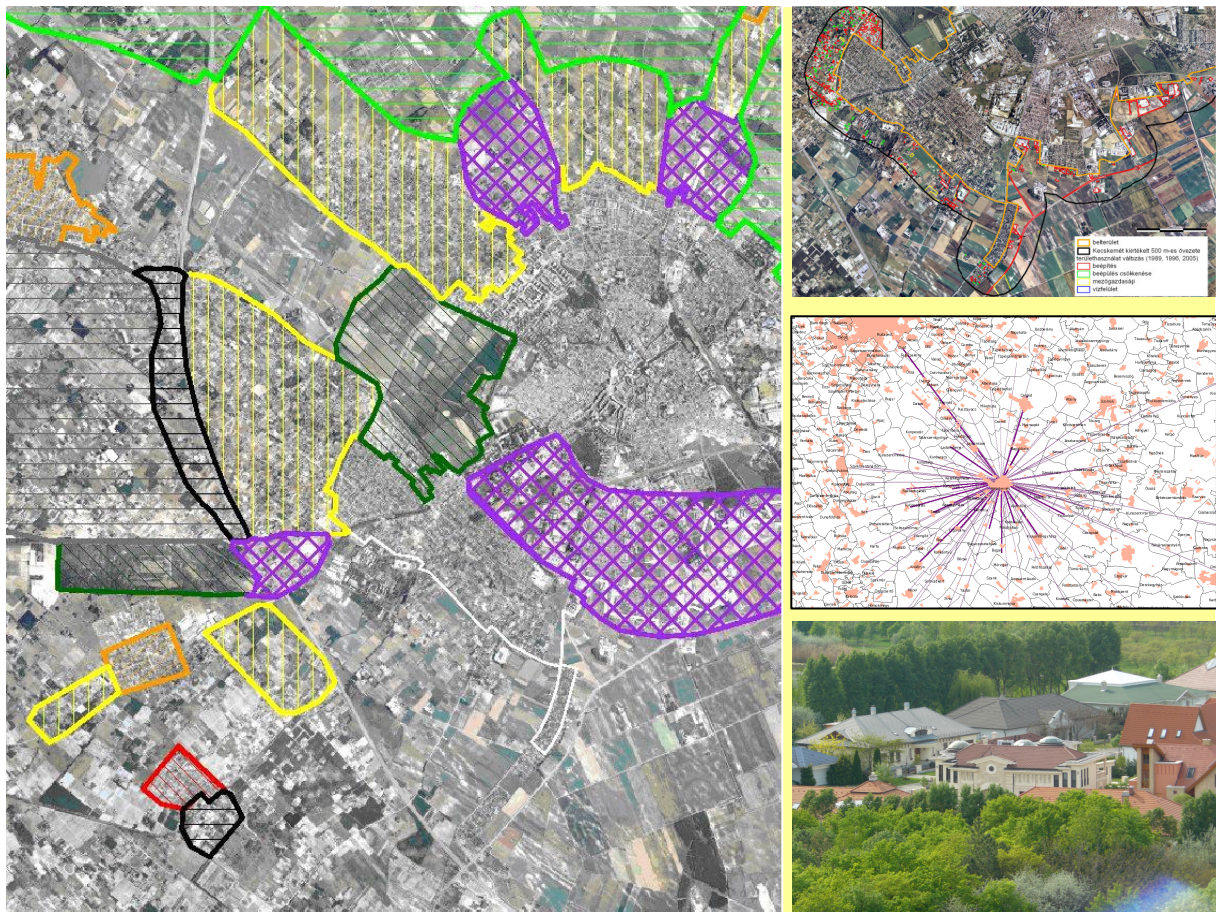


KOORDINÁLATLAN VÁROSNÖVEKEDÉS

HAZAI KIHÍVÁSOK ÉS LEHETSÉGES TERVEZÉSI VÁLASZOK



VÁTI Területi Tervezési és Értékelési Igazgatóság
Nemzetközi Területpolitikai és Urbanisztikai Iroda
Budapest, 2009. június.

Készült a VÁTI Területi Tervezési és Értékelési Igazgatóságának Nemzetközi, Területpolitikai és Urbanisztikai Irodáján. Témafelelős: Sütő Attila. Szerzők: Salamin Géza, Dr. Ricz Judit, Sütő Attila, Hoffmann Csilla, Gere László. Közreműködtek: Dr. Kovács Ferenc (Szegedi Tudományegyetem), Dr. Mezősi Gábor (Szegedi Tudományegyetem), Dr. Csatári Bálint (MTA RKK ATI), Paksy Gábor.



Budapest, 2009. június



A kiadvány a 2009. I. félévében a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium támogatásával, az Építésügyi Célelőirányzat 2008. Településrendezést megalapozó kutatások c. pályázata keretében készült, „Koordinálatlan városnövekedés az együtt tervezhető térségekben: a települések lehetséges tervezési válaszai” c. kutatás összefoglalása. A kutatást a Váti Kht. Területi Tervezési és Értékelési Igazgatóságának Nemzetközi, Területpolitikai és Urbanisztikai Irodája készítette. A tanulmányban és az összefoglalóban szereplő megállapítások kizárólag a szerzők véleményét tükrözik. A kutatás letölthető az EUKN Európai Városi Tudáshálózat magyar honlapjáról:

http://www.eukn.hu/Koordinatlan_varosnovekedesre_adhato_valaszok_az_egyutt_tervezhető_tersegeken.pdf

A KIHÍVÁS

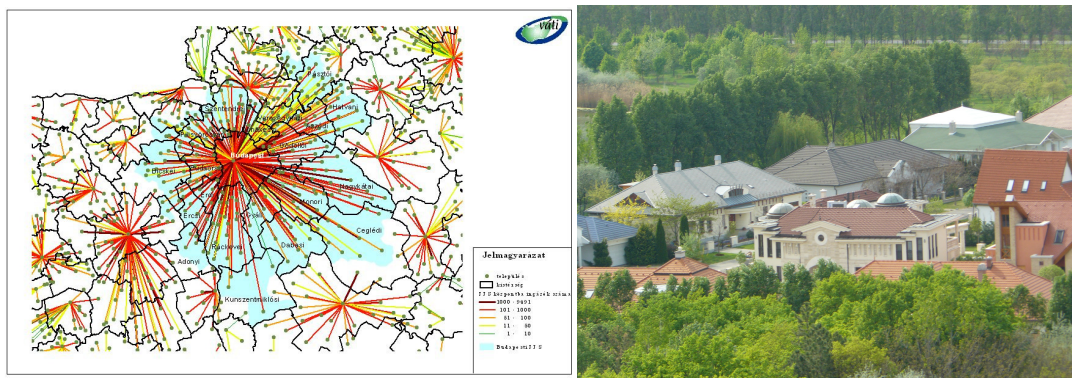
Városok és térségük összefüggései - a kérdéskörrel általánosan

Városok és vonzáskörzetük – a kihívás

A városi központok és a vonzásterükbe tartozó kisebb települések **funkcionálisan összetartozó rendszert** képeznek, amelyben a feladat- és funkciómegosztás, a napi, illetve ritkább (munkavégzési, szolgáltatás igénybevételi, kereskedelmi célú) ingázás, áttelepülés és a gazdasági viszonyok, különböző ellátási rendszerek átfedései kapcsolják össze az egyes elemeket jelentő településeket, és településrészeket.



A város-vidék összetartozás a kisebb vidéki központok környezetében is érvényesül, azonban a településeket egységbe szövő kapcsolatok halmozottan sűrűsödnek a nagyobb városok környezetében, ahol a szuburbiák fejlődése, az agglomerálódási folyamatok hatványozottan jelentkeznek, és a központi város hatásaival átalakítja a társadalmi, kulturális, gazdasági, és nem utolsósorban természeti és épített környezetét. Többé-kevésbé erőteljes terület-átalakítási, térhasználati változások azonban a klasszikus szuburbanizáció által kevésbé érintett, de terjeszkedő területű városok esetében is jelentkezhetnek.

