

A VÁROSTERVEZÉS ERŐSÍTÉSE

ELEMZÉS ÉS JAVASLATOK NEMZETKÖZI TAPASZTALATOK ALAPJÁN



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: Dr. Ricz Judit és Dr. Tomay Kyra. Szerzők: Dr. Ricz Judit, Dr. Tomay Kyra, Salamin Géza, Somfai Ágnes, Hoffmann Csilla, Gere László, Eszenyi Orsolya. Közreműködők: Jos Jonkhof (University of Wageningen, Körmendy Imre (Corvinus Egyetem), Dr. Péti Márton és Sain Mátyás (Váti Kht.), Wim Timmermans (University of Wageningen).



Budapest, 2009. június



A kiadvány 2009. I. félévében a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium támogatásával, az Építésügyi Célelőirányzat 2008. Településrendezést megalapozó kutatások c. pályázata keretében készült, „Települési tervek érvényesülésének erősítése. Elemzés és javaslatok nemzetközi tapasztalatok alapján” című kutatás összefoglalása. A kutatást a Váti Kht. Területi Tervezési és Értékelési Igazgatóságának Nemzetközi, Területpolitikai és Urbanisztikai Irodája végezte. 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/Telepulesi_tervek_ervenyesitesenek_%20erositese.pdf.



A jelenlegi hazai gyakorlatban a településrendezési eszközök sok esetben korlátozottan tudják szerepüket betölteni. Egyrészt tartalmuk kevésbé alkalmas a hatékony és egyúttal fenntartható fejlődést és működést biztosító városszerkezetek kialakítására, másrészt a rendezési tervek eredeti koncepcionális céljai nem érvényesülnek kellő mértékben. Ennek egyik fontos oka az, hogy az egyes **beruházói érdekek és döntések** tőkeerejükénél fogva rendkívül meghatározó módon hatnak a települések fejlődésére. Más esetekben a településre vonatkozó konkrét városszerkezeti elképzelésben megtestesülő **tudatos vízió hiánya** jellemző. A településfejlesztési koncepciók rendszerint nem adnak érdemi iránymutatást a települési tér alakítására vonatkozóan, míg a szerkezeti terv már túlzottan részletes dokumentum. A rendezési tervkészítés nagyon **erősen szabályozott**, a valódi elemző-alkotó tervezési folyamatra kevés lehetőség nyílik. A települések polgárai számára a **tervezésnek nincs érdemi jelentése és jelentősége**, a terveket bürokratikus akadállyal tekintik.

Mindennek következménye, hogy a települések nem tudják a gyakorlatban területi adottságaik és erőforrásaik hasznosítását, műszaki-fizikai szerkezetük alakítását előre átgondolt, tervszerű módszerekkel hatékonyan befolyásolni.

A településtervezés nemzetközi gyakorlatát, a fenti kérdések, problémák kezelésének külföldi jó példáit mutatja be a Váti Kht. „Települési tervek érvényesülésének erősítése. Elemzés és javaslatok nemzetközi tapasztalatok alapján” című kutatása.

Kiinduló feltételezésünk az volt, hogy a településtervezési rendszer megreformálásához hasznos információkkal szolgálhat a sikeres nemzetközi településtervezési, területi tervezési gyakorlatok és tapasztalatok feldolgozása. A nemzetközi jó gyakorlatok lehetséges adaptációja hozzájárulhat ahhoz, hogy a hazai települési tervek hatásosabban tudják befolyásolni a városfejlődési folyamatokat. A kutatás során fontos hangsúlyt kapott az, hogy a közérdek megfogalmazására milyen folyamat révén kerül sor.

A kutatás kulcskérdései:

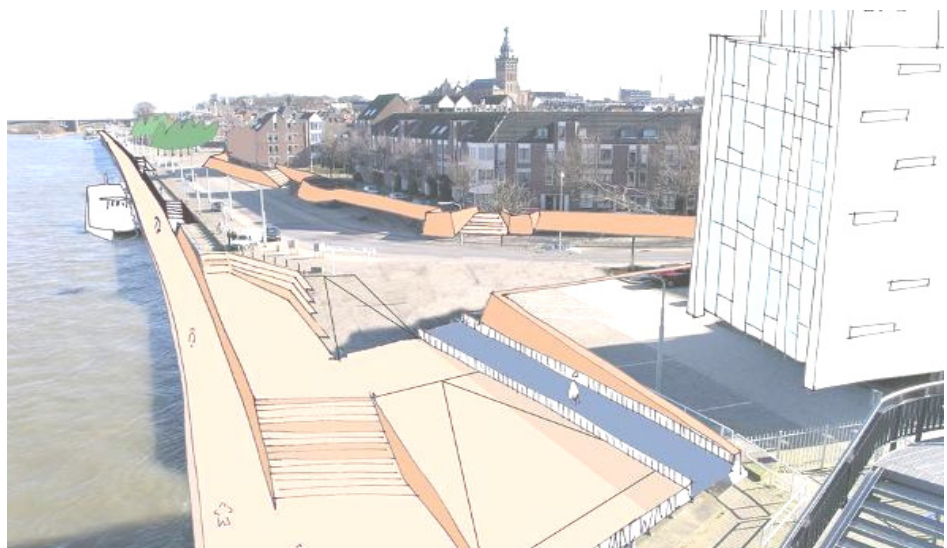
- Hogyan, milyen folyamat révén fogalmazódik meg a közérdek?
- Hogyan jelenik meg a közérdek a településtervezés során, hogyan válik határozott elképzeléssé?
- A hatásos településtervezés mire irányul? A részletekre vagy a nagy városszerkezetekre?
- A települési tervek mennyiben hatnak a gazdasági szereplők tevékenységére, elhelyezkedésére?
- Hogyan lehet erős a közsféra a települési tér alakításában?
- Hogyan tud együttműködni magán- és közsféra a tervezésben?
- Mennyire rugalmasak a tervek?
- Mindezek alapján milyen javaslatok tehetők a hazai gyakorlat számára?

