



Magyar
Urbanisztikai
Tudásközpont
Nonprofit Kft.

A településtervezés tényleges gyakorlata a települési önkormányzatokban

Kutatási jelentés

2009. április

Tartalom

Vezetői összefoglaló.....	5
1. A kutatás célja, témái, módszerei	9
1.1. A kutatás célja.....	9
1.2. A kutatás témái	9
1.3. Az alkalmazott módszerek.....	10
1.4. A kutatás körébe bevont települések	11
2. A tapasztalatok összefoglalása és értékelése	12
2.1. A fejlesztési és rendezési tervezés szervezeti rendszere, tevékenységi körök, szakember-ellátottság.....	12
2.1.1. Szervezeti rendszer, tevékenységi körök.....	12
2.1.2. Szakember-ellátottság.....	14
2.2. A tervezés keretfeltételeinek változásával kapcsolatos vélemények.....	15
2.3. Tervellátottság, a tervezés stratégiája, a tervek rendszere, a fejlesztési és rendezési tervezés kapcsolata	18
2.3.1. Tervellátottság	18
2.3.2. A tervezés stratégiája, a tervek rendszere, a fejlesztési és rendezési tervezés kapcsolata	19
2.4. A stratégiai, fejlesztési tervezés eljárása, szereplői, területi koordináció, tervek megvalósulása, módosítása.....	25
2.4.1. Eljárás, szereplők.....	25
2.4.2. Területi koordináció.....	26
2.4.3. Tervek megvalósulása, módosítása	26
2.5. IVS-ekkel kapcsolatos tapasztalatok	27
2.5.1. Eljárásrendi tapasztalatok, az IVS beépülése a fejlesztési tervek közé	27
2.5.2. Tartalmi tapasztalatok.....	29
2.5.3. Monitoring, módosítás.....	29
2.5.4. Fővárosi IVS-kerületi IVS-ek.....	30
2.5.5. Az IVS-ek illeszkedése a tervezés rendszerébe.....	30
2.6. A rendezési tervezés eljárása, szereplői, területi koordináció, problémás elemek, tervek érvényesülése, módosítása.....	30
2.6.1. A tervezés eljárása, szereplői.....	30
2.6.2. Területi koordináció kérdése	35
2.6.3. Problémás elemek.....	36
2.6.4. A tervek érvényesülése, módosítása.....	39
2.7. A tervezés egyéb kihívásai, konfliktusos témái.....	40
3. Javaslatok.....	42
3.1. Az interjúalanyok által felvetett javaslatok	42
3.1.1. Általános javaslatok.....	42
3.1.2. Eljárásrendi javaslatok.....	43
3.1.3. Tartalmi javaslatok	43

3.1.4. A településrendezési szerződések rendszerével kapcsolatos javaslatok.....	44
3.1.5. A tervezés szervezeti kereteivel kapcsolatos javaslatok.....	44
3.1.6. Egyéb javaslatok.....	45
3.2. A felvetett javaslatok kutatói értékelése.....	45
3.3. Kutatói javaslatok.....	46
3.3.1. Rendszerszintű javaslatok.....	46
3.3.2. Részterületi javaslatok.....	48
A munka készítői.....	51

Vezetői összefoglaló

Módszertan

A kutatás kvalitatív módszerekre épült: 10 kiválasztott helyszínen készültek esettanulmányok, egységes vezérfonal és módszertani útmutató alapján. Utóbbiak kialakításakor figyelembe vettük egy 2002-ben az FVM Terület- és Településrendezési Főosztálya számára készült kutatás vezérfonalát (hogyan ennek alapján lehetőség nyíljon az elmúlt években bekövetkezett néhány fontos változás nyomán követésére), emellett tervezés rendszerében bekövetkezett változásokat, egyebek mellett szakirodalmi források alapján. Az esettanulmányok alapját a tervezésben érintett helyi szereplőkkel – a településtervezési ügyekben illetékes politikussal, a rendezési tervezésért felelős főépítésszel, valamint egy, a településfejlesztési ügyekben dolgozó szakértővel készült szakértői interjúk adták, kiegészítve releváns dokumentumokból származó információkkal. A kutatás keretében további „kontextuális” interjúk készültek állami főépítéssel, illetve civil szervezetek képviselőivel.

Helyzetkép

A feltárt helyzet beigazolta azt a munkahipotézist, hogy Magyarországon az elmúlt években a településtervezés rendszere – főként az EU-támogatások megítélésének feltételül megkövetelt fejlesztési tervezés megjelenésével – sokszínűbb, szélesebb körben elfogadott, és célratörőbb is lett. Megállapítható ugyanakkor az is, hogy a településrendezés a sokféle jogszabályi pontosítás, részletezés, jogosultság ellenére sem lett érdemben **hatékonyabb**, illetve továbbra is jelentős különbségek tapasztalhatók a települések között, jelentős részben a településtervezésben rendelkezésre álló humán erőforrás függvényében.

Jól látszik, hogy a települési önkormányzatok – és persze más közhivatali és magán szervezetek is – gyakran (elsősorban azokban az esetekben amikor nincsen olyan tényező pl. fejlesztési nyomás vagy egy a tervezésben rejlő lehetőségeket érvényesíteni kívánó politikusi, szakemberi gárda amely motiválná a tervezést) a lehető legegyszerűbb módon akarják „megúszni” a kötelező, de számunkra érdemi előnnyel nem járó feladatokat (településrendezési tervezés). Lehetőséget biztosít erre egyrészt a hazai jogkövetés hagyományosan alacsony mértéke, és az igen szofisztikált, de hatalmas terjedelmű joganyag áttekinthetlensége, nehéz ellenőrizhetősége, erőteljes vitathatósága is.

Sajátos oldala a javaslatoknak a belső ellentmondásoknak az a széles tárháza, amit egyfelől a helyzet negatívumait ecsetelő problémáismertetések, másfelől a javaslatok megfogalmazása jelez: egyfelől szinte mindenki panaszkodott a túl sok, túl bonyolult joganyag miatt, amelyek betarthatatlanul bonyolulttá, áttekinthetlenné, és kevésbé hatékonytá teszik a munkát, ugyanakkor a megoldási javaslatok nagyobb része megint csak újabb jogszabályokra irányul.

Ezzel párhuzamosan fantasztikus dinamizmus figyelhető meg a településfejlesztési tervek piacán, ahol az érintett városok több mint fele a forráshoz jutás reményében az első adandó alkalommal, feszített munkával elkészítette az IVS-ét, miközben egy új tervezési szektor hirtelen létrejöttének lehelünk szemtanúi, (részben) új szakértőkkel, ilyen munkát végző cégekkel, és új önkormányzati szakemberekkel, szervezeti egységekkel is.