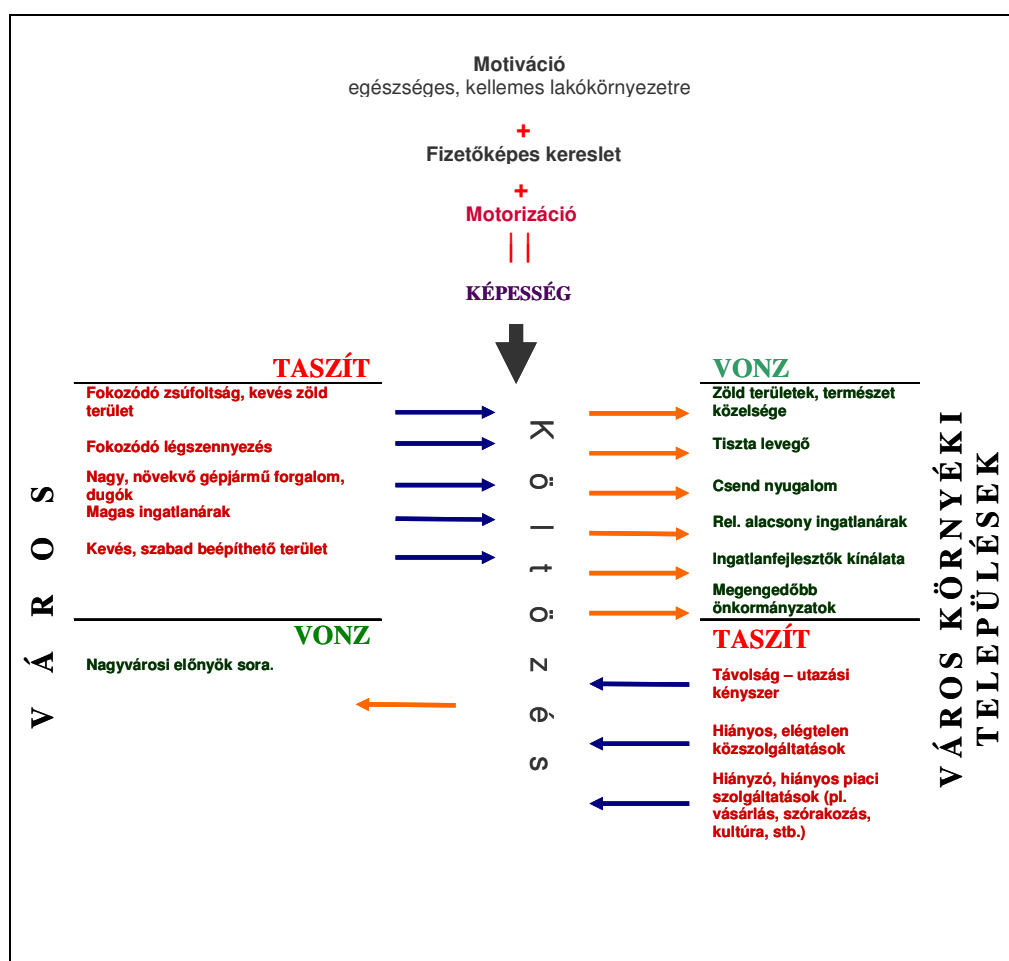


Városok területi terjeszkedése – urban sprawl

A városok fejlődési pályájának a nagyvárosok robbanásszerű növekedését követő szakasza a *szuburbanizációs fázis*, amikor a város lakói, és gyakran a különböző gazdasági tevékenységek (pl. kereskedelmi funkciók) kiköltöznek a város peremére, illetve a környező kisebb településekre. Ennek gyakori kísérőjelensége az ún. **urban sprawl**, amely során a túl gyorsan növekvő város „bekebelezi” a közvetlen környezetében lévő településeket, kiterjeszkedik, elindul egyfajta koordinálatlan, spontán, kaotikus elővárosodási folyamat, amely számos környezeti, közlekedési, társadalmi, de akár önkormányzati finanszírozási feszültséget is hordozhat. *Az urban sprawl tehát a városok és elővárosok, szuburbiák területi*

terjeszkedését jelenti a városkörnyéki rurális terek irányába. A jellemzően koordinálatlan területi expanziót jelentő folyamat magában foglalja a beépítetlen, szabad terek (természeti területek, mezőgazdasági területek, településen belüli zöldfelületek) időről időre történő átalakítását beépített területekké. Fontos megjegyezni azonban, hogy a szuburbanizáció és az urban sprawl között nem áll fenn feltétlen kölcsönös kapcsolat: a szuburbanizáció folyamata által kevésbé vagy még egyáltalán nem érintett városrégiókban is sok esetben jelentkezik a beépített felszínnek, a mesterséges felszínborítás térhódítása.

E folyamat jellemzően nem jár együtt a városok közigazgatási határainak módosulásával, hanem a városi lakosok, szervezetek, cégek, valamint a legkülönbözőbb, városhoz kapcsolódó tevékenységek települnek ki a város körüli településekre. Mindez a város körüli tér használatának és szerkezetének radikális átalakulásával jár, ahol a városias elemek kezdenek túlsúlyba kerülni. Ez a folyamat akkor válik sprawl-lá, azaz kaotikus szétterjedéssé, ha a **városok körüli rurális tereket, településeket felkészületlenül érik e folyamatok, és a várostérség egészét tekintve nem valósul meg valamiféle harmonizálás, együttműködés, egységes tervezés.** A városi hatások így mintegy „leigázzák” a vidéki területeket, felborítják a várostérség (város és tágabb környezete) **belső struktúráját** akár zöld gyűrűk, beépítetlen területek megszüntetésével, akár a felgyorsult és felemás agglomerációs települési fejlődésből adódó infrastrukturális, vagy éppen környezeti strukturális feszültségekkel, a közszolgáltatások anomáliáival.



A városközpontból való kiköltözés mozgatórugói

A sajátos problémakör kezelésének egyik alapvető feltétele, hogy a folyamat által érintett várostérség egészében megfelelő koordináció valósuljon meg az érintett települések együttműködésével, a terület egészére vonatkozó **tervezésen** alapulva.

Mit vizsgáltunk?

Kutatásunk során a koordinálatlan nagyvárosi terjeszkedés alatt nem kizárólag a lakosság (illetve a gazdasági tevékenységek) klasszikus, városmagból a központ város környezetében elhelyezkedő kedvezőbb lakókörnyezetet biztosító településekre való kiköltözése által dominált folyamatokat értjük. Minden olyan,

a beépítetlen területeket, jellemzően természeti-természetközeli területeket bekebelező, **a beépítettség**

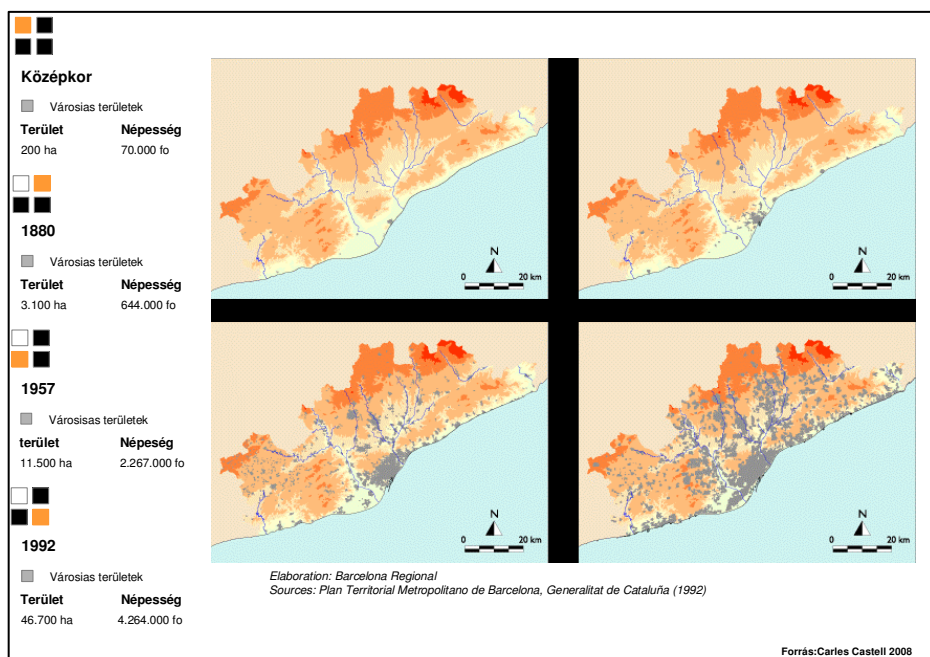
intenzitását növelő folyamatot ide sorolunk, amely akár a (nagy)városok közigazgatási határain átnyúlóan, akár részben azokon belül maradván (pl. az esettanulmány-térség központjában, a kiterjedt egyéb belterületi részekkel rendelkező Kecskeméten – ld. a 7. oldal keretes anyagát) jelentkezik egy adott városrégióban, mégpedig szabályozatlan, nem kellően koordinált formában.

Megkerülhetetlen kérdés azonban, hogy a városok területi terjeszkedése egyértelműen az urbanizációs ciklus szuburbanizációs fázisában a legerősebb. A szuburbanizáció tehát egyik fő kiváltó oka a koordinálatlan nagyvárosi terjeszkedésnek, bár nincs kizárólagos feltétlen kapcsolat a két jelenség között. Bár hazánkban az urban sprawl egyelőre elsődlegesen a főváros környezetében érvényesül, azonban már több vidéki (nagy)városunkban megindultak ilyen vagy ehhez hasonló folyamatok. Számos esetben ezt speciális településszerkezeti sajátosságok árnyalják, ezáltal speciális formákat mutat (például a kecskeméti eset), a folyamatok hosszabb távon mégis az urban sprawl irányába tartanak.

Látható: a várostérségek és azon belül is kiemelten a komolyabb feszültségeket (és lehetőségeket is!) hordozó nagyvárosi agglomerációk együttkezelésének megteremtése egyre sürgetőbb feladatként jelentkezik. Az Európai Unió irányadó szakpolitikai dokumentumai – így az Európai Területfejlesztési Perspektívák vagy a Területi Agenda – is markánsan megfogalmazzák a város-vidék kapcsolatok megerősítésének, együttkezelésének prioritását.