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

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

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

Ez a rövid tájékoztató kiadvány a kutatás fő megállapításait foglalja össze, közérthető formában. Az összefoglalóban áttekintjük a településtervezés hazai kihívásait, és négy témakör mentén bemutatjuk a hazai tervezési rendszer erősítésére, a nemzetközi gyakorlat elemzése alapján megfogalmazott javaslatainkat.



Vizsgálataink során több hazai szakértővel készítettünk interjút és áttekintettük a vonatkozó szakirodalmat. Ezek alapján a településtervezés jellemzői hazánkban tömören, a teljesség igénye nélkül az alábbiakban összegezhetők:

- **Az önkormányzati rendszerből, finanszírozásból fakadó problémák:** elaprózott önkormányzati rendszer és szakemberhiány a kis településeken; a területi, térségi érdekegyeztetés és koordináció hiánya; a budapesti metropolisztérség halmozott problématerülete; alulfinanszírozottság; a négyéves politikai ciklusok a hosszú távú gondolkodás ellen hatnak; ad hoc tervezés.
- **Tervek egymáshoz való viszonya, fejlesztési és rendezési tervezés:** a településfejlesztési koncepció és a településrendezési tervek között nincs megfelelő illeszkedés; a jövőkép hiánya a településeken.
- **A tervek részletezettsége, az elkészítés és módosítás időtávja, rugalmassága:** a túl részletes szabályozás nem megfelelő; az egyeztetések elmaradnak az egyszerűsített módosítási eljárás során; adott jogok elvétele és a kártérítés problematikus, ezért az önkormányzatok kerülnek; a településrendezési szerződések alkalmazása még kiforratlan.
- **Túlszabályozottság, jogi útvesztők:** a jogi nyelvezet és logika eluralkodik a tervezésen; a szakmai mérlegelési, döntési jogkör gyakorlatilag eltűnt az engedélyezési és felülvizsgálati eljárásból; nincs általánosan elfogadott módszertan és irányelv, mindenki maga próbál jogszabályt értelmezni.
- **Az érintettek (lakosság) elégtelen részvétele a tervezésben:** a participáció papíron valósul meg, a lakosságot érdemben nem vonják be a tervek kialakításába; közügyekkel szembeni általános passzivitás; szakzsargon eluralkodása, a tervek érthetetlen ismertetési módja.
- **A befektetők és a települési tervek viszonya, a közérdek érvényesítésének erőtlensége:** az önkormányzatok kiszolgáltatottak a befektetői szándékkal szemben, különösen a kistépüléseken; a gyenge szabályozás és a tervezés hiánya növeli a kiszolgáltatottságot.
- **Érvényesülés, megvalósulás hiánya:** valós igények nélküli területkijelölések a befektetések számára.
- **Kontroll és monitoring:** hiányzik a tervek szakmai kontrollja és a törvényességi felügyelet; a környezeti vizsgálat eredményeit nem kötelező figyelembe venni; a tervek felülvizsgálata felületes.

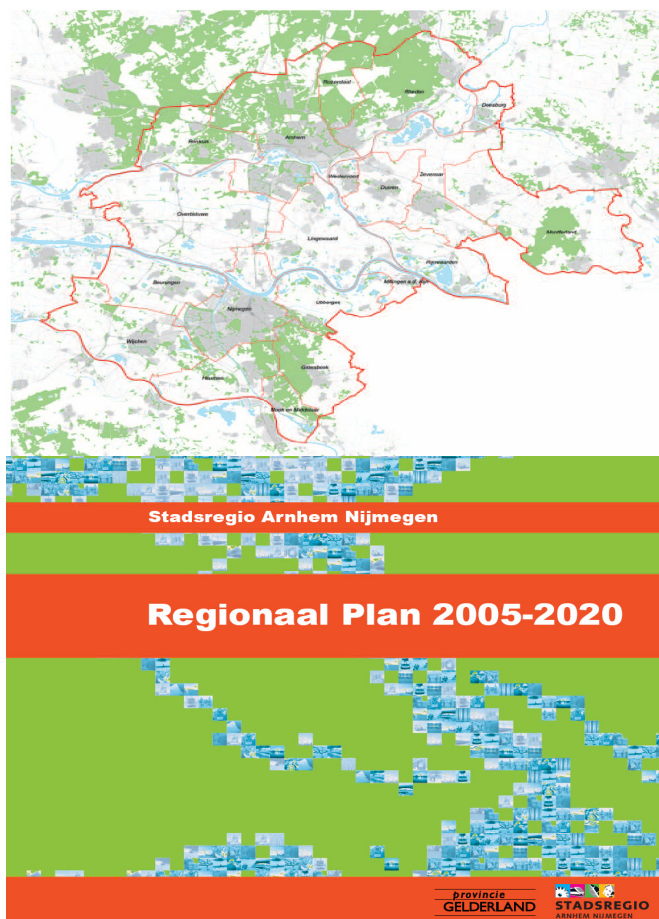
A településtervezés gyakorlatát nagyban meghatározza az adott ország kormányzati és közigazgatási berendezkedése. Az utóbbi évtizedek európai fejlődési folyamatát a hagyományos, központosított kormányzattól (government) a **többszintű, participatív döntéshozatal** (governance) felé történő eltolódás jellemezte. Ezzel párhuzamosan egyre nagyobb teret nyernek az ún. szoftver-politikák, azaz az egyének, érdekcsoportok, civil társadalom aktív részvételével, az érintettek bevonásával történő tervezés. A kormányzat többszintűvé vált, ugyanakkor a központi kormányzat továbbra is meghatározó eleme a várospolitikai alakításának. Számos európai város példája alapján a városfejlesztési programok sikeressége szempontjából elsődleges a nemzeti, országos szinten meghatározott várospolitikai.