Mindez jól mutatja, hogy a jelenlegi hazai viszonyok között az érdekeltség, a motiváció a jogi kötelezésnél lényegesen nagyobb hatékonysággal segíti elő az országosan kitűzött célok megvalósítását. Leszögezhető ugyanakkor az is, hogy a hatékonyság egy a mainál lényegesen egyszerűbb, világosabb és közérthetőbb tervezési rendszer működtetését kívánja meg.

Javaslatok

Megjegyzés [L1]: csak azért venném ki fentről hogy hatékonyabb mert itt meg az szerepel hogy érdemben nem lett hatékonyabb és így ez zavaró lehet

Átfogó javaslatok

1. A településtervezés rendszerének áttekintése érdekében mielőbb szakértői szintű műhelymegbeszéléseket kell folytatni a környezeti, közlekedési és közművesítési, valamint a szociális és a területfejlesztési, gazdasági ágazatok vezető szakértőivel, a megfelelő megoldások, a tervezés rendszerének összehangolása érdekében.
2. A rendszer felülvizsgálata során tisztázni és rögzíteni kell a településtervezési rendszer működtetésének legfontosabb céljait. Ezen belül várható, hogy a társadalmi igények kielégíthetősége, illetve a megvalósíthatóság, a pragmatikus fenntarthatóság érdekében a tervezésnek várhatóan meg kell haladnia nem csak az esztétizáló környezetalakítás, hanem az épített környezet elsőbbségét hirdető értékrendjét is.
3. Lényegesen bővíteni kell a tervezés- és fejlesztéspolitikai eszköztárát. Az irányítás eszközei közé a jelenleg legelterjedtebb jogi előírások, valamint finanszírozási eszközök mellé ki kell alakítani a közvetettebb, áttételesebb ösztönzési eszköztárának további elemeit, az információ-áramoltatás folyamatossá tételével.
4. Alapvetően át kell tekinteni azt, hogy a rendszer működésének mely elemei igényelnek mindenképpen jogi alátámasztást és a nem ilyen esetekben törekedni kell a szakmai kultúra terjesztésére, növelésére, a szakmai ismeretek „szokássá tételére”. A fenntartható fejlődés kritériumai alapján kritikus szemmel kell végigrostálni a meglévő szakmai jogszabályok állományát, és a nem feltétlenül szükségeseket kíméletlenül hatályon kívül kell helyezni.
5. Alapvetően egyszerűsíteni kell a tervezés rendszerét mind területi, mind települési szinten. Ezen belül javasolható a területfejlesztési és területrendezési eszköztár egyesítése, hiszen az eltérő célrendszer és értékrend egyúttal gyakran ellentmondó készítéseket okoz a települések szintjén.
6. A településtervezés rendszerében meg kell szüntetni a felesleges párhuzamosságokat, és biztosítani kell a fejlesztési és a rendezési tervezés szorosabb tartalmi kapcsolatát. Ennek az érdekében javasolható a lényegében a távlati városfejlesztési koncepciót és a középtávú fejlesztési programot egyesítő IVS és a településszerkezeti terv műfajainak egy tervfajta történő egyesítése. Az így létrejövő tervfajta – a „városfejlesztési terv” – célszerűen összekapcsolhatja a hosszú- és középtávú célok és beavatkozások, valamint a stratégiai és a térbeli tervezés eszköztárát.
7. A rendszer alapvető összetevőjeként ki kell alakítani az „urbanista szakmát”, ami többféle, a települések viszonyainak javítására irányuló végzettségű szakértelmet kell tömörítsen, és képzettséget kell adnia a területi és a települési fejlesztés és rendezés kérdéseiben egyaránt.
8. A szakma gyakorlati megismerését, egyúttal a jobb szakmai gyakorlat kialakulását, a jobbiztonság növekedését segíthetné elő olyan szakmai „infopontok” létesítése, amelyek nonprofit alapon adnának korrekt szakmai tanácsot a hozzájuk fordulók számára, célszerűen az állami főépítészeti irodák kötelékében.
9. A rendszer részét kell jelentse annak folyamatos továbbfejlesztése, a változó igények egyre hatékonyabb kielégítése érdekében, ami viszont a szakmai innováció folyamatossá tételét igényli. Ezt segíthetik a különféle pályázatok, konferenciák, műhelymunkák, illetve erre vonatkozó elismerések, díjak létrehozása.

Megjegyzés [L2]: Csak azért venném ki a helyszolgálati hátha valaki számára rossz konnotációja van

Megjegyzés [L3]: esetleg a minisztérium? (vagy a váti...)

Részterületi javaslatok

10. A jelenlegi jogszabályi állomány ritkítása érdekében szükséges az, hogy a településfejlesztés és –rendezés lehetőség szerint egyazon jogszabályokban kerüljön szabályozásra, a minimálisan szükséges mértékben. Ez azt jelenti, hogy a fejlesztés terveit is az Étv-ben célszerű belefoglalni, a településrendezés dokumentumaihoz hasonlóan. A

különbféle „részletes tartalmi követelmények” típusú jogszabályok előkészítésétől tartózkodni kell, a tartalmi követelmények egy „Címsor-1” típusú tartalomjegyzékkel – a településszerkezeti terv előírásaihoz hasonló módon – megfelelően szabályozhatók. Az ezen túlmenő ismereteket, ajánlásokat útmutatókban, kézikönyvekben, képzéseken indokolt terjeszteni, és belefoglalni a szakmai felsőfokú képzések tananyagába is. Mindenféle részterület tekintetében kezelhetőbbé, áttekinthetőbbé tenni a jogi háttérrel, ha a vonatkozó jogszabályokat két-három jogszabályban lehetne összefoglalni.