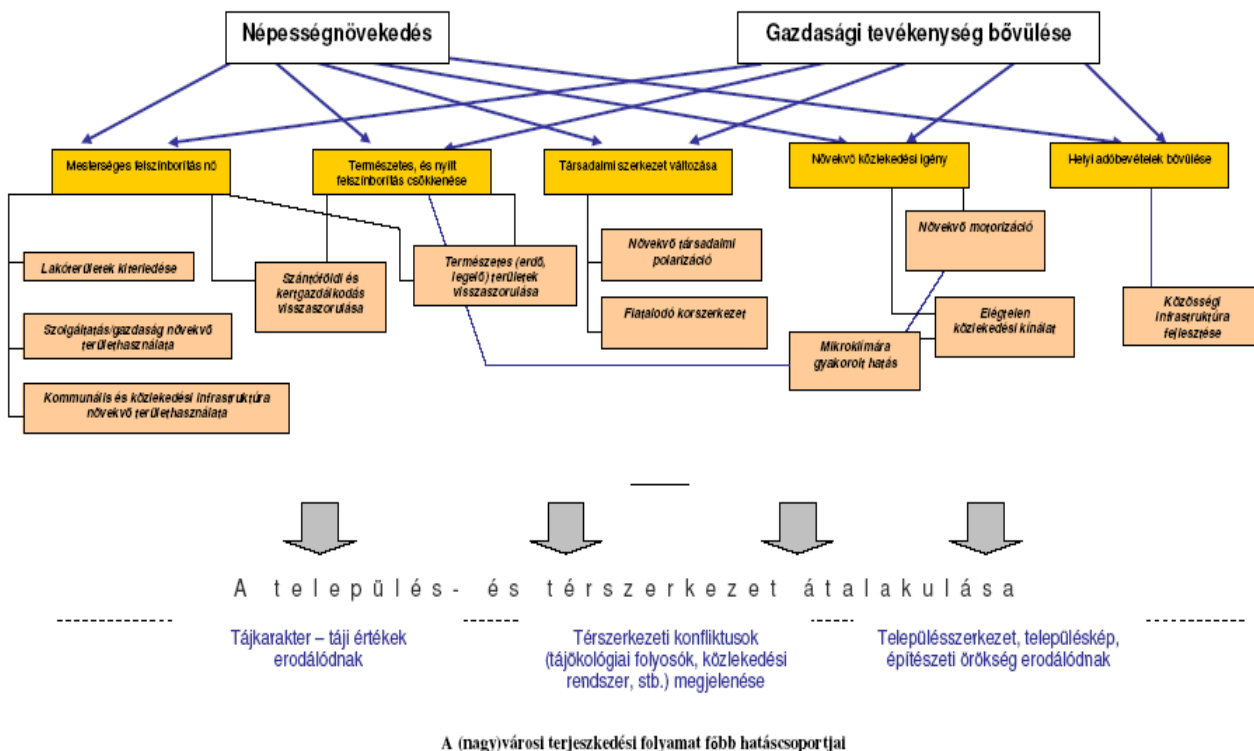
A probléma háttere

A szuburbanizálódó nagyvárosok környéki **települések önkormányzatai rövid távú előnyök érdekében jellemzően jelentősen növelik beépítésre szánt területeiket**, ami ellentétes a hosszú távú fejlődés, a fenntarthatóság elveivel. Mind környezeti, gazdasági és társadalmi következményeit tekintve alapvetően káros folyamatról van szó, amely a már említetteken felül kulturális, politikai és városvezetési problémák feltárását és a jelentkező konfliktusok megoldását igényli.



A városnövekedés történelmi fejlődése Barcelona példáján

Sajátos ellentmondással terheli a vizsgált folyamatokat, hogy a mesterséges felszínborítás növekedésének legmarkánsabb forrásaként jelentkező lakóterületi beruházásokkal nem, vagy jócskán elmaradó mértékben tart lépést a kapcsolódó infrastrukturális elemek kiépítése (közlekedési rendszerek, közszolgáltatási infrastruktúra), illetve a települési és településkörnyéki környezet állapotának fenntartása vagy javítása. A finanszírozási háttér kérdését bonyolítja, hogy az ingatlan (lakótelek-) értékesítésből származó önkormányzati többletbevételek rövid távon keletkeznek, míg a beköltöző lakosság és gazdasági szervezetek eredményeként növekvő helyi adóbevételek időben eltolódva és korlátozottan jelentkezik.



Nagyvárosi terjeszkedés Magyarországon

Szuburbanizáció és városi terjeszkedés hazánkban

Kontinensünkön, így hazánkban is a településhálózat sűrűsödési tereit a **nagyvárosok és a hatásukra radikálisan átalakuló tágabb környezetük** jelentik. Magyarországon ez a folyamat az elmúlt 20 évben markánsan felgyorsult, már-már robbanásszerűen jelentkezett. Ez egyrészt visszavezethető a piacgazdaság sajátosságaira, az életszínvonal emelkedésére és az életvitellel kapcsolatos elvárások változására, a személygépkocsik használatának terjedésére és a nagyvárosok fokozódó környezeti problémáira, másrészt viszont a szabályozás-tervezés lazulására, az erős önállósággal rendelkező önkormányzatok saját (gyakran rövid távú) érdekeinek érvényesítésére is, amely a rendszerváltozás után kialakult önkormányzati rendszer sajátosságaiból eredeztethető.

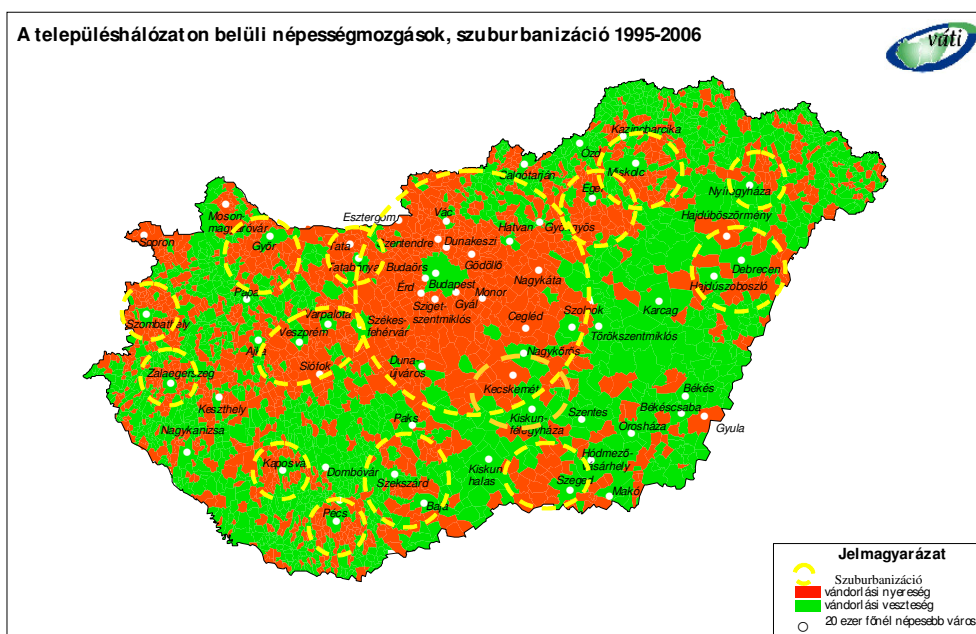
Az alapvetően a szuburbanizáció által gerjesztett, de egyes esetekben ettől függetlenül is jelentkező koordinálatlan városterjeszkedés legkiterjedtebben a **budapesti metropolisz-térségben** figyelhető meg, de további nagyvárosaink (*Miskolc, Pécs, Győr, Szeged*), illetve gyakran, és egyre növekvő mértékben a középvárosok (pl. *Kaposvár, Szombathely*) környékén is találunk erre utaló jeleket. Ezen kívül a városi terjeszkedés sajátos, nem a klasszikus jellemzőkkel leírható formái is megjelennek Magyarországon – mint arra az esettanulmány is kiváló példát szolgáltat.

Kecskeméti településegységes – az esettanulmány-térség

Hazánkban a szuburbanizáció, illetve az ez által gerjesztett urban sprawl legjellegzetesebb példáját a fővárosi agglomeráció szolgáltatja. Azonban több nagy- és középvárosunk környezetében megfigyelhető – a nem is mindig egyértelműen szuburbanizációs tendenciákhoz kapcsolódó – nagyvárosi területi

terjeszkedés. Kutatásunk során egy olyan mintaterület kiválasztására került sor, melynek kapcsán a közepes méretű, az OTT-ben együtt tervezhető térségként (is) definiált vidéki városok esetében is értelmezhető témákat megjelenítő javaslati anyag állítható fel. Esettanulmány-térségként a Kecskeméti településeggyüttes (a központi városon kívül Kerekegyháza, Lajosmizse, Ladánybene, Felsőlajos, Nyárlőrinc, Városföld, Helvécia és Ballószög tartozik ide) került kiválasztásra. A város térségében alacsonyabb mértékben és a jórészt – két-három települést leszámítva – a város közigazgatási határain belül maradván zajlik a lakóterületek és egyéb beépített felszínnek folyamatos térhódítása. Bár a beköltözések célterületei közigazgatásilag Kecskeméthez kapcsolódnak (a város egykori alföldi mezővárosként kiterjedt határral, így külterületén belül sajátos „egyéb belterületi részek”-kel rendelkeznek), településföldrajzi szempontból kvázi önálló entitásokként értelmezhetők. Az újonnan épülő lakó- és kereskedelmi jellegű területek térfoglalása éppen ezeket a településrészeket érinti leginkább.

Összegezve, a 90-es években fokozódó, és napjainkban csökkenő lendületű, de továbbra is zajló folyamat a szuburbanizációra és a városok területi terjeszkedése, mely alapvetően átrendezi a településközi viszonyokat. **E folyamatokra és következményeire jelenleg hazánkban még hiányosak a szervezett válaszok**, hiányos az ezirányú tervezési és szabályozási eszköztár, illetve ezek alkalmazása is.