Településközi együttműködések, területi koordináció, többszintű döntéshozatal

A nemzetközi gyakorlatok alapján a városok jobb kormányzása érdekében mind a településközi, mind a vertikális (a közigazgatási szinteken átnyúló) és a horizontális (ágazati szereplők közötti) együttműködését erősíteni kell. A jelenlegi magyar gyakorlatban, az elaprózott, gyakran teljesen autonóm módon viselkedő települési önkormányzatok ennek a nemzetközi áramlatnak gyakorlatilag az ellenkezőjét valósítják meg. A települések saját rendezési terveik készítésekor jellemzően nem, vagy csak nagyon kivételes esetben veszik figyelembe a környezetüket, a szomszédos települések szándékait. Mindezek fényében **javasoljuk a várostérségek, városrégiók együtt tervezésének bevezetését, erősítését a főváros és a nagyvárosok körül.**

A város és környéke együttműködésének kiváló példáját mutatja a holland Arnhem-Nijmegen városrégió esete, ahol a közigazgatási beosztástól független módon 20 települési önkormányzat hozta létre a **városrégiós kormányzatot.**

Feladataiban, célkitűzéseiben ez az intézmény nem kíván a régió (tartomány) helyébe lépni, néhány jól meghatározott közös érdek, cél érvényesítésére törekszik: a gazdaság, területi tervezés, infrastruktúra, tömegközlekedés és klímapolitika terén. Egyik legfontosabb hosszú távú fejlesztési céljuk a városok összenövésének és terjeszkedésének (*urban sprawl*) korlátozása volt, mely tekintetében közösen állapítottak meg önmaguk számára korlátozást (a beépíthetőség határvonalait).



A TERVEZÉS SZEREPLŐI ÉS BEVONÁSUK MÓDJA:

LAKOSSÁGI ÉS GAZDASÁGI SZEREPLŐK

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

Az 1970-es évek óta a várostervezés a pusztán fizikai tértervezés és -rendezés helyett egyre inkább a **stratégiai tervezés** irányába mozdult el, amely komplex szemlélettel, a térbeli mellett a gazdasági, társadalmi, környezeti vonatkozásokkal is számolva, többszereplős térben zajló tervezési modellt jelent. Ennek eredményeként nem egy terv, hanem egy folyamatos visszacsatolásra és korrekcióra épülő **tervezési folyamat** jött létre.

Az általunk megkérdezett európai országok közül számos helyen a jogszabályi kötelezettségen túl valós, széles körű bevonásra kerül sor. A legtöbb országban folyamatos a részvétel a tervezési folyamatban. Bár a szövetségi, tartományi jellegű berendezkedésű államokban jellemzően inkább a tervezés végső szakaszára koncentrálódik, míg Svédországban és Norvégiában már a tervezés első szakaszától kezdve megvalósul a lakosság, és más érdekcsoportok bevonása.

A hazai helyzet ebben a vonatkozásban meglehetősen kedvezőtlen: ugyan jogszabályi kötelezettség vonatkozik a lakosok tájékoztatására, véleményük kikérésére, abban azonban nagy szabadsága van az egyes települések vezetőinek és a tervezőknek, hogy ezt mennyiben kezelik a tervezési folyamat formális, „letudandó”, vagy valós és érdemi információkkal szolgálni képes részeként. Minden általunk megkeresett hazai szakértő hiányolta a participáció és kommunikáció erősítését.

Az érdekeltek tájékoztatására jó példa a hollandiai Nijmegen-i Waalfront tervéről készült, sok fényképpel, rövid leírásokkal és rajzos mellékletekkel színesített részletes rendezési tervről szóló kötete, valamint az ugyancsak Nijmegen-i, a város főbb fejlesztési terveit, koncepcióját és azok térbeli elrendezését tartalmazó rövid kis füzet és rajz. Ez utóbbi kiadvány, a „Lehetőségek könyve” (*Kansenboek*) széles kör számára hozzáférhető, ugyanakkor nem olyan terjedelmes és részletes, így akár egy potenciális területet kereső befektető, a városháza bármely munkatársa, vagy éppen a képviselők is maguknál tarthatják, mintegy „vezetveként” használva azt mindennapi munkáikban. A „Lehetőségek könyve” beváltotta a hozzá fűzött reményeket, tetszik a befektetőknek és a lakóknak is, mivel áttekinthető, érthető és nem túl részletes.