11. A fejlesztési tervek megvalósulásának eszközszerét – a fejlesztési társaságokat, az ehhez szükséges szakismeret, eljárások alapjait – a városfejlesztési kézikönyv tartalmazza. Ennek folyamatos bővítése tapasztalatcserékkel, konferenciákkal, kiadványokkal és továbbképzésekkel történhet.
12. A jó példák, ismeretek terjesztésére eredményes eszközt adhat – megfelelő használat esetén – a média. Ehhez a különféle internetes honlapok, rendszeres szakmai és „civil” sajtóközlemények mellett állandó információs és tanácsadó központ felállítása szükséges, ahol egy helyen érhetőek el a szükséges információk, források, stb..
13. Egyértelművé és világossá kell tenni az egyeztetés rendszerének sajátosságait, a lakossági, civil szervezeti és az államigazgatási vonalon egyaránt. Ennek keretében a jóváhagyást megelőzőt egyeztetési szakaszban kellene előírni a tervezetek közzétételét, hogy a különféle szervezetek véleményével együtt a lakossági észrevételek is elbírálásra, megválaszolásra és szükség szerint egyeztetésre kerülhessenek.
14. Tudatosítani kell, hogy a tervezés folyamatos. Az IVS ill. az akcióterületi tervek elkészítésével, a pályázat leadásával nem ér véget a munka, a hatékony városfejlesztés egyre újabb és újabb beavatkozási területeken teszi lehetővé a magántőke szerepvállalását, így készülve fel a támogatások utáni időre is. Szükség van továbbá a tervek megvalósulásának hatékony monitoringjára ill. a monitoring tapasztalatainak visszacsatolására a tervekben és megvalósításban.
15. Világossá kellene minden érintett számára tenni, hogy az Önkormányzatnak – a törvénysértés kivételével – joga van figyelembe nem venni a különféle államigazgatási szervek szakmai véleményét, a „figyelmen kívül hagyott”, nem jogszabályra alapuló vélemények esetében viszont az érintett szervek szakhatóságként nem érvényesíthetik e véleményüket. Nem érvényesíthetők továbbá olyan – nem jogszabályra alapuló – vélemények sem szakhatóságként, amelyeket az érintett államigazgatási szervek a véleményezés folyamatában nem jeleztek.
16. Különbféle támogatásokkal, továbbképzésekkel, kiadványokkal segíteni kell a szakmai és lakossági körök valamint a tervezők kommunikációs felkészültségét, készségeit.
17. Meg kell találni annak a jogi formáját, lehetőségét, hogy a szakmai jogszegésekkel kapcsolatos bírói gyakorlat egységes és megbízható legyen.
18. Továbbképzés szükséges a településrendezési szerződések területén, ahol elsődlegesen a szerződés alkalmazhatóságát, annak előfeltételeit kellene tudatosítani, pontosítva például a tanulmánytervvel kapcsolatos tudnivalókat, elvárásokat, jogszabályi kritériumokat, az erre vonatkozó ajánlásokat.
19. Tekintettel arra, hogy a tervezés lényege a hatékony, körültekintő erőforrás-felhasználásra törekvés, nem javasolható a különféle „kényszer-főépítések” alkalmazásának erőltetése azon területeken, ahol erre nem áll fenn természetes törekvés.
20. Sajátos problémakört jelent a Főváros és a kerületek munkamegosztásának kérdése. Itt tartózkodni kellene a mindkét fél által a másik rovására preferált „kézi vezérlés” beavatkozásokról, és inkább az együttműködés tényleges megvalósítására kellene ösztönözni a fővárosi és kerületi önkormányzatok szakembereit, hogy saját hatáskörükben

Megjegyzés [L4]: ezt a fent említett info-pontokkal nem kellene összehozni?

Megjegyzés [L5]: egy normatív hozzájárulás szerinti biztos nem működne? Az tényleg igaz h infrafejl költségei igen eltérőek lehetnek, ha az önk-ra marad a megállapítása akkor meg gondolom olyan verseny lesz mint az iparúzésinél – nem tudom. Nem lehetne azt írni hogy meg kéne vizsgálni körültekintően milyen alternatív megoldások lehetségesek még?

állítsák elő azokat a célszerű és hatékony megoldásokat, amelyeket kívülállók – a számos helyi specialitás ismeretének hiányában – kevésbé tudnak megfelelően megoldani.

A Magyar Urbanisztikai Társaság és annak Tudásközpontja a továbbiakban is készséggel vállalja fel módszertani és rendszerfejlesztési kutatásokat, illetve szervezési, vagy tervezési feladatok, kommunikációs munkák elvégzését, a hatékonyabb tervezési rendszer kialakítása, a szakma fejlesztése érdekében.

1. A kutatás célja, témái, módszerei

1.1. A kutatás célja

A települések tervezése jelentős forrásokat felhasználva egyre szélesebb körben, egyre nagyobb ütemben, szélesedő tervekkel folyik, és ennek jelentős lendületet adott az EU-támogatások feltételrendszere, a stratégiai, fejlesztési tervezés új műfajainak, standardjeinek megjelenése. Nem széles körben ismert azonban az, hogy hogyan épültek be ezek a változások az önkormányzati tervezés mindennapjaiba, hogyan alakult a stratégiai, operatív és a rendezési tervezés viszonya, a tervezés személyi háttere, stb.

Ezekre a kérdésekre keresi a választ a kutatás, lehetőség szerint elősegítve egyúttal az urbanisztika, a településtervezés nagyobb társadalmi beágyazottságának, ismertségének, ugyanakkor egyszerűbbé, hatékonyabbá tételének folyamatait, segítve az erre irányuló országos szintű munkát is.

A kutatás a településtervezés kortárs hazai gyakorlatát elemzi. Kiemelt figyelmet fordít arra a kérdésre, hogy hogyan változott a tervezés szerepe, megítélése, hogyan alakult a fejlesztési és rendezési tervezés kapcsolata az elmúlt években. Ezt az teszi indokolttá, hogy az elmúlt években, főként az EU-támogatásokkal összefüggésben számos olyan változás történt – a településfejlesztés tervezési rendszerében bekövetkezett változások, az Integrált Városfejlesztési Stratégia, (IVS) az Akcióterületi Terv (AT) és a Megvalósíthatósági Tanulmány, mint sokak számára új tervfajták –, amely hatással volt a tervezés szerepére, megítélésére, az elmélet és a gyakorlat, a fejlesztési és a rendezési tervezés, vagy éppen a szakma és a politika kapcsolatára. A kutatás célja továbbá az aktuális tervezési gyakorlat összevetése a korábbi helyzettel, egy 2002-ben az FVM Terület- és Településrendezési Főosztálya számára készült, hasonló témájú vizsgálat eredményeinek felhasználásával, és kísérletet tesz az elmúlt évek e téren bekövetkezett változásainak megragadására.

Külön figyelmet fordít azokra a kérdésekre, amelyek megoldásában a településtervezést érintő jogszabályok alakításának kulcsszerepe lehet (a jelenleg hatályos jogszabályi keretekkel összefüggő tartalmi problémák, módosítási javaslatok, jelenleg jogszabály által nem rögzített ámde esetlegesen rögzítendő elemek stb.). Ugyanakkor szerepelnek a napirenden azok a problémák is, amelyek megoldását nem a jogszabályi környezet alakítása jelentheti, hanem olyan „puhább” intézkedések, mint pl. az ismeretterjesztés, oktatás-nevelés, a továbbképzés, készségfejlesztés stb..