Szuburbanizálódó térségek Magyarországon

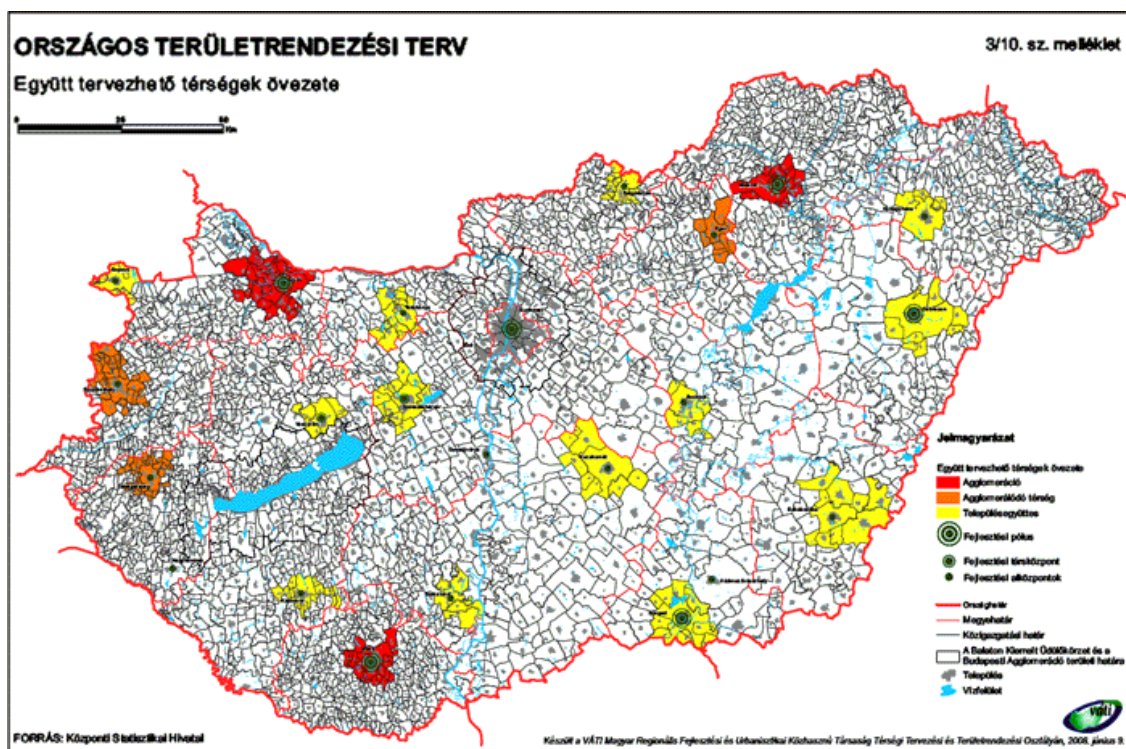
A funkcionális összetartozáshoz ideálisan kapcsolódik egy **adminisztratív igazgatási keret**, amely legitim intézményt, felelősséget rendel ezen térbeli összefüggésrendszer együttes kezeléséhez. **Magyarországon jelenleg** a várostérségek együttkezelését jelentő **keretek alapvetően hiányoznak**. Az elaprózott önkormányzati rendszerben kevés az egy önkormányzathoz tartozó (morfológiai értelemben különálló) település. Sok országban meglepték a települési önkormányzatok összevonását, amely így közigazgatási (önkormányzati) egységbe helyezte az összetartozó településeket. Legutóbb például Litvániában csökkentették közel ötödére az önkormányzatok számát.

A tervezési háttér

A **közösségi koordináció elsődleges eszközének**, a **tervezésnek** kiemelten fontos szerepe lehetne az elaprózott önkormányzati rendszerrel, a területi szintek gyengeségével jellemezhető hazai viszonyok között. A városok és környezetük, ellátott körzetük, azaz a város és vidéke rendszerek együttes fellépése, közös, összehangolt cselekvése hazánkban ezen a téren (is) komoly hiányosságokat mutat, noha a különböző együttműködési területek (például közös tervezési, fejlesztési tevékenység) releváns válasszal szolgálhatnának a vizsgált problematikára.

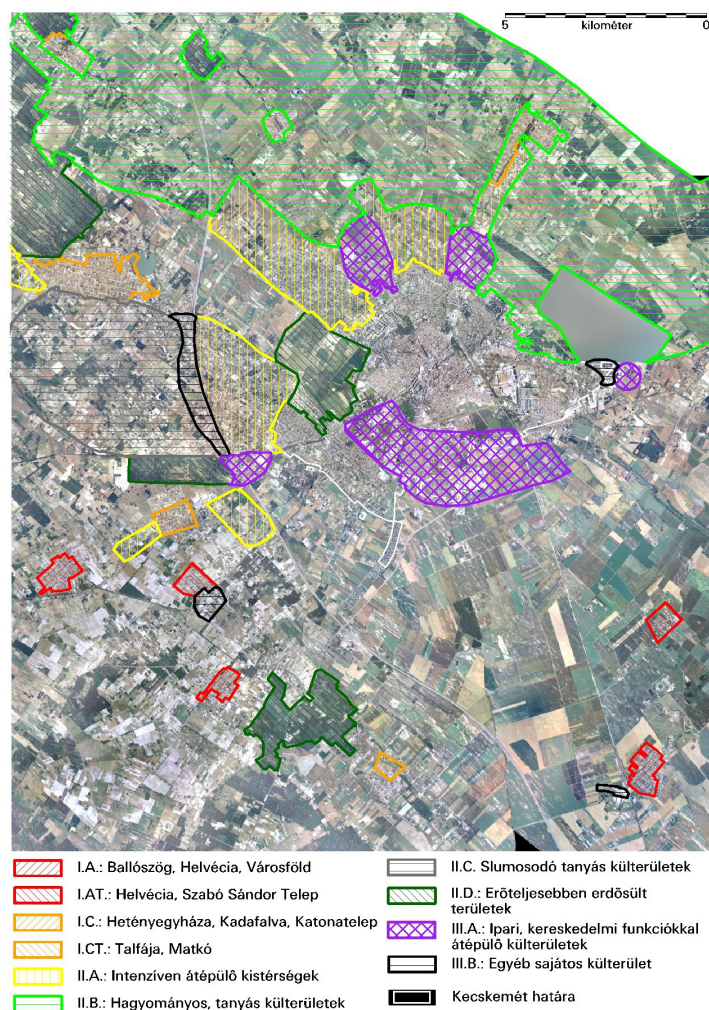
A tervezési kérdéskör kapcsán a kutatásnak speciális aktualitást ad az Országos Területrendezési Terv 2008. évi módosítása során a dokumentumba nevesítve bekerült **együtt tervezhető térségek kategóriája**, mely térségre közös, egyszerűsített településszerkezeti terv készíthető. Az együtt tervezhető térségek tulajdonképpen az ország nagyobb városait és térségüket jelentik, azaz a fent említett (szub)urbanizálódó, illetve agglomerálódási folyamatokkal érintett területeket. Ezáltal az OTfT módosítása a (nagy)városi agglomerációk, agglomerálódó térségek, településegységek környezetében folyó terjeszkedési tendenciákra adható válaszok egyik elemét nevesíti.

Az együtt tervezhető térségek meghatározásánál a törvény a KSH – évtizedekre visszatekintő vizsgálatokat, illetve több lehatárolási kísérletet követően – 2003. augusztus 1-jén megszületett lehatárolását vette figyelembe, melyben összesen 21 nagyvárosi településegység került megnevezésre: 4 agglomeráció, 4 agglomerálódó térség és 13 településegység, melyekbe összesen 386 települést soroltak.



Az Országos Területrendezési Tervben szereplő együtt tervezhető térségek

LEHETSÉGES VÁLASZOK



Forrás: Csatári B. alapján Váti

A nagyvárosi szétterülés, agglomerációs növekedés kezelésének lehetséges válaszai – egy stratégia sarokkövei

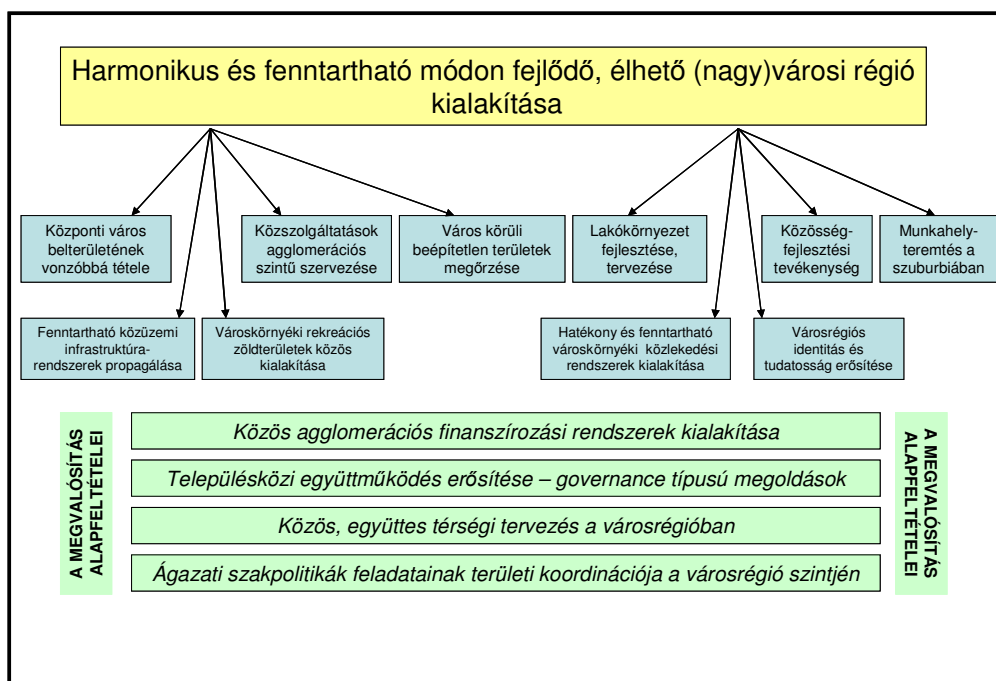
A városkörnyéki szuburbanizációs és terjeszkedési folyamatok jelentősége és tendenciája alapján a városrégiók által támasztott kihívások egyre fokozódnak. Éppen ezért szükséges egy olyan **határozott szakpolitika meghatározása** a témakörben, amely kijelöli a várostérségek fejlődésével kapcsolatos **alapvető prioritásokat, értékeket**, a problémakör kezelésének, megfelelő közösségi **koordinációjának irányait**. Ha megszületik egy ilyen koncepcionális dokumentum, ami mögött valóban határozott támogatottság alakul ki, akkor van esély arra, hogy a városkörnyéki fejlődés a közös számára harmonikusabb irányt vegyen.