A sikeres nemzetközi példák azt igazolják, hogy a településtervezés hatékonyságát erősíti, ha a helyi lakosok közügyként tekintenek a saját településük településképe, térszerkezetének alakítására. Amennyiben a településtervezés a lakosok körében köztémává válik, úgy a választott politikusok számára is fontos kérdéssé lép elő. A **helyi szinten megvalósuló közös akciók, az alulról kiinduló kezdeményezések** mind hozzájárulnak a település hosszú távú sikerességéhez, élhetőségéhez. A saját lakókörnyezet értéként való kezelése, az összetartozás érzése jelenti azt az alapot, amire a felülről jövő kezdeményezések építhetnek. Mindehhez szükséges **annak tudatosítása a helyi lakosokban, hogy ők is érintettek és alakítói a helyi folyamatoknak.**

A sikeres közösségi tervezésre nem csak teret és időt kell szánni, hanem a megfelelő szakértelmet, fejlesztői technikát is mellé kell rendelni. A társadalmasítás a jelenlegi gyakorlatban általában elbukik a lakosság passzivitásán, amit azonban rugalmasan megválasztott technikák és módszerek (például közösségi nap, sportnap, gyermeknap, rajzverseny) kitartó bevetésével fel lehet oldani. Az alábbiak megvalósítása segíti a településtervezés közügyé válását:

- a lakosságot érdekeltté kell tenni abban, hogy részt vegyen a saját lakóhelyének alakításában oktatási, nevelési, közösségépítési eszközökkel;
- a közösségépítés és -fejlesztés azt célozza, hogy az állampolgárok felismerjék közös érdekeiket és helyi közösségként, együtt lépjenek fel, valamint a civil társadalom megerősödését segíti elő;
- szemléletformálással lehet elérni azt, hogy az állampolgárok „civilé” váljanak, és hosszú távú érdekek mentén gondolkodjanak;
- a tervek, a tervezés, az információk teljes nyilvánosságát, átláthatóságát biztosítani kell;
- a befektetőknek fel kell ismerniük azt, hogy egy beruházást nem csak a helyi politikusokkal kell elfogadtatniuk, hanem a helyi közösség egésze számára kell vonzóvá tenniük.

Javasoljuk a lakosság településtervezésbe való közvetlen módon, illetve civil szervezetek által történő bevonásának erősítését, ennek érdekében szorgalmazzuk a tervezés jelenleginél korábbi – előkészítő – szakaszától kezdődő folyamatos megkeresésüket. Másfelől hangsúlyozzuk a **települési tervek közérthető formában való közzétételét** (például kiadványok, internetes formák használatával). Emellett legalább ilyen fontos eleme a participatív tervezésnek, hogy az így született döntéseket, komolyan vegyék, és ennek értelmében valósuljanak meg a fejlesztések.

A fenti javaslatok nem feltétlenül igényelnek újabb törvényi szabályozást, inkább módszertani segítséget kell nyújtani az önkormányzatok számára. Ez megvalósítható például egy, a participáció módszereiről szóló közérthető, példákat felsorakoztató kézikönyv kiadásával.



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

A magántőkével való együttműködés ma már széles körben ismert és alkalmazott módszere a **PPP** (*Public Private Partnership*), köz- és magánszféra együttműködése. Ennek településfejlesztési célok megvalósítására állandósított formája az intézményesített PPP, azaz olyan **városfejlesztő társaságok** létrehozása, amelyekben a köz- és a magántőke, a köz- és magánérdek egyszerre képviselteti magát. A hollandiai Nijmegen-i Waalsprong negyed fejlesztésének sikeres megvalósítása érdekében például egy, a köz- és magánszféra együttműködésén alapuló szervezetet (*public-private enterprise*) hoztak létre, melyben részt vettek nagyobb fejlesztő cégek, kisebb hivatalok, ügynökségek, szociális lakhatásért felelős szövetkezet, valamint helyi cégek is.

A hazai helyzetben egyfelől a befektetők, magánfejlesztők érdekeinek túlzott érvényesülésével találkozunk (például – kevés kivételtől eltekintve – általános gyakorlat a tervek módosítása a fejlesztői érdekek mentén), másfelől azonban olyan esetekben is gyakori a befektetőkre való hivatkozás, amikor a település maga nem élt korlátozó lehetőségeivel, vagy nem rendelkezik önálló elképzelésekkel a saját térszerkezetének alakítására vonatkozóan.

Javasoljuk a települések jelentős gazdasági szereplőinek bevonását, megkérdezését a tervezés korai szakaszaiban, a tervek realitásának, piac-képességének szondázásra, ellenőrzésére.

A beruházó és a helyi önkormányzat közötti alkufolyamat, egyezkedés jó példája az EXXON vállalat fejlesztése a hollandiai Breda közelében. Az EXXON Hollandiában egy természetvédelem alatt álló területen és alapvetően zöldmezős beruházást végrehajtva szeretett volna telephelyet létesíteni. Végül sikerült elérni, hogy a beruházást a helyi önkormányzat és a természetvédelmi hatóság összes feltételét figyelembe véve, azokat teljesítve valósítsák meg. Az egyezség háttérben egy kétoldalú alkufolyamat állt, melyben mindkét fél engedett, ennek eredményeként egy nyertes-nyertes szituáció alakult ki.