1.2. A kutatás témái

A vizsgálat témakörei az alábbiak voltak:

1. A fejlesztési és rendezési tervezés szervezeti rendszere, tevékenységi körök, szakember-ellátottság
2. A tervezés keretfeltételeinek változásával kapcsolatos vélemények
3. A tervellátottság, a tervek rendszere, a fejlesztési és rendezési tervezés kapcsolata, a tervezés stratégiája az adott településen
4. A stratégiai, fejlesztési tervezés eljárása, szereplői, területi koordináció, a tervek érvényesülése, módosítása, problematikus eljárási elemek és kérdések
5. Az IVS-ekkel kapcsolatos tapasztalatok

6. A rendezési tervezés eljárása, szereplői, területi koordináció, tervek érvényesülése, módosítása, problémás eljárási elemek és témák
7. A tervezés főbb kihívásai, konfliktusos témái, a tervezés szerepének, megítélésének alakulása az elmúlt években
8. Javaslatok

1.3. Az alkalmazott módszerek

A kutatás kvalitatív módszerekre épült, 10 kiválasztott helyszínen készültek esettanulmányok (a kiválasztásról és a helyszínekről ld. a következő részt). Az esettanulmányok egységes vezérfonal és módszertani útmutató alapján készültek, a Fővárosi Önkormányzat és a kerületi önkormányzatok esetében ezeket a kétszintű tervezés sajátos körülményeihez igazítva. (Az esettanulmány-vezérfonalat a melléklet tartalmazza) A vezérfonal összeállítása során figyelembe vettük egy 2002-ben az FVM Terület- és Településrendezési Főosztálya számára készült kutatás esettanulmányainak vezérfonalait, ill. (szakirodalmi források alapján is) az azóta eltelt évek főbb, fejlesztési és rendezési tervezést érintő változásait. Az esettanulmányok alapját a tervezésben érintett helyi szereplőkkel készült szakértői interjúk adták, kiegészítve releváns dokumentumokból (pl. fejlesztési, rendezési tervek) származó információkkal. Minden helyszínen interjú készült egy a településtervezési ügyekben illetékes politikussal (a legtöbbször alpolgármester, esetenként a polgármester vagy az illetékes bizottság elnöke), a rendezési tervezésért felelős hivatali munkatárssal (a legtöbb esetben a főépítész, ennek hiányában általában az építési osztály képviselője), valamint egy, a településfejlesztési ügyekben dolgozó szakértővel (akár az önkormányzat, akár annak városfejlesztő cége részéről). A megkérdezettek konkrét köre az adott helyszín intézményi struktúrájához igazodott, néhány esetben, ahol egy adott személy több ügyben is illetékes volt összevonásra kerültek interjúk, néhány esetben pedig az eredetileg tervezettnél több interjúra volt szükség.

Az esettanulmányok kiegészítésére kontextuális szakértői interjúk készültek két állami főépítéssel, valamint három, településtervezési ügyekben aktív civil szervezet képviselőjével.

Az összefoglaló tanulmány a fenti empirikus anyagon alapszik, és háttéranyagként felhasználja a 2002-ben az FVM Terület- és Településrendezési Főosztálya számára készült, hasonló témájú vizsgálat eredményeit, valamint az elmúlt években a témában megjelent szakirodalmat. Figyelembe veszi továbbá a jelen kutatással párhuzamosan a VÁTI Kht. Területi Tervezési és Értékelési Igazgatósága Nemzetközi, Területpolitikai és Urbanisztikai Irodáján készülő, elsősorban a településtervezés nemzetközi gyakorlatát vizsgáló kutatás szakértői interjúinak néhány releváns tapasztalatát. Ez utóbbi lehetőségét az adta, hogy a két kutatás közötti minél nagyobb szinergia megteremtése érdekében a kutatócsoportok között a vizsgált kérdések köréről egyeztetések történtek, kölcsönösen lehetővé téve egymás számára, hogy a feltárt empirikus anyagok a másik kutatás néhány kulcskérdése vonatkozásában is információkkal szolgáljanak.

Az interjúkat az ELTE Társadalomtudományi Kara Településtudományi és Humánökológia szakirányának hallgatói, végzett diákjai és PhD hallgatói készítették, akiknek számottevő gyakorlatuk van az alkalmazott kvalitatív technikák vonatkozásában, és szakirányú tanulmányaikból adódóan a terület is ismert számukra. A kutatók a kutatás konkrét témájában való felkészültségének biztosítására segédlet készült, amely röviden összefoglalta a szükséges jogszabályi illetve tervezési ismereteket. Az esettanulmányok és kontextuális interjúk készítése 2009 februárjában és márciusában zajlott.

Megjegyzés [L6]: ezt azért írtam bele hogy a szakirodalmfeldolgozásra itt hivatkozzunk

1.4. A kutatás körébe bevont települések

A kutatás során 10 helyszínen készült esettanulmány. Az esettanulmányok helyszíneinek kiválasztása nem-valószínűségi, szakértői mintavétellel történt, figyelembe véve a 2002-ben készült vizsgálatban érintett kerületek és települések körét, valamint azt, hogy különféle regionális adottságokkal (gazdasági fejlettség, gazdasági fejlődés lehetőségei, településstruktúra) rendelkező területeken elhelyezkedő települések kerüljenek kiválasztásra. Előbbi szempontot a 2002-es kutatás eredményeivel való összevethetőség, utóbbit az a megfontolás motiválja, hogy a regionális adottságok (pl. befektetői érdeklődés mértéke) eltérő keretfeltételeket határozhatnak meg a településtervezés számára. A helyszínek végleges köre a megrendelővel való egyeztetés alapján alakult ki. Tekintettel arra, hogy a kutatás célja nem az egyes önkormányzatok gyakorlatának kritikai elemzése, hanem általános, a településtervezés gyakorlatával kapcsolatos tapasztalatok feltárása, a 2002-es kutatáshoz hasonlóan az esettanulmányok helyszíneit (kivéve a Fővárosi Önkormányzatot, amelyet sajátosságainál fogva nem lehet ily módon 'anonimizálni') nem nevezzük meg (az esettanulmányok ugyanakkor tekintettel vannak a tervezés körülményeit befolyásoló helyi sajátosságokra, erre az esettanulmány-vázlatban külön rész vonatkozik). Az esettanulmány-vezérfonalat és a hozzá tartozó interjú-vezérfonalakat jelen tanulmány Mellékleteként közöljük.

A kutatásba bevont önkormányzatok köre, az egyes helyszínek rövid jellemzésével, az ott megszólaltatott interjúalanyokkal a következő:

Budapest Főváros Önkormányzata

Interjúalanyok: az illetékes főpolgármester-helyettes, megbízott főépítész, a hivatal városfejlesztési projekttervezésben közreműködő irodájának munkatársa

Budapesti kerület 1.

Az elmúlt évtizedekben a fizikai-társadalmi leromlás jeleit mutató belső-pesti kerület, az utóbbi években eltérő cél- és eszközrendszerű városrehabilitációs programok célterülete. Interjúalanyok: az illetékes alpolgármester, főépítész, a kerület városrehabilitációs társaságának vezérigazgatója

Budapesti kerület 2.

Dinamikusan fejlődő pesti kerület eltérő karakterű részekkel: részben a pesti belvároshoz illeszkedő magas státuszú bérházas övezettel, javarészt Budapest átmeneti övezetéhez tartozó külső részekkel, jelentős lakótelepekkel. Interjúalanyok: alpolgármester, főépítész (fejlesztési és rendezési ügyekben is, két külön interjú keretében).