A (nagy)városi koordinálatlan területi terjeszkedés kezelésére irányuló lehetséges stratégia felvázolása előtt érdemes számba venni azokat az **alapelveket**, melyek a problémához való közelítés sajátosságait kiemelve a felsorolandó javaslatok és célkitűzések szemléletbeli alapját képezik.

A stratégia alapelvei

- a városrégió-szinten való közös felelősségvállalás melletti elköteleződés;
- a fenntartható, hatékony és egyenlő esélyeket nyújtó területhasználat;
- zöld, élhető, egészséges lakókörnyezet iránti igény elismerése;
- közlekedési igény mérséklése;
- térségi és táji szemlélet elve;
- sok központú várostérség és együttműködő településeggyüttes – policentrikusság alapelve;
- települési funkciók együtt tervezése és integrált fejlesztése;
- hosszú távú, tudatos, jövőorientált gondolkodásmód.

A felsorolt alapelvek teljesülése mellett az alábbi **átfogó és részcélok** elérése járulhat hozzá egy nagyvárosi régió harmonikus fejlődéséhez:



A jelenség kezelésére vállalkozó közösségi szakpolitika minden bizonnyal számos elemre kell, hogy építkezzen (például településközi együttműködések, szabályozás, adópolitika, közművek árképzése, távmunka, közlekedésfejlesztés), de ezek közül is kiemelt szerepet tölt be a **településtervezés, területi tervezés**, beleértve a településhálózat tervezésére irányuló törekvéseket.

Lehetséges eszközök

A közös tervezés, illetve a tervek érvényesítésére sokféle eszköz alkalmazása kínálkozik. A nemzetközi és hazai szakirodalom feldolgozása alapján a városok területi növekedésének hatékony menedzselését, koordinálását, és a szabad területek védelmét szolgáló eszközöket az alábbi csoportokba soroltuk (az eszközök és nemzetközi példák részletesebb bemutatása a kutatási jelentésben érhető el):

- **Földtulajdonnal kapcsolatos lehetőségek:** az állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő földek adásvétele nagymértékben hat a városok térszerkezetére, és befolyásolja a városok területi növekedésének mintázatát. További érdekes megoldási lehetőséget jelent az új városok alapításának lehetősége, mely számos országban újra és újra napirendre kerül.

- **Szabályozó típusú megoldások:** a területi tervezés, településrendezés eszközei közül kiemelhetőek az *abszolút korlátozások* (övezeti lehatárolások, építési engedélyek, fejlesztési moratóriumok), az „*átvitt fejlesztési jogok*” rendszerének alkalmazása, illetve egyéb, *nem abszolút korlátozások*, mint például a *fejlesztési költségek áthárítása* a fejlesztőkre, vagy a *helyi növekedési zónák állami támogatása*.

- **Ösztönző alapú megoldások:** a nem-kívánatos irányú fejlesztések, beruházások irányába ható hajtóerőket csökkentik pénzügyi vagy nem pénzügyi típusú beavatkozások által. Idesorolhatóak a *fejlesztési, vagyoni, illetve ingatlan adók*, de a *barnamezős fejlesztések különböző ösztönzői*, vagy a *lakástámogatási rendszerek* megfelelő kialakítása is. A nem pénzügyi típusú beavatkozások között kiemelhető például a *belvárosi területek vonzóbbá tétele*, vagy a *városi szolgáltatások regionalizálása*.

- **Kormányzással kapcsolatos megoldások:** az *önkormányzatok*, vagy egyéb piaci és társadalmi szereplők *informális* (önkéntes, alulról szerveződő) együttműködésétől kezdve, a *közigazgatási határon átnyúló kooperációk* elősegítésén keresztül, a *közigazgatás átszervezésével bejáróan számos eszköz sorolható ide*. Továbbá említhető még a *kereslet-orientált menedzsment* (városmarketing) eszközök alkalmazása, valamint a „*jó kormányzás*” (*good governance*) területi alapokon való megvalósítása.

- **Szemléletformálási lehetőségek:** a közösségi véleményalkotást, szemléletformálást elősegítő olyan „*szoft*” típusú beavatkozások, melyek információt nyújtanak az urban sprawl hatásairól és következményeiről. Ide tartoznak az *információs és oktatási kampányok*, de kiemelhető a *regionális identitás építésének szükségessége* is.

Egy új kormányzati szint Hollandiában

Hollandiában központi döntés volt a II. világháború után, hogy nem a nagyvárosi központokat erősítik tovább, hanem egész Hollandia területére kiterjedő, területileg kiegyenlítettebb („spread” típusú) fejlődést indukálnak, azaz a kisebb városokba irányítják a növekedést. Ezáltal az urbanizáció egy „civilizáltabb” formájának megvalósítását kísérlik meg mintegy 50 éve. Minderről közösségi konszenzus van, azaz az elmúlt 50 évben a kompakt városok és kompakt fejlődés „nemzeti célként” létezik Hollandiában (ez alatt 35 fő/ha népsűrűséget értenek, valamint azt, hogy a meglévő vasútvonalak orientálják a fejlesztéseket, továbbá a többközpontúság kimondott cél, azaz a kisebb központokba koncentrálnak a további növekedést, fejlesztéseket).

Jobbra: A hét városrégió elhelyezkedése Hollandiában

Alul: Az Arnhem-Nijmegen városrégió

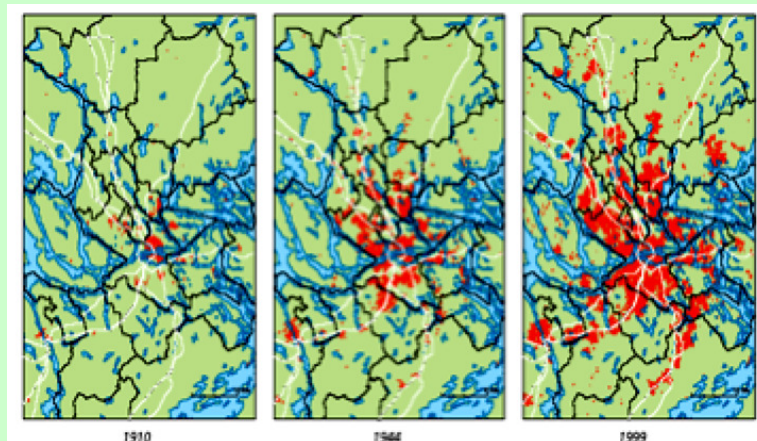


A kiegyenlítettebb fejlődés erősítésére kísérleti jelleggel bevezették a városrégió szintjét a meglévő három közigazgatási szint mellett (valós közigazgatási szintek a nemzeti, tartományi és a helyi szint), melynek keretében 7 városrégiót alakítottak ki. A regionális kormányzat (a városrégió) szerepe szerény, ugyanakkor sikeres együttműködésként jelenik meg, az egyik jó példa erre a kb. 720.000 lakosú Arnhem-Nijmegen városrégió. A városrégió 20 önkormányzatot foglal magában, és az alábbi területeken való együttműködés céljából jött létre: gazdaság, területi tervezés, infrastruktúra, tömegközlekedés és klímapolitika. A helyi és a regionális érdekeket egyaránt figyelembe vevő konszenzusalapú döntéshozatalra jó példa a városok növekedési határának kijelölése. Minden önkormányzat meghatározta a saját városának növekedési határát, a beépített terület határát (ezen belül lehet korlátozások nélkül új építések megvalósítani), melyen kívül tilos fejlesztéseket véghez vinni. Az új építések feltétele volt, hogy 50%-ának „olcsó” építkezésnek kell lennie, azaz bérház, vagy tulajdonosi lakhatás céljára kell épülnie, de 70 000 euró alatt. Az egyszerű és olcsó (smart) növekedés betartása miatt sikeres a városrégió.

Arnhem-Nijmegen Városrégió Regionális Bizottsága, 2008.

Példa: Stockholm - a „befelé épülő város”

A svéd fővárosban, Stockholm-ban egy komplex ösztönzőkön alapuló módszerrel válaszoltak az urban sprawl kihívásaira. Az alábbi ábrán jól látható Stockholm városának hosszú távú területi terjeszkedése, ami ahhoz vezetett, hogy a város és környékének 1999-es fejlesztési tervben „A befelé épülő város” elvét tűzték ki célul.



Barnamezős rehabilitáció keretében az egykori ipari negyedet, Hammarby Sjöstad-ot, lakó- és kereskedelmi funkciójú övezetté alakították át. A negyedben megvalósult fejlesztési projekt a környezetbarát megoldások egyik kiváló példája: újrahasznosító üzemek épültek, a közösségi közlekedést fejlesztették, valamint rekreációs övezeteket hoztak létre. A szuburbán zónában pedig a policentrικusság állt a középpontban. A policentrικus településhálózat-fejlesztés nem érhető el anélkül, hogy adott legyen a feltétel a kisebb települések népességnövekedése számára is. Azáltal, hogy ezeket a településeket is összekötötték a városközponttal (nagy sebességű vonatok), a kiköltözőknek több lehetőségük nyílik a lakóhely kiválasztására, így egyenletesebbé válhat a népsűrűség. A közösségi közlekedés hatékonyságának növekedése maga után vonhatja az egyéni közlekedés háttérbe szorulását, így a környezetszennyezés és a közlekedésre fordított idő is csökkenhet.