A településtervezés mint közszolgáltatás

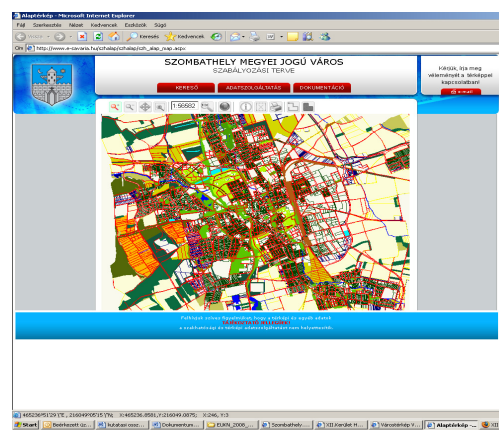
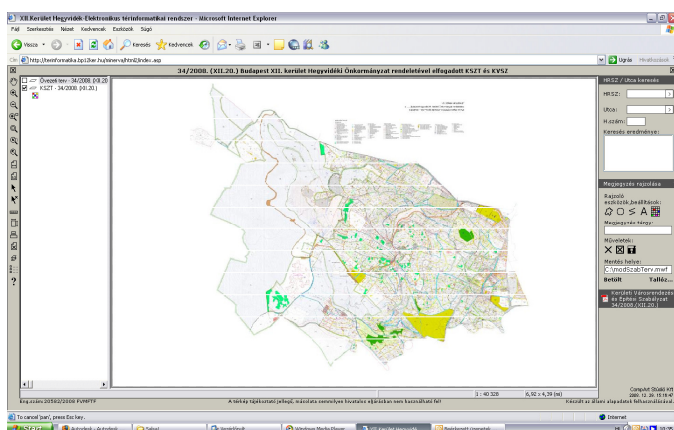
A településrendezési tervekben az építeni szándékozó lakosok, vagy éppen befektetők többnyire valamiféle korlátozást látnak, fejlesztési ötleteik megvalósításának gátjaként tekintenek a települési tervekre. Ugyanakkor a településtervezés és a szabályozás segítséget is adhatna, és így egyfajta **közszolgáltatási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

A helyes telephelyválasztáshoz, a fejlesztések orientálásához adott támogatás nemcsak az építkezőt, fejlesztőt segíti, hanem valójában a szereplők orientálásával a tervekben megfogalmazottak érvényesülését is támogatja. E támogató funkció érvényesülésének módja és szintje alapvetően azon múlik, hogy ezt a szerepet sikerül-e felismerni és hogy az önkormányzat (vagy egyéb intézmény) hajlandó-e megfelelő technikai és személyi kapacitást e feladatra rendelkezésre bocsátani. A segítségnyújtás lehet személyes tanácsadás (hova települjön, mit fejleszthet), kiadványok elkészítése, tájékoztató fórumok, illetve az információk teljes körű és könnyű elérhetőségének megteremtése, esetleg értelmezési segítséggel támogatott közvetlen információszolgáltatás. Az **információszolgáltatás** kiterjedhet nemcsak a tervdokumentumokra, hanem adatokra (ingatlanárak, környezeti adatok, elérhetőség, stb.), különböző tematikus térképekre és természetesen a földhivatali nyilvántartásokra is.

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

Egy másik lehetőség a lakosság felé történő nyitásra, a tervezési rendszer átláthatóbbá, közismertebbé tételéhez a rendezési tervek – sok magyar városban már megindult – digitalizálása és elérhetővé tétele a város honlapján. További hasznos eszköz a településről készített, folyamatosan frissített légifelvételek közzététele.

A tervezés települési szintre vonatkozó deregulációja esetén egy szinttel feljebb, azaz például megyei, vagy térségi szinten is meg lehetne, meg kellene teremteni azokat a **támogató központokat**, szolgáltatásokat, amelyek elsősorban a szakemberekkel gyengébben ellátott kistépülések számára nyújtanának szakmai segítséget az irányelvek, értékprioritások mentén történő tervezésben.



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

A hagyományos, övezetes (*zoning*) szabályozó és előíró jellegű tervezés mellett és részben azt felváltva egyre inkább a normatív, **irányelvi szintű szabályozás** és a **befektetéseket orientáló** (kínálat-teremtés) irányba mozdul el a tervezési gyakorlat számos európai országban.

A vizsgált nemzetközi példák kontextusában a magyar településtervezés erősen szabályozás-centrikus, a jogi előírásokon túl nagyon kevés eszközt mozgósítanak az önkormányzatok annak érdekében, hogy a városfejlődés szereplőit a közérdek, közakarat által meghatározott kívánatos fejlődés irányába mozdítsák.

Magyarországon a településtervezést jogszabályok sora érinti. Általánosságban jellemző, hogy az egyes jogszabályokat nehéz értelmezni, megfogalmazásuk túlkomplikált. Jellemző tervezői tapasztalat, hogy a **jogszabályi „dzsungelben” való eligazodás nehézségei** és a megbízói érdekek direkt jellege miatt a kreatív tervezés mozgásterét rendkívül szűk. A településtervezést érintő egyes jogszabályok, törvények közt nem mindig egyértelmű a megfeleltethetőség, nem minden esetben alkotnak koherens rendszert.