Nagyváros 1.

Volt szocialista iparváros Észak-Kelet Magyarországon, ennek jellemző problémáival (magas munkanélküliség, felhagyott barnamezős területek, nagy lakótelepek) Interjúalanyok: az illetékes bizottság elnöke, a polgármesteri hivatal két illetékes osztályának vezetője, főépítész, főépítész iroda munkatársa, az önkormányzat fejlesztési ügyekben dolgozó közvetlen vezetési irányítású szakmai tanácsadója.

Nagyváros 2.

Alföldi nagyváros jó közlekedési összeköttetéssel, ezzel összefüggésben regionális összehasonlításban kedvező gazdasági lehetőségekkel. Interjúalanyok: illetékes alpolgármester, főépítész, a hivatal városfejlesztési ügyekben dolgozó osztályának vezetője.

Középváros 1.

Nagyon jó közlekedéscsopordrajzi pozícióval, dinamikus gazdasági fejlődéssel jellemezhető északnyugat-dunántúli középváros. Interjúalanyok: polgármester, főépítész, a településfejlesztésben dolgozó önkormányzati tulajdonú cég vezetője.

Középváros 2.

Középváros az Alföldön. Interjúalanyok: az illetékes bizottság elnöke, főépítész, a településfejlesztésben illetékes önkormányzati hivatali egység munkatársa.

Kisváros 1.

Délkelet-magyarországi kisváros kedvező közlekedési pozícióval, de gazdaságilag depressziós térségben. Interjúalanyok: alpolgármester, építésügyi előadó (fejlesztési és rendezési ügyekben is).

Kisváros 2.

Kisváros Pest megye délkeleti csücskében. Interjúalanyok: polgármester, jegyző, az építészet vezetője

Kisváros 3.

Kisváros Budapeستől északra, túl az agglomeráció határán. Interjúalanyok: polgármester, építésügyi előadó, területfejlesztési menedzser, a település fejlesztési illetve rendezési tervét jegyző két építész.

2. A tapasztalatok összefoglalása és értékelése

2.1. A fejlesztési és rendezési tervezés szervezeti rendszere, tevékenységi körök, szakember-ellátottság

2.1.1. Szervezeti rendszer, tevékenységi körök

A fővárosban a főépítési irodának a fejlesztési és rendezési tervezés tekintetében is kulcsszerepe van, hasonló a helyzet az egyik vizsgált fővárosi kerületben (fővárosi kerület 2.) A másik vizsgált fővárosi kerületben a fejlesztési tervezésben a kerületi városrehabilitációs társaság szerepe meghatározó (ő készíti a fejlesztési terveket, először a politikusokkal, majd ezt követően a hivatal érintett szerveivel egyeztetve). A rendezési terveket a főépítési iroda készíti, a városrehabilitációs társaság az előkészítésben vesz részt, a tervek tartalmát tekintve meghatározó szerepe van (az új kerületfejlesztési stratégia elkészültekor érkezett az akkor új főépítész, „*aztán amikor elkezdett dolgozni, akkor odaadtuk neki ezt, hogy ezt kellene rendezni. Abban azért volt egy hatásköri vita, hogy az első verzióba nem került bele sok minden belőle [a koncepcióból], akkor megint sokat vitatkoztunk*”¹, a koncepció fő elemei végül bekerültek a rendezési tervbe.), tehát összességében a városrehabilitációs társaság olyan feladatokat is ellát, amelyek máshol a főépítési irodához tartoznak.² A főépítési feladatok részleges „kiszervezése” külső cégekhez a kerületben már 2002-ben is gyakorlat volt. A városrehabilitációs társaság az önkormányzat hivatalával egy projektirodán keresztül tartja a kapcsolatot. Az egyik vizsgált nagyvárosban (nagyváros 1.) az elmúlt években történtek

¹ Városrehabilitációs társaság vezérigazgatója, fővárosi kerület 1.

² A kerületben öt-hat éve volt főépítész-váltás, nem tudni, hogy ebben ez mekkora szerepet játszottak a belső ellentétek, minthogy az előző főépítész – túllépve a nyugdíj-korhatárt – nyugdíjba vonult („*fogyasztjuk is őket [a főépítészeket] nagy lelkesen, már nem is tudom, hányadiknál tartunk*” (a városrehabilitációs társaság vezérigazgatója)). A kerületben a rendszerváltás óta a harmadik-negyedik főépítész van hivatalban, ebből a városrehabilitációs társaság vezérigazgatójával egy időszakban a második dolgozik.

jelentős változások a fejlesztés-rendezés szervezeti rendszerében. Itt 2008-ban létrejött egy, a polgármesteri kabinet részét képező főépítési, városfejlesztési és városrendezési osztály, azzal a céllal hogy ezek a feladatok az önkormányzaton belül egy irányítás alatt legyenek, ezzel párhuzamosan a beruházási ügyeket kiszervezték egy önkormányzat többségi tulajdonában álló, öt évvel ezelőtt létrehozott holdingba. Jelenleg a holding ingatlankezelő- és gazdálkodó cége foglalkozik a városfejlesztési ügyek menedzselésével (a fejlesztőkkel is ők kerülnek először kapcsolatba, nem az említett hivatali egység). Hasonló célú változások történtek a másik vizsgált nagyvárosban, itt 2006-ban jött létre egy városstratégiai iroda, amely a főépítési osztályt, városfejlesztési és közbeszerzési osztályt, gazdálkodási osztályt valamint a városüzemeltetési osztályt foglalja magában, a cél ez esetben is az volt, hogy (egyebek mellett) a városfejlesztés- és rendezést egy intézmény fogja össze. Eközben itt is erősítették a kiszervezett fejlesztési tevékenységeket. Jelentős részben az EU-forrásokhoz kapcsolódó pályázati rendszernek való jövőbeli megfelelés érdekében 2008-ban az önkormányzat létrehozott egy városfejlesztő társaságot, egy már korábban is működő önkormányzati cég feladatkörének kibővítésével. A vizsgált középvárosok közül az egyik esetében (középváros 1.) a fejlesztési feladatok már a 2000-es évek elejétől kiszervezésre kerültek egy önkormányzati tulajdonú céghez, amely szintén jelentős szerepet kap a fejlesztési dokumentumok elkészítésében, ők koordinálták a város ún. Jövőképének elkészítését, és (a hivatal szervezési problémái miatt) az IVS elkészítését is. Egy másik esetben a fejlesztési ügyeket a hivatal beruházási és településfejlesztési csoportja intézi, a rendezési terveket az e csoport részként dolgozó, részmunkaidős főépítész felügyeli.