Beke, H.: Urbanization and urban sprawl, 2005

A várostérségi együtt tervezés lehetséges funkciói

A várost és környékét magába foglaló várostérségek belső összekapcsolódása természetesen jelentős mértékben eltér a különböző méretű városok körüli terekben. Például Budapest esetében a szuburbanizációs-agglomerációs viszonyok sokkal nyilvánvalóbban jelentkeznek, a városi szétterülés sokkal határozottabb, a nagyfokú befektetői, kiköltözői aktivitás révén sokkal komolyabb feszültségeket hordoz, mint egyes vidéki városok esetében. A kutatás tapasztalatai, illetve a nemzetközi példák alapján felállított **javaslat** a kecskeméti példából kiindulva **a közepes méretű, az OTTrT-ben együtt tervezhető térségként (is) definiált vidéki városok esetében is értelmezhető témákat** jelenít meg.

A települések közötti együttműködések legfontosabb területe a közösségi koordinációt rendszerszerűen biztosító tervezés. Megközelítésünk **stratégiai orientációjú**; javaslatunkat a városkörnyékben, mint rendszerben jelentkező problémák, **megoldandó feladatok** (mindenek előtt szuburbanizáció és urban sprawl) **szempontjából vezetjük le**, nem a jelenlegi tervek, szabályok, támogatások (vagyis eszközök) keretei között keressük a lehetséges módosítható pontokat. Az együtt tervezés megítélésünk szerint a stratégiai, koncepcionális, fejlesztésorientált és a területhasználat-orientált rendezési tervekre egyaránt vonatkozik, bár a továbbiakban elsősorban a területhasználati, rendezési tervek irányulnak javaslataink, kiegészítve azzal, hogy a funkciók kialakításához a fejlesztési programoknak, projekteknek is hozzá kell járulniuk.

A közös tervezés szempontjából fontos hangsúlyozni, hogy **nem a dokumentumok kialakítását tekintjük elsődlegesnek, hanem mindenekelőtt a valós közös gondolkodást és érdemi együttműködést**, ami nem reked meg szakmai szinten, hanem a döntéshozók bevonásával valósul meg. Ugyanakkor tisztában vagyunk azzal, hogy az agglomerációs térszervezés általunk képviselt szempontjain

túl számos egyéb szempont (például önkormányzati kompetenciák tiszteletben tartása) is figyelembe veendő. Éppen ezért javaslatunk nem terjed ki arra, hogy milyen tervnek mely tervektől kell konkrét kompetenciákat átvennie, illetve kell-e várostérségi terveknek településtervezési kompetenciákat elvonnia. Az általunk javasolt térben közösen alakítandó funkciók esetében a közös gondolkodás és az összehangolás fontosságát hangsúlyozzuk, vagyis a közösen tervezhető várostérségek tervezési együttműködéséhez kívánunk stratégiai alapon szempontokat adni.

Az ún. közösen tervezhető témák köre különböző adottságú, méretű, földrajzi helyzetű városok környezetében eltérő lehet. Éppen ezért elsőként fontosnak tartjuk, hogy a **közösen tervezendő témák**, funkciók **meghatározásához bizonyos általános szempontok** fogalmazódjanak meg. A tapasztalatok alapján az alábbi funkciók, struktúrák együttes tervezése lehet indokolt:

Együtt tervezendő funkciók/struktúrák lehetséges csoportjai

- a várostérség egészét átszövő struktúrákra irányuló tervezés (pl. ökológiai hálózat; közlekedési rendszerek, stb.);
- a központi város és vidéke közötti munka- és feladatmegosztást biztosító funkciók betöltéséhez szükséges térstruktúrák (pl. foglalkoztatás és közszolgáltatás-nyújtás helyszínei);
- olyan elemek fejlesztése, illetve térbeli kijelölése, amelyek nemcsak az adott települést, hanem meghatározóan a várostérség egészét szignifikánsan érintik;
- olyan fejlesztési területek, funkciók kijelölése, amelyek megszerzésében a várostérség települései egymással versenyhelyzetben vannak, ugyanakkor a megfelelő (helytakarékos, hatékony, olcsó, fenntartható stb.) telepítése az egész településeggyüttes érdeke (pl. iparterületek, kereskedelmi központok);
- alapvetően az egyes települések olyan településszerkezeti elemei, amelyek a településhatáron átnyúlhatnak, illetve folytatásuk, vagy éppen azt kiegészítő/ellensúlyozó térhasználat, valamint szerkezeti elem megléte a szomszédos település területén indokolt;
- minden egyéb, aminek összehangolt tervezésére közös szándék mutatkozik valamennyi települési önkormányzat között és a közérdekeket képviselő fő térségi szereplők (mindenek előtt civil szervezetek) szerint.

Együtt tervezési tématerületek

A vizsgált szakirodalom, kutatási tapasztalatok, a Kecskeméti esettanulmány tanulságai, és a munkában résztvevő, illetve bevont szakemberek szakmai tapasztalatai alapján összegeztük a közös területhasználati, térszervezési témák lehetséges körét, amelyeket e várostérben egységesen, és/vagy koordináltan javasolt együttkezelnünk. Az alábbiakban bemutatásra kerülő tématerületek tervezésében különböző formákban és szinteken valósulhat meg az érintett önkormányzatok együttműködése. A legerősebb együttműködési forma, amikor az érintett települések közös egyszerűsített településszerkezeti tervet készítenek, a „legpuhább” formának pedig a településvezetők közötti időről időre történő egyeztetéseket tekinthetjük a különböző szándékokkal, elképzelésekkel, érdekekkel kapcsolatban.

Lehetséges tervezési együttműködési formák várostérségekben

- Közös vizsgálati munkafázis
- Együttműködés magasabb területi szintek tervezésében
- Folyamatos szakmai és döntéshozói egyeztetés
- Közös várostérségi célalakítás (stratégia, jövőkép)
- Struktúratervezés
- Közös fejlesztési program
- Közös településrendezés (közös egyszerűsített szerkezeti terv)
- Fejlesztési projekt területére több település közös RRT-t készít
- Intézményi-feladatellátási megállapodások

Lakóterületek terjeszkedésének koordinációja

Miért van rá szükség?

A szuburbanizációs tendenciákat mutató (nagy)városi terekben az egyik legjellemzőbb tendencia a lakosság kiáramlása a belső városi terekből a városkörnyéki rurális környezetbe, az egészségesebb, tisztább, kevésbé zsúfolt, zöldfelületekben gazdagabb lakóterületek iránti (jogos) igény miatt. Az új lakóterek megjelenése és növekvő aránya tehát „természetes” folyamatnak tekinthető, azonban tudatosan egy meghatározott mederben célszerű tartani a beépített felszínnek térhódítását. Ennek lehet eszköze a lakóterületek terjeszkedésének felügyelete, szabályozása; azaz meghatározott célterületekre való irányítása, és ezáltal az értékes mezőgazdasági földterületek, az ökológiai szerepű természeti (erdő- és rét-) területek megőrzése. Ez egyrészt a jövő generációk, másrészt a jelenbeli, lakófunkciótól eltérő célú olyan felhasználás tekintetében fontos, ami a városrégió lakossága számára is kiemelt hasznosságú (például nyílt rekreációs terek – szabadidőparkok, parkerdők, közösségi használatú sportpályák).

Mire figyelünk a tervezés során?

- közlekedési hálózatok, közüzemi infrastruktúrák lakóterületekhez való igazítása;
- értékes mezőgazdasági területek védelme;
- a lakókörnyezet minőségének védelme érdekében a lakóteret tagoló zöld és szabad területek biztosítása.



Meginduló beépítés a kecskeméti „Zöldék” területén. A zöldterületbe ékelődő lakópark épületállománya jómódú beköltözőkről árulkodik.



Nagy alapterületű, falakkal védett, eklektikus, tájképromboló ingatlanok megjelenése Kecskemét egykori tanyasi, zártkerti övezetében.

Térségi zöldfelületi és rekreációs rendszer

Miért van rá szükség?

A nagyobb városok környezetében ideálisan sajátos urbanisztikai funkciót is be kell, hogy töltsenek a zöld területek a város és környéke a funkciómegosztás jegyében (város körüli ökológiai és rekreációs funkciók), esetenként pedig egészen sajátos konkrét funkciót is viselhetnek. Ez utóbbira példa a kecskeméti városkörnyék észak-nyugati körzetében telepített erdők jelenléte, amelyek a homokvidéken elhelyezkedő várost védi a szél szállította homoktól az uralkodó széliránynak megfelelő lokalizációval. Nyugati városok sora igazolja a mesterséges városi területek körüli természetközeli területek áldásos hatásait (klimatológiai, szociális-jóléti, rekreációs, ökológiai szempontból). A városnövekedés (különösen az extenzív fejlődés) esetében kiemelten fontos e zöld területek tudatos megőrzése, bővítése, fejlesztése.

Külön kell hangsúlyozni az urbanizációval jelentkező igényt (növekvő környezettudatosság, népszerűsödő egészséges életmód stb.) a szabadterei rekreációs lehetőségek megteremtése vonatkozásában. A város körüli térségben szükséges védeni/megteremteni/megerősíteni/kijelölni a környezetbarát (nem motorikus, kevés beépítést igénylő) sportolási lehetőségeket, kiránduló erdőket, parkerdőket, a kapcsolódó turistautakat, kerékpárutakat, illetve területtől függően egyéb környezetbarát, szabadterei szabadidős tevékenységek tereit.

Mire figyelünk a tervezés során?

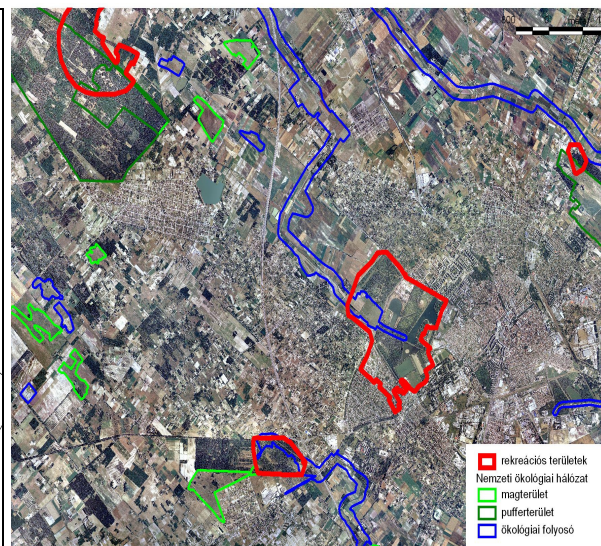
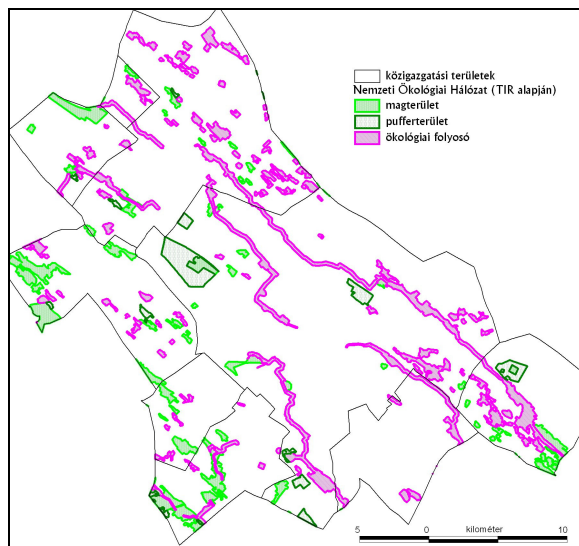
A városok körüli zöldfelületi rendszernek, a „zöld gyűrű”-nek a város körüli térben kell hasznos övezetet alkotnia. A tervezés feladata a főbb zónák, övezetek kijelölése; a szabályozási szintet települési kompetenciában szükséges tartani. E területeken kerülni kell minden a zöld felületet csökkentő, táji, természeti és esztétikai értéket erodáló tevékenységet; továbbá fejleszteni kell a szükséges rekreációs infrastruktúrát.

A.) Ökológiai hálózatok (belterületen átfutó folyosók is):

- Natura2000 területek – Ramsari egyezmény területek
- Védelmi erdők (talajvédő, Kecskemét esetében homokfűvást megfogó erdők stb.)

B.) Szabadterei rekreációs helyszínek:

- Parkerdők, kirándulóerdők
- Turistautak, kerékpárutak, természeti látnivalók
- Vendéglátó tanyák-lovaglási lehetőségek
- Egyéb szabadterei sport helyszínek.



Főbb ökológiai zónák (balra) és rekreációs területek (jobbra) Kecskemét térségében

Térségi jelentőségű gazdasági területek

Miért van rá szükség?

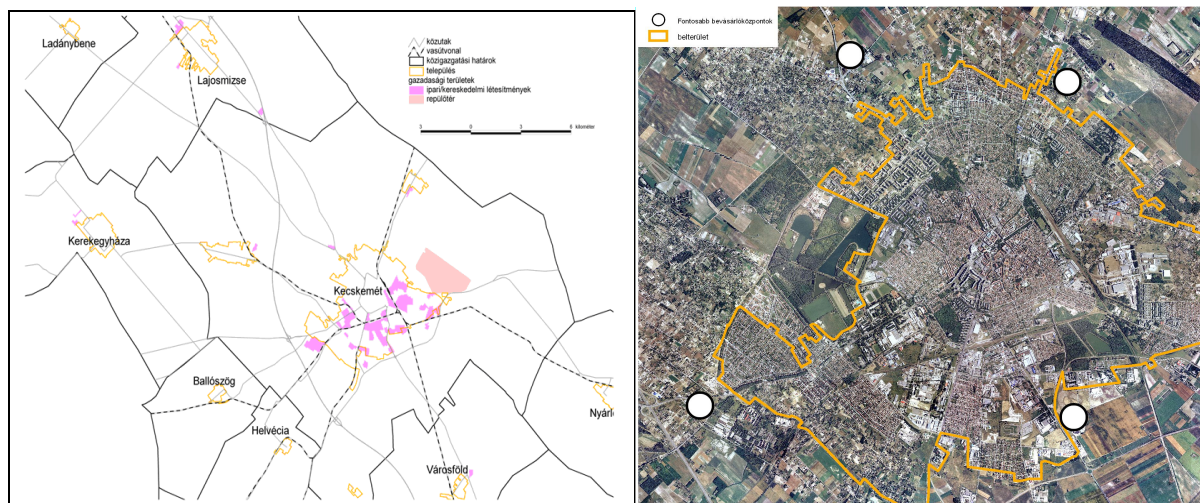
A gazdaság alapvető térségi kerete nem a település. A piaci kapcsolatok gyakran nemzetközi jelentőségűek, de legalábbis regionálisak, a beszállítói kapcsolatok is legalább regionális léptékben szerveződnek, de a vállalatok, intézmények foglalkoztatási tere is vonzáskörzeti léptékben értelmezhető. A gazdasági tevékenységek negatív és pozitív externáliái markánsan jelentkeznek egy, az ingázási vonzáskörzeti kapcsolatokat is leképező várostérségben. A közös érintettség mellett ráadásul a várostérség települései között erős verseny jelentkezik a helyi adók lokalizálása érdekében, amely egyértelműen kedvezőtlen folyamat. A gazdasági tevékenységek a térség egésze (és jó eséllyel a befektető) szempontjából optimális (területtakarékos, fenntartható, jól megközelíthető stb.) elhelyezésére a közös tervezés által biztosított közösségi koordináció kínálhat megoldást.

Éppen ezért javasolt arra törekedni, hogy a nagyobb beruházások (illetve az azoknak helyet adó területek) a leginkább megközelíthető, a lehető legkevesebb környezeti (vagy éppen tájesztétikai) hatással járó helyszínen kapjanak helyet. Ideálisan a közös tervezéshez az iparüzési adóbevételek megosztásának is kapcsolódnia kell, amelyre bár kivételes jelleggel, de Magyarországon is találunk példát (Abai kistérség ipari parkja).

Különösen fontos azon területek összehangolt kijelölése, amelyek sok embert „mozgatnak meg” (nagyobb iparterületek, ill. látogatott bevásárlóközpontok). Mindkettő a népesség-áramlási viszonyokra gyakorolt hatása miatt kezelendő várostérségi keretben.

Mire figyeljünk a tervezés során?

- közös munkaerőpiac együttes, hatékony szervezése;
- versenyhelyzet helyett kooperáció, szinergiák: közös fellépés a telephelyi versenyben - akár helyi iparüzési adóbevételek megosztással;
- közlekedési hálózatok, infrastruktúrák igazítása annak érdekében, hogy a fő foglalkoztató helyszínek, a lakóterületekről elérhetőek legyenek (közösségi közlekedéssel, kerékpárral, autóval);
- értékes mezőgazdasági területek védelme;
- meghatározó iparterületek és városperemi, városkörnyéki kereskedelmi zónák (bevásárlóközpontok) koordinált telepítése.



Térségi jelentőségű gazdasági területek (iparterületek balra, kereskedelmi központok jobbra) Kecskemét térségében

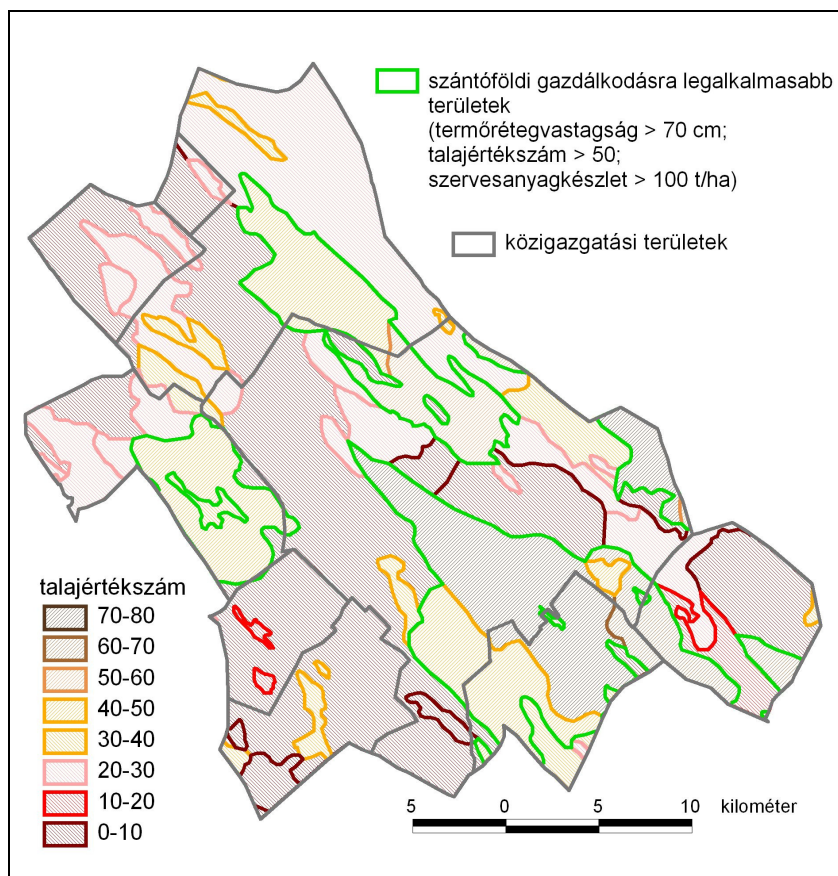
Mezőgazdasági területek védelme

Miért van rá szükség?

A lakossági szuburbanizáció és a gazdasági szervezetek városkörnyékre települése jelentős „területfaló” hatással jár a (nagy)városi agglomerációkban. A lakóterületek koordinált kijelölése kapcsán is szót ejtettünk arról, hogy a mesterséges felszínborítás térhódítása során fokozott figyelmet kell fordítani az értékes földterületek megőrzésére. Mindez különösen érvényes a mezőgazdaság vonatkozásában: a magas aranykorona-értékkel bíró, kiemelkedően értékes földterületek akár lakófunkció, akár gazdasági célú területhasználat céljából való beépítését el kell kerülni. A jó minőségű termőföldeken a helyi termelés fenntartása, ösztönzése javasolt a helyi piac ellátása céljából. A helyi termelés, termékek felfutása nem csak gazdasági, de fenntarthatósági szempontból is előnyös, és a térség versenyképességét növeli. Ezen földekkel így hosszabb távon számolhat a városségió, mint „stratégiai területekkel”, ahol a helyi ellátás biztonsága érdekében bármikor folytatható mezőgazdasági tevékenység, illetve alapjául szolgálhat a központi várost, mint felvevőpiacot ellátó helyi mezőgazdasági termékek előállításához. A közös városségiós tervezési tevékenység kapcsán történhet meg e területek, esetleg összefüggő zónák közös, koordinált, jelzésértékű kijelölése.

Mire figyeljünk a tervezés során?

- minőségi termőföldek védelme – legmagasabb aranykorona-értékű földterületek kijelölése;
- stratégiai termőföld területek fenntartása – tartalékolása (helyi ellátás biztonsága érdekében);
- mezőgazdasági feltáró/dűlő utak megfelelő minőségű hálózatának biztosítása, településközi összehangolása;
- a város és környező agrárterületek között helyi kereskedelmi kapcsolatok erősítése, a környező termelők helyi termékeit vásárolják a városban, ami fenntarthatósági és gazdasági-társadalmi szempontból is kívánatos lenne, ezzel is erősítve a város-vidéke kapcsolatokat.



Jó minőségű talajok lehatárolása Kecskemét térségében az érintett településrendezési tervdokumentumok alapján

Közzolgáltatások közös szervezése-telepítése

Miért van rá szükség?

A közzolgáltatások településközi együttműködések keretében történő ellátása kulcsfontosságú és jelentős hatékonyság-növekedéssel jár a hazai elaprózott önkormányzati rendszerben. A munkamegosztáson túl az egyes közzolgáltatások területi telepítése, (közösségi és fenntartható alternatív közlekedéssel való) elérhetőségük optimalizálása kiemelt tervezési feladat, amelyet a közlekedéssel szorosan összehangolva célszerű fejleszteni.

Egységesen tervezett várostérségi intézményi együttműködés keretében több lehetőség kínálkozhat arra is, hogy ne egy településen koncentrálódjanak a funkciók, hanem várostérségi szinten optimális funkciómegosztás alakuljon ki.

Az egyes közzolgáltatások (általános iskolák, középiskolák, szakiskolák, szociális közzolgáltatások, kulturális szolgáltatások, háziorvos, járóbeteg-szakellátás, védőnői szolgálat, sürgősségi és ügyeleti ellátások) ellátási rendszereit sok esetben ma is többcélú társulások látják el, várostérségi szintű egységes és tudatosan tervezett szervezésük (továbbá a többi funkció kijelölésével való koordinációjuk) azonban indokolt.

Mire figyeljünk a tervezés során?

- a térség egészében a népesség és annak az egyes szolgáltatások esetében releváns csoportjainak elhelyezkedése,
- e szolgáltatáscsoportok elérhetőségi viszonyainak elemzése (közúti távolság, közösségi közlekedési, kerékpáros, illetve személygépjárművel történő elérése stb.)

Agglomerációs közlekedési rendszerek tervezése

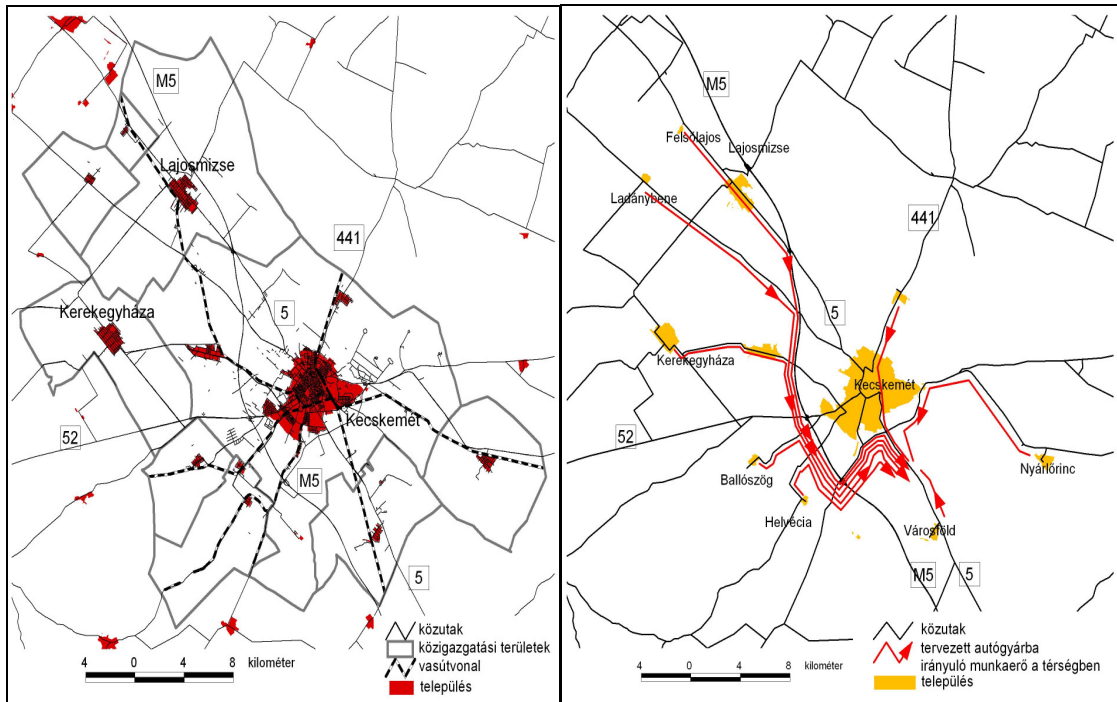
Miért van rá szükség?

A felsorolt együtt tervezendő tématerületek mindegyikén „átívelő” kérdésként tekinthetünk a közlekedési rendszerek tervezésére. Elsődleges szempont a közös hálózat kialakítása során hogy a létrehozandó rendszer a fenti területhasználati kategóriákat, különböző funkciókat kiszolgálja, illetve azokat ne sértse. Az infrastruktúra kialakítása vagy továbbfejlesztése során előnyt kell, hogy élvezzenek a fenntartható megoldások: a közösségi közlekedés (ezen belül is a kötöttpályás formák), és az alternatív egyéni közlekedési módok (pl. kerékpár), valamint az ezeket kiszolgáló háttérelemek (állomások, parkolók stb.). A hálózatok vonalvezetésének tehát amellet, hogy össze kell kötnie a főbb funkcionális tereket (munkahelyek, lakóterek, rekreációs terek), tiszteletben kell tartania az ökológiai, mezőgazdasági vagy rekreációs funkciók miatt beépítetlenül hagyni szándékozott területeket is. A rendszerek tervezése során az alábbi részfeladatokra kell külön figyelmet fordítani:

- közösségi közlekedés hálózatai – kiemelten kötöttpályás (villamos, elővárosi vasút);
- kerékpáros és egyéb alternatív közlekedés hálózatai (olyan belterületi hálózati elemeket is ideértve, amelyek nagyobb egységeket kötnek össze, illetve városi közlekedési tengelyek részei);
- közutak (az összes külterületi elem, a belterületiek közül a településből ki-, illetve bevezető tengelyek, valamint a településeket átszelő utak);
- dűlőút hálózat (szilárd burkolat és portalanítás nélküli utak, külön figyelemmel a tanyákat összekötő hálózati elemekre)

Mire figyeljünk a tervezés során?

- lakóterületek feltárása és a központi várossal való összeköttetése;
- ökológiai szerepű zöld zónák, védett természeti területek elkerülése;
- intermodalitás elősegítése;
- közösségi (kiemelten kötöttpályás) és alternatív közlekedési formák támogatása.



A jelenlegi közúthálózat, ill. a tervezett Mercedes autógyárba irányuló munkaerő becsült ingázási térképe
Kecskemét térségében



EUKN Európai Városi Tudáshálózat

- Fenntartható és hatékony városi tudáshálózat
- Tapasztalatsere
- Városfejlesztés európai jó példái

Szolgáltatások:

- Elektronikus könyvtár
- Hírlevelek
- Konzultációs szolgáltatások
- Hálózatszervezés

Az Európai Városi Tudáshálózat elsődleges célja, hogy összekapcsolja az európai városokat és minden szinten lehetővé tegye a tudás elérhetőségét.



Nemzeti Fókuszpont

Váti Kht. Nemzetközi, Területpolitikai és Urbanisztikai Iroda

Tel.: 06 1 224 3270

E-mail: eukn@eukn.hu

Web: www.eukn.eu ; www.eukn.hu

*Gazdaság, tudás és foglalkoztatás, Társadalmi befogadás és integráció,
Közlekedés és infrastruktúra, Városi környezet, Lakásügy, Közbiztonság és
bűnmegelőzés*