A túlszabályozottság csökkentése

Véleményünk szerint a túlszabályozottság helyett a települési szintű tervezés hatékony támogatásához a **világosan megfogalmazott irányelvek** irányába kell elmozdulni.

Javasoljuk olyan iránymutatás elkészítését, amely az önkormányzatokat segítené abban, hogyan hangolják össze a településrendezési tervek és a helyi építési szabályzat elkészítését, valamint a környezeti vizsgálatot. Hasznos lenne, ha ez az iránymutatás egy egységes dokumentumban kapna helyet, amely a településrendezés egészére vonatkozik.

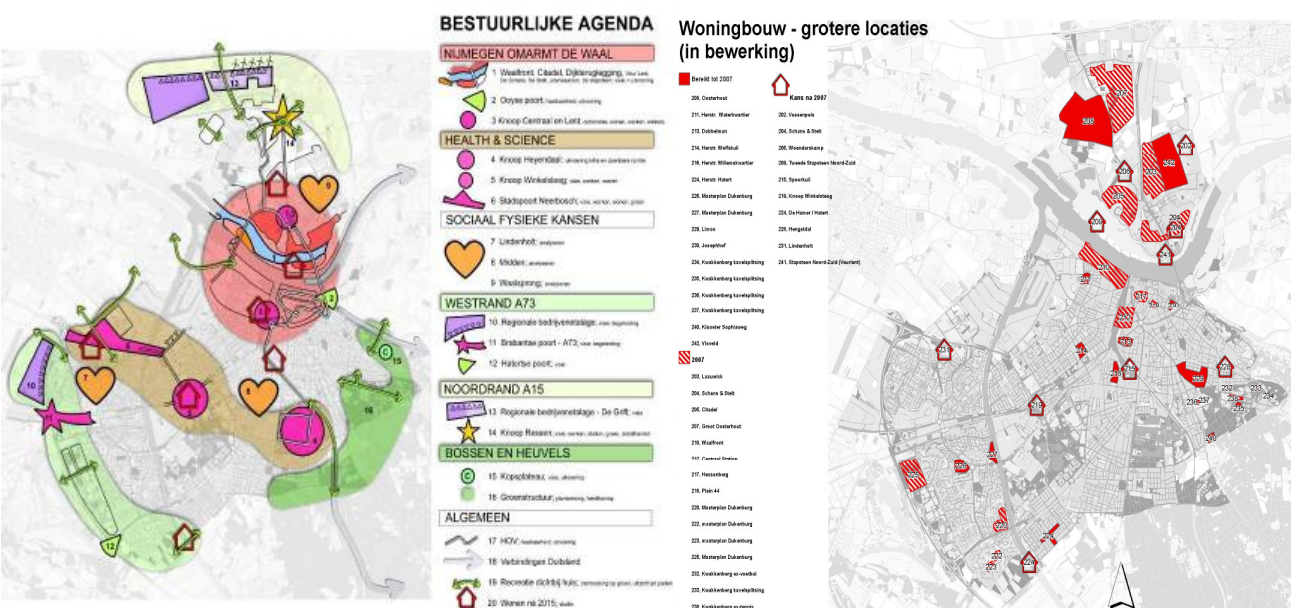
A helyi, települési tervezést támogathatná akár a **nemzetközi és hazai jó gyakorlatok bemutatása**, akár olyan „típustervek” bemutatása, melyek mintául szolgálnak a többi település számára. Hasznos lehetne továbbá olyan **támogató szolgálat, módszertani központ** felállítása, amely – igény esetén –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

Városszerkezeti vízió, ne vesszünk el a részletekben!

A sikeres nyugati példák a **stratégiai megközelítésű tervezést** állítják elénk mintául. Fontos, hogy ez ne csak a gyakran fiókban maradó fejlesztési koncepció, stratégia illetve program jellegű dokumentumokban, hanem a térhasználatot, a funkciók elhelyezését szolgáló rendezésben is érvényesüljön. Javasoljuk egy olyan **konceptcionális térszerkezeti vízió elkészítését**, amely a településen belüli nagystruktúrákat, főbb zónák és övezetek rendszerének vízió jellegű, kívánatos állapotának felvázolását jelöli ki, ugyanakkor konkrét lehatárolásokat nem tartalmaz. E konkrét formába öntött térszerkezeti elképzelés segítségével értelmezhetővé válnak a település távlati tervei és céljai a lakosság és a vállalkozások számára is.

Az, hogy ez a szerkezeti vízió a jelenlegi tervtípusok melyikében jelenjen meg, nyitott kérdés. Azt javasoljuk, hogy a térszerkezeti célokat megfogalmazó tervtípus **általános közösségi dokumentum** legyen, amely alapján elkészülhet az egymással is összehangolt fejlesztési terv (program) és rendezési terv. Ezzel párhuzamosan a helyi szabályozást rögzítő zónákat kijelölő terv-elem (nálunk szabályozási terv) lehet kevésbé részletekbe menő, illetve megfogalmazhat irányelveket melyek figyelembevétele helyi mérlegelést tesz lehetővé.

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



Nijmegen városának térszerkezeti víziója (*Kansenboek* - „Lehetőségek Könyve” 2007) nagyvonalakban jelöli ki a település területén a kívánatos funkciók helyét. Az egyszerű, áttekinthető forma hozzájárul ahhoz, hogy a nyilvánosság közérthető módon tájékozódjon a város jövőjére vonatkozó elképzelésekről.

A második ábrán a Lehetőségek Könyvének egyik tematikus terve látható az ún. erős negyedekről.

A TERVEK MEGVALÓSULÁSA, ÉRVÉNYESÜLÉSE

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

A magyar tervezési rendszer alapvetően az övezetes, szabályozó tervezési metódust követi, azonban a rendszerváltás, de különösen a 2000-es évek óta az ingatlanfejlesztők jelentős befolyással bírnak a tervek megvalósulására, illetve sok esetben a meg nem valósulására. A jelenlegi tervezési folyamatban már itt-ott megjelent a piaci alapú eszközök bevezetésének szándéka. A piaci alapú eszközök (fejlesztési alkuk, bónuszok, a fejlesztési jogok piaca, vagy a „betterment” kezelésére született értéknövekedési adó, normatív infrastrukturális hozzájárulás) európai bevezetésének tapasztalatai nem mindenhol egyértelműen pozitívak, számos kritika vethető fel megvalósulásukkal szemben. Azonban, ha nem a szabályozó jellegű tervezés alternatívájaként, hanem annak kiegészítéseként kezeljük, bevezetésük motiválja és orientálja a magánbefektetőket arra, hogy a közérdeknek és a település jövőképeinek megfelelő módon és helyszíneken ruházzanak be. A fejlesztési jog működtetésére már néhány hazai példa is rendelkezésre áll, az egyik legismertebb – még gyerekcipőben járó kezdeményezés – a településrendezési szerződés.

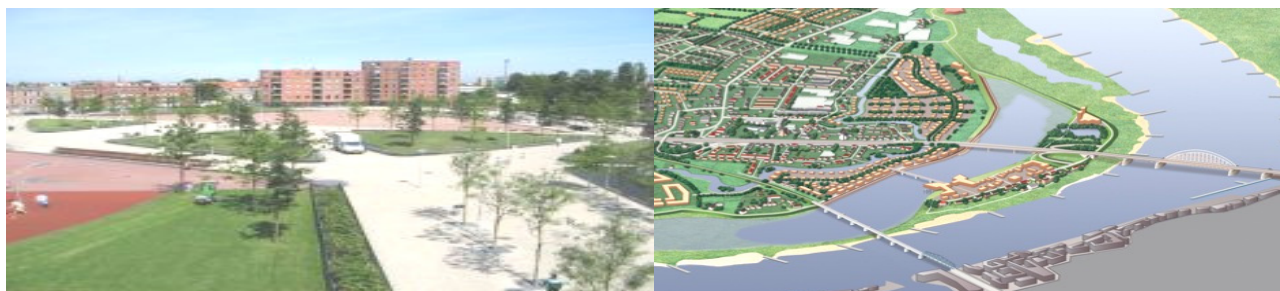
A befektetők orientálása

A befektetők orientálására és a közérdek érvényesítésére számos – elsősorban pénzügyi típusú – eszköz állhat az önkormányzatok rendelkezésére:

- fejlesztési alkuk,
- fejlesztési jogok piacának és fejlesztési bónuszrendszer bevezetése,
- fejlesztési és/vagy normatív infrastrukturális hozzájárulás alkalmazása.

A fejlesztési jogoknak az Egyesült Államokból ismert széles körben elterjedt használata Európában jóval szűkebb formában ölt testet. A köz- és a magánszféra együttműködésének további példája az, amikor az önkormányzat átadja a fejlesztés jogát egy projekt-társaságnak és a fejlesztési jogért cserébe az önkormányzat feltételeket szabhat. Amikor később eladásra kerül a terület, akkor a haszonból a közösség is részesül.

A magánbefektetők és az önkormányzat közötti alkuk formalizálását teszi lehetővé hazánkban a településrendezési szerződés. Ennek keretében azonban az önkormányzat sokszor előre kiszámíthatatlan közfejlesztést kíván érvényesíteni, amely aránytalan terhet ró a fejlesztőkre. A nagyvárosokban, mindenekelőtt a fővárosban (és esetleg a környékén) egy, a fejlesztés jellege és helye szerint differenciált **normatív infrastrukturális hozzájárulás** bevezetését tartanánk hasznosnak, ami által kiszámíthatóvá válna egy beruházás közterhe és ez megfelelő alapot jelenthetne a drágább közberuházások finanszírozásához is.



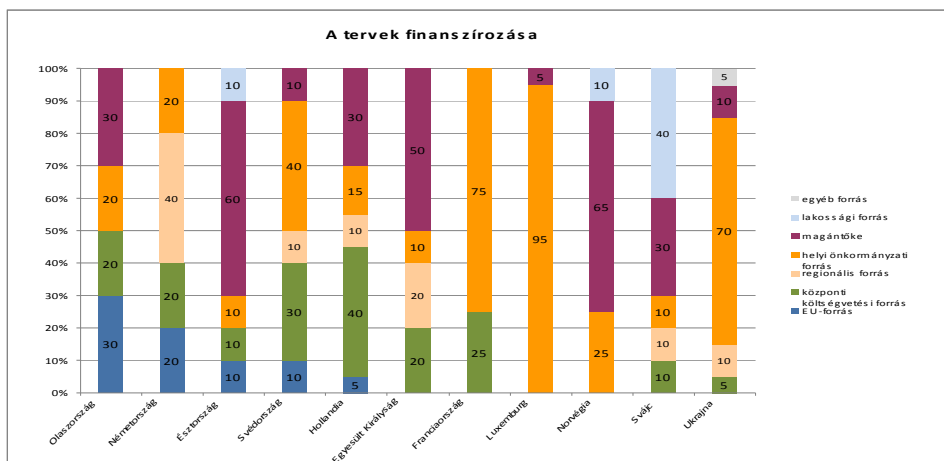
Bár a vizsgálatnak nem volt célja a településtervezés és -rendezés eddig érintett kérdésein túlmenően javaslatokat megfogalmazni, mégis fontos egyes megállapításokat leszögezni az önkormányzati rendszer és a településtervezés érvényesülése kapcsán. A javaslatok önmagukban, az önkormányzati rendszer komolyabb átalakítása, a települési feladatok és finanszírozás átgondolása nélkül nem tudnak kellően hatékony eszközökké válni.

A hazai települési önkormányzatok jelenleg teljesen kiszolgáltatottak pénzügyi tekintetben, nem csak a befektetői szándékoknak, hanem a fejlesztési források, pályázati pénzek mindig változó aktuális céljainak és jellemzően centralizált elosztási rendszerének is. E kiszolgáltatott helyzetben gyakran az önkormányzat saját területeinek felélésével jut bevételekhez. Éppen ezért a nemzetközi tapasztalatok alapján is rendezni szükséges az önkormányzatok, illetve azok társulásai fejlesztési erőforrásainak kérdését. Szükség lenne egyrészt a helyi önkormányzatok számára **fejlesztési normatíva** bevezetésére, valamint a fejlesztéspolitikai források kistérségi programokra való fokozott felhasználására, amelyekben a társuló önkormányzatok kiszámíthatóan és helyben, kistérségben összehangolt módon jutnának fejlesztési forrásokhoz, ideálisan központi módszertani segítséggel és minőségbiztosítással megtervezett programjaik számára.

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

A finanszírozást segíthetné a közösségi beruházások, közfejlesztések által gerjesztett értéktöbblet megadóztatása, ami a részben már említett **normatív infrastrukturális hozzájárulás** bevezetésével, illetve az **értéknövekedési adó** bevezetésével megvalósítható.

A közösségi fejlesztések által keltett telekérték-növekedés problémája a fejlett világ településfejlesztési jogrendjében mindenütt fontos helyet foglal el. Az angol és német rendszerből ismert értéknövekedési adó vagy illeték a **közösségi szereplők fejlesztései által bekövetkező ingatlan/telekérték-emelkedést adóztatja meg** a közösségi fejlesztés költségeihez való hozzájárulásra kötelezve az érintett tulajdonosokat. Szerepe egyrészt, hogy a telek tulajdonosa ne spekulálhasson a közösségi beavatkozás keltette értéknövekedésre, másrészt, hogy a település eszközöket szerezzen a magánfejlesztőktől olyan feladatok finanszírozására, amelyeket a magánfejlesztés tett szükségessé, illetve amelyek a település távlati terveiben szerepelnek. A felvetődő nehézségek és kétségek ellenére **megfontolandó a közpénzből fölértékelődött magáningatlanok értéknövekedésének megadóztatása**, a közteherviselés elve mellett a további közcélú infrastruktúra-fejlesztések finanszírozási lehetőségeinek megteremtése érdekében is.



A tervezés érvényesülését, az újratervezés megalapozását és egyben a folyamat átláthatóságát is hatékonyan tudja szolgálni, ha rendszeresen sor kerül a **terv érvényesülésének, a területek fejlődésének vizsgálatára, monitoringjára**. Magyarországon a települések szintjén ilyen jellegű elvárás nincsen és a gyakorlatban is ritkán fordul elő saját kezdeményezésű nyomon követés, illetve a tervek felülvizsgálata sem az előző terv eredményeinek, megvalósulásának értékelésével kezdődik.

Mindenképpen megfontolásra érdemes a nemzetközi gyakorlatból a tervezési folyamatba beépülő **társadalmi kontroll** erősítése. Ahol a településtervezés és szabályozás kellően megélt közügye az állampolgároknak, ott a helyi társadalom ellenőrző szerepe is nagy lehet abban, hogy a települési tervek a közérdeket hathatósan érvényesítsék a városi tér alakításában. Hasonlóan fontos a **szakmai kontroll** alkalmazása erre kijelölt megfelelő kompetenciákkal felruházott szervezet vagy hatóság révén.

* * *

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

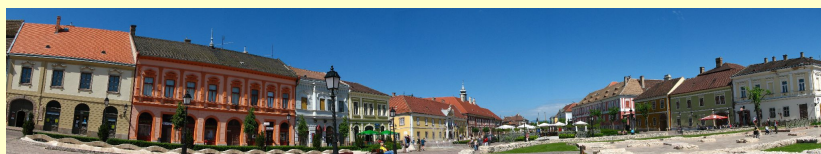


EUKN Európai Városi Tudáshálózat

Szolgáltatások:

- Fenntartható és hatékony városi tudáshálózat
- Tapasztalatcsere
- Városfejlesztés európai jó példái
- 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*