Összességében a vizsgált nagyobb vidéki városokban egyrészt az látszik hogy a hivatalon belül törekvés van a fejlesztés és rendezés egységesebb házon belüli kezelésének megteremtésére, másrészt pedig látható a fejlesztési feladatok „kiszervezése” is önkormányzati cégekhez. Utóbbiban nem titkolt szerepe van annak, hogy a városok fejlesztéseikben nagymértékben számítanak az EU-s fejlesztési forrásokra, így szervezeti rendszerüket igyekeznek felkészíteni az EU-támogatás feltételrendszerének való megfelelésre.

A vizsgált három kistelepülés egyikében sem dolgozik főépítész, ezekben az esetekben a fejlesztési és rendezési ügyeket, ahogy az ilyen esetekben megszokott, az önkormányzat részéről az építési iroda intézi, az egyik esetben a rendezési terv előterjesztője is az iroda egyik ügyintézője (*„Hivatalosan persze ezek a dolgok nem tartoznának ide ... de mivel az önkormányzatnak nincs főépítésze és valaki olyannak kell megcsinálni aki ért is hozzá, így kénytelenek vagyunk mi megcsinálni.”*³) Állami főépítész részről az egyik kiemelt probléma volt a kistelepüléseken tapasztalható szakemberhiány, az, hogy a főépítéssel nem rendelkező kistelepülések legfeljebb a rendezési tervezés idejére, vagy az elkészített terv előterjesztésére bíznak meg főépítésszel (vagy amint fent látszott, még erre sem). Az említett háromból két esetben – ettől nem függetlenül – komoly problémák tapasztalhatók a település tervezésében és fejlesztésében. Az egyik esetben ugyan a településnek vannak elfogadott rendezési tervei, az önkormányzatnál senki nem tudott érdemben nyilatkozni ezek elkészítésének folyamatáról (az felmerült, hogy a tervek nem eléggé tükrözik a település igényeit, preferenciáit), a hivatali munkatársak meglévő egyéb munkájuk mellett látták el ezt a feladatot. A tervezést kiszervezték, az információkhoz való hozzájutás érdekében kerestük a terveket jegyző cégeket de a 2003-ban elfogadott tervet és annak 2007-es módosítását más-más cég készítette (ahol közben személyi változások is történtek), ezért lényegében senkinek nincsen átfogó képe a településen az elmúlt években jóváhagyott rendezési tervezésről. A település

³ Építésügyi előadó, kisváros 1. Ugyanitt – jobb híján – a hiányzó vízügyi, közlekedési szakemberek feladatát is az iroda látja el (elvileg szakemberek hiányában a jegyzőnek lenne ellátási hatásköre, de inkább a helyben dolgozó szakemberek járnak el).

rendelkezik fejlesztési tervvel és IVS-el is, de gyakorlatilag egyik sem fogalmaz meg autonóm fejlesztési célokat (a külső források megszerzésére való törekvésen túl). Egy másik esetben a 2004-ben elkészült rendezési terv egy az államigazgatási egyeztetésben felmerült probléma miatt azóta is áll, jelesen a Vízügyi és Talajvédelmi Hatóság digitális formában is bekérné a szükséges dokumentumokat amelynek finanszírozására (továbbá az azóta eltelt idő fényében szükségessé vált termódosítások finanszírozására) az önkormányzatnak nincs anyagi kerete. Az esettanulmány összességében is azt mutatja, hogy a település fejlődése általában megállt az elmúlt években, amelynek a fenti „csak” az egyik eleme (pl. az egyik fontos beruházás is elúszni látszik, a telket megvásárolt befektető csak a látványtervig jutott el, emiatt jelenleg zajlik a terület visszavásárlása, miközben a szomszédos területeken számos hasonló beruházás megvalósult ezért most már a fejlesztés fenntarthatósága is kérdéses lenne.) Az viszont közvetlenül is összefügg a szakemberhiánnyal, hogy a terv az interjúalanyok szerint nem jól tükrözi a település igényeit, preferenciáit (azon részekkel foglalkozik részletesebben amelyek „a tervezőt jobban érdekelték” és tartalmában is eltér a helyiek elképzeléseitől). Április 1.-jétől a településen már építéshatósági ügyintézés sem zajlik (az önkormányzat nem tudja biztosítani a feltételeit), ami minden megkérdezett szerint tovább fogja rontani a helyzetet. A harmadik kistelepülésen ennél kedvezőbb a helyzet (van elfogadott fejlesztési és rendezési terv, az IVS készítése folyamatban van, a fejlesztési elképzelések megvalósításán dolgozik a település), ez jórészt személyes tényezőkön látszik műlni (egy 29 éve az építésügyi irodán dolgozó, agilis, szakértelmét tekintve a politika által is elismert munkatárs, agilis politikusok).

2.1.2. Szakember-ellátottság

A vizsgált nagyobb településeken és a középvárosokban az interjúalanyok megítélése szerint nem merült fel komolyabb szakember- illetve szaktudáshiány, rákérdezésre olyan felvetések hangzottak el, hogy hasznos lenne településgazdász, térinformatikához értő munkatárs, települmérnök, kertészmérnök bevonása a tervezésbe, egy helyen felmerült hogy kellene egy olyan csoport amely a városfejlesztés (fizikai értelemben vett) vízióival foglalkozna (pl. látványtervek a város egyes pontjainak fejlesztésére), egy helyen a főépítész egy asszisztentst látna még szívesen az irodában hogy a papírmunkát hozzá telepíthesse. Az egyik helyen a nyelvtudás hiánya merült fel problémaként. A fejlesztés, rendezés intézményrendszerén látszik ugyanakkor az is, hogy – leszámítva az egyik fővárosi kerület városrehabilitációs cégét ahol a stáb csaknem fele nem műszaki végzettségű – a vizsgált helyszíneken továbbra is a műszaki szakmák dominálják.

A vizsgált helyszínek közül két esetben, az egyik nagy- és az egyik középvárosban is előfordult, hogy az utóbbi években az önkormányzat ingatlanos, beruházói tapasztalattal rendelkező főépítészt keresett, azzal a céllal, hogy egy „rugalmasabb, piaci és nem hivatalnoki szemléletet”⁴ hozzon a hivatal működésébe.

Egészen más a helyzet a kistelepüléseken, itt az esettanulmányok tapasztalatai szerint súlyos szakember-ellátottsági hiányok vannak. Ahogy az előző alfejezetben szó volt róla, egyik vizsgált településen sem dolgozik főépítész, az építési iroda látja el a fejlesztés és rendezés koordinálásának feladatait is, az ezzel (is) összefüggő problémákról szintén volt szó feljebb. A kistelepüléseken jelentkező szakember-hiány mindkét állami főépítész interjúban kritikus problémaként merült fel, ezeken a településeken – különösen abban az esetben, ha építéshatóság sem működik helyben, vagy az elkerül a településről, mint az egyik vizsgált helyszínen – gyakorlatilag nem marad az építésüghöz értő ember. (Az önkormányzati

Megjegyzés [L7]: Rájöttem hogy mégse jó ötlet ezt benne hagyni

⁴ Hivatali munkatárs, nagyváros 1. Az egyik budapesti kerület főépítésze szintén ilyen tapasztalattal (is) rendelkező szakember.

politikusoknak ez természetesen „hivatalból sem feladatuk”, még közép- és nagyvárosokban is előfordul, hogy a szakbizottságban az építésügyhöz nem értő politikusok vannak jelen. Az egyik vizsgált középvárosban pl. a szakbizottsági kontroll olyan módon érvényesül, hogy a bizottság – amelynek mindössze egy tagja szakember – megbízik abban, hogy szakmailag korrekt anyagot kap a hivataltól, és viszont: a hivatal megbízik abban, hogy pusztán politikai okokból nem „írják felül” a benyújtott dokumentumokat). A vizsgált kistélepedéseken pedig gyakorlatilag nincs olyan politikus aki értene a hasonló ügyekhez. Az egyik vizsgált településen nem működik szakbizottság sem.

Az állami főépítészek tapasztalatai szerint nem jól működő megoldás az, amikor ilyen esetekben a – hozzá nem értő – polgármester, sőt „rosszabb esetben” (mivel az ő szempontjai nem feltétlenül azonosak a politikusok szempontjaival) a jegyző veszi át a tervezővel való kommunikáció feladatát. Utóbbiak nem ismerik a szaknyelvet, nem képesek „lefordítani” a település igényeit a tervezőknek, és nem értik a készülő terveket, „nem beszélnek egy nyelvet” a tervezőkkel. (Mint feljebb látszott, ez a probléma még a „szakmabeli” építéshatóság versus tervező konzultációk esetében is fennállhat.)

Főépítész híján a rendezési tervezés egyetlen gazdátlansága, illetve a szakember-hiány az építéshatósági munkában is jelentkezik. Állami főépítész tapasztalat szerint nem ritka az az eset, hogy az építéshatóság nem használja az egyébként létező rendezési tervet, „megszokásból, OTÉK-ból, fejből”⁵ dolgozik. („Jóváhagyták, betették a fiókba és úgy maradt.”)⁶

2.2. A tervezés keretfeltételeinek változásával kapcsolatos vélemények

A megkérdezettek nem számoltak be lényeges változásokról a tervezés külső keretfeltételeit tekintve, külön rákérdezésre néhányan beszéltek arról, hogy az EU-csatlakozás hozott változásokat (a hozzáférhető fejlesztési források, így a fejlesztési tervezés vonatkozásában) de ez sem merült fel mindenhol.

Ugyanakkor majdnem minden vizsgált településen látható a településfejlesztés erős függése a külső fejlesztési forrásoktól, elsősorban az EU-s és befektetői forrásoktól. Az EU-s források esetében ez különösen a közepméretű és nagyobb vidéki városokra igaz, azon kisebb települések esetében ahol a szükséges önrész biztosítására való képtelenség (és a megfelelő pályázatok összeállításához szükséges humánerőforrás hiánya) miatt ezek a források sokkal kevésbé elérhetőek, ez a tényező a tervezést sem orientálja lényegesen. A vizsgált fővárosi kerületek esetében, bár az egyikük jelentős EU-s városrehabilitációs forrásból valósítja meg egyik városmegújítási programját, az információközlők szerint ez a függés kevésbé erős. („Ha nem lenne az EU és nem lennének pályázatok, akkor is rendbe kellene tenni a városrészt.”)⁷ (Budapest esetében a jövőre vonatkozó stratégiákban az EU-s források szerepét az is korlátozza, hogy a régió 2013 után nem fog részesülni a Strukturális Alapok forrásaiból, ez az egyik interjúban explicit módon fel is merült.)

Az a tényező, amely a tervezés keretfeltételeinek változását tekintve sok interjúban jelentkezett, maga a tervezés jogi környezete, a rendezési tervezés jogi szabályozásának (főként az OTÉK) gyakori változása volt („kissé zavaró a vonatkozó rendeletek, pl. az OTÉK

⁵ Állami főépítész 1.

⁶ Állami főépítész 1.

⁷ Főépítész, fővárosi kerület 2.

„szinte havonkénti” változtatása.”⁸ „A terveket még jóvá sem hagyták és máris változtatni kellene rajtuk a törvényi szabályozás miatt. Ilyenkor azt tudom mondani, hogy talán jobb is hogy nincs jóváhagyva, mert akkor nem mit változtatni.”⁹) Ez a beszámolókat szerint komoly terheket ró a főépítészekre és tervezőkre amennyiben, folyamatosan tájékozódni kell a változásokról, és mindez kiszámíthatatlan jogi környezetet teremt a befektetők számára (ez az egyik fővárosi kerület részéről merült fel), továbbá – ez még hangsúlyosabb volt – az építészhatóságokra, amelyeknek, tekintettel arra, hogy az építési engedélyeket a beadás napján hatályos jogszabályok alapján kell elbírálni, gyakorlatilag egyszerre kell „fejben” (polcon) tartani az összes változatot. (Az alapvető jogszabályunk amiből nap, mint nap dolgozunk az évente kétszer háromszor változik. Iszonyú nehéz így dolgozni.”¹⁰) Ez (az egyik fővárosi kerületet kivéve) minden esettanulmányban felmerült. Kritika érte azt is, hogy nincs megfelelő információs rendszer, amelyen keresztül az érintettek a változásokról tudomást szerezhetnek. A legtöbb helyen a jogtár folyamatos ellenőrzésével, vagy az építészkamara körleveleiből próbálnak lépést tartani a szabályozással, de a beszámolókat szerint előfordul, hogy csak informálisan (pl. a többi szakmabelivel konzultálva, extrém esetben¹¹ újságból) szereznek tudomást a változásokról. Az utóbbi években a jogszabályok szinte minden megkérdezett szerint bonyolultabbá váltak (az egyik nagyváros főépítésze szerint az OTÉK korábban túl „lazán” szabályozott ezért indokolt volt a szigorítása de mostani állapotában már helyenként túl szigorú), egy megkérdezett véleménye volt ezzel ellentétes, szerinte a jogszabályi környezet egyszerűsödik, a gyakorlatban jobban használhatóvá válik.

Konkrét jogi keretfeltétel-változásként merültek fel a következők:

- Egyszerűsített eljárás bevezetése bizonyos tervmódosítások esetén (az ezzel kapcsolatos véleményeket ld. a 6.4. fejezetben)
- A területrendezési tervek szigorodása, amely a településrendezési tervezés számára is szigorúbb feltételeket szab (pl. övezetek kijelölése tekintetében).
- Az állami főépítési irodák átszervezése – ez a kérdezett érintettek szerint a szakmai munkára nem volt befolyással, az iroda működésének keretfeltételeire igen (bürokratikusabb eljárások, bár az kedvező, hogy az év elejétől az állami főépítészek visszakapták munkáltatói jogkörüket), összességében a megkérdezettek nem értékelték negatívan az átszervezést (a Balatoni Kiemelt Üdülőkörzet esetében az iroda munkatársainak alacsony létszáma merült fel problémaként).
- Az állami főépítészek területrendezési szakhatósági jogkörökkel való felruházása – bár ez nem közvetlenül településrendezéssel összefüggő kérdés, az ezzel járó presztízs a beszámolókat szerint növelni látszik a településrendezési ügyekkel kapcsolatos presztízszt is.
- A kistélepülések jelentős körének kivétele a tervtanácsi véleményeztetés alól (az ezzel kapcsolatos véleményeket ld. a 6.1. fejezetben)
- A szerkezeti terv módosítási igényét megalapozó fejlesztési döntés állami főépítészek számára való megküldésének kötelezettsége megkérdezettek szerint pozitív változás a (bár a tapasztalatok szerint ez sokszor elmarad vagy nincs köszönőviszonyban a tényleges tervmódosítással).

⁸ Esettanulmány, középváros 1.

⁹ Esettanulmány, kisváros 2.

¹⁰ Építési iroda, kisváros 1.

¹¹ Utóbbi példa nem a hivatali apparátusból származik, az egyik település számára rendezési tervet készítő céggel történt meg.

- Az új, a korábbiaktól eltérő fogalomrendszerrel és területi lehatárolásokkal dolgozó OTTrT megjelenése (ennek tapasztalatairól ld. a 6.2. alfejezetet).
- Közigazgatási hivatalok önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzésének megszűnése 2009 január 1.-től (ez súlyos problémaként jelent meg, ld. a 6.3. alfejezetet).

Fontos keretfeltétel-változást jelenthet a 2008 ősztől kezdődött gazdasági válság, ennek hatásairól ugyanakkor még nem lehetséges átfogó képet adni. Az egyik budapesti kerületben az információközlők szerint már érzékelhető a válság hatása. Sok beruházás elakadt (bár a kerületben még sok a fejlesztési lehetőség ezért a beruházások teljes leállása feltehetően nem fenyeget, de a fejlesztések sorrendje, ütemezése bizonyosan sérül), a másik kerület főépítésze is tapasztalja a beruházások lassulását, leállítását (ez ellen aktívan igyekeznek tenni, befektetői fórumokkal), a Főváros részéről ugyanakkor felmerült, hogy a válság egyben lehetőséget is adhat bizonyos, a fejlesztés szempontjából frekvenciált területek fejlesztésének koncepciózusabb átgondolására. Azon kis településeken, amelyek iránt eddig sem jelentkezett befektetői érdeklődés, ennek nyilván nem lesz explicit hatása.

Néhány megkérdezett pozitívumként említette a keretfeltételek változása kapcsán, hogy az IVS-metodikában nagyobb hangsúlyt kapnak az egységes rendszerben és módszertannal kezelt, összehangolt, nem pontszerű fejlesztések, valamint a településfejlesztés pénzügyi tervezési vonatkozásai.

Felmerültek továbbá hely-specifikus keretfeltétel-változások is (határ menti elhelyezkedés jelentőségének megváltozása az EU-csatlakozás után, helyi politika irányváltása, egy nagy befektető megjelenése).

A 2002-es helyzethez képest nem változott, de itt megemlítendő fontos premissza a településfejlesztés erős függése a helyi politikai keretektől. Ez egyrészt azt jelenti, hogy a tervezés logikáját össze kell hangolni a választott képviselőkkel és polgármesterekkel épülő rendszer politikai logikájával illetve a honi politikai kultúrával – ami nyilvánvalóan adott, ámde a tervezés számára sokszor nehezen kezelhető feltétel („mindenki adni kíván”). Emellett az esettanulmányok tapasztalatai szerint nehéz egy hosszabb távra tekintő településfejlesztési gondolkodás érvényesítése ott, ahol gyakran változik az önkormányzati munkát meghatározó politikai oldal, vagy nincs egyértelmű többsége valamelyik oldalnak a helyi képviselő-testületben. Egyedül az egyik budapesti kerületnél került sor arra, hogy a 2006 előtti időszak fő fejlesztési prioritásait a megváltozott többségű közgyűlés továbbvitte mivel a fő irányok tekintetében nincs véleménykülönbség (a polgármester személye nem változott, de pártja a képviselő-testületben kisebbségbe került). Az egyik (politikus) interjúalany szerint is probléma azonban, hogy sok fejlesztés leáll a politikai irányítás megváltozásakor, szakmai indokok nélkül, pusztán a politikai irányváltásból adódóan. Ennek a logikának a másik oldala látható a másik fővárosi kerületben (és néhány más, a vizsgálatban részletesen nem feltárt kerületben is), ahol a több ciklus óta változatlan (és várhatóan a jövőben sem változó) politikai vezetés, valamint a politikai vezetők és a főépítész alkotta erős helyi politikai-szakmai „rezsím”¹² alapozza meg egy hosszabb távú fejlesztési gondolkodás érvényesülését. Itt erre tekintettel eleve nem négyéves ciklusokban gondolkodnak a település vezetői, akiknek az alapelveivel a főépítész szerint a másik politikai oldal is egyetért, a részletkérdésekben vannak véleményeltérések. Ahol nem ilyen stabil a választók politikai preferenciája ott értelemszerűen erősebb a négyéves önkormányzati ciklusokban való gondolkodás. Néhány

¹² Rezsím alatt viszonylag stabil, formális helyi kormányzati struktúrák választott tisztviselőit, bürokrataikat és akár másokat (vállalkozásokat, különféle nem-kormányzati szervezeteket) egyaránt tartalmazó kormányzó koalíciókat értve, amely a célokról, irányokról kialakított közös képen alapul ld. Stoker, G: Regime Theory and Urban Politics, in: Stoker, G-Judge, D-Wolman, H (1995) *Theories of Urban Politics*, London: Sage pp. 54-72.

vizsgált kisebb településen a politikai stabilitást az az állapot biztosítja, hogy független a polgármester, a képviselők között pedig civil szervezetek jelöltjei dolgoznak (bár az egyik esettanulmány azt mutatja, hogy ez nem mindenhol garancia arra hogy a nagypolitikai viták ne jelenjenek meg a helyi szinten). A „négyéves önkormányzati ciklusokban gondolkodás” versus „hosszabb távú településfejlesztési gondolkodás” problémájának áthidalására az a – logikailag aligha új, ám a tapasztalatok szerint nem egykönnyen megvalósítható – megoldás kínálkozik, hogy a fő politikai oldalak között a fő fejlesztési prioritások tekintetében megegyezés szülessen, amelyet a felek magukénak éreznek (tehát ne „erővel átnyomott” tervekről legyen szó), és ezek tartalma kerüljön be a tervezési dokumentumok közé.

Szintén tartós és fontos peremfeltétel az önkormányