Schrumpfung... IRS aktuell, No 40, Juli 2003. Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung, Erkner

Lukács, A - Beliczay, E, 2001: A városi terjeszkedés hajtóerői Magyarországon. In: terjeszkedés vagy ésszerű városfejlődés? Környezettudományi Központ, Budapest, 2001 pp.33-38

Matthiesen, U, 2003: Die "Iernende Stadtregion". In: Schlagwort Schrumpfung... IRS aktuell, No 40, Juli 2003. Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung, Erkner

Moss, T, (2003) Schrumpfungsprozesse und die "unsichtbare Stadt". In: Schlagwort Schrumpfung... IRS aktuell, No 40, Juli 2003. Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung, Erkner

Salet, W, 2001: Városok versenyképessége Európában. In: terjeszkedés vagy ésszerű városfejlődés? Környezettudományi Központ, Budapest, 2001 pp.56-61

San Martin, Ignacio, 2001: A városi agglomerációk sajátosságai és jellemzői az arizonai Phoenix példáján. In: terjeszkedés vagy ésszerű városfejlődés? Környezettudományi Központ, Budapest, 2001 pp.10-17

Sofia Conference, 1998: Towards Local Sustainability in Central and Eastern Europe. Conference in Sofia, Bulgaria, 12-15 November, 1998. Report on the second regional conference in the framework of the European Sustainable Cities & Towns Campaign. Municipality of Sofia, CEMR, ICLEI

Szelényi, I, 1990: Városi társadalmi egyenlőtlenségek. Akadémiai, 1990

Tosics, I, 2001 : A városi terjeszkedés visszaszorításának közgazdasági, jogi, intézményi eszközei és ezek hazai alkalmazásának problémái. In: terjeszkedés vagy ésszerű városfejlődés? Környezettudományi Központ, Budapest, 2001 pp. 62-74

Turba, M - Mejsztrik, J, 1999: Strategy report. Metropolitan Region Prague. Contribution to the European Metropolitan Regions Project. Prague, 1999 .

Városkutatás, 1998: Bányai, J - Gerőházi, É - Kálmán, J - Kovács, R - Sárkány,. Cs - Tosics, I - Török, Z. Szuburbanizációs tendenciák és településfejlesztési stratégiák Budapesten és agglomerációjában. Városkutatás Kft, 1998 január (kézirat)

Védegylet, 2002: Növekedés vagy fejlődés? Állásfoglalás Budapest jövőjéről. (Szerkesztette Kajner Péter). Védegylet füzetek 4: Budapest, 2002.

Warsaw, 1999: Warsaw Development Strategy until the year 2010. A synthesis. Warsaw City Hall, Department of Land Development, 1999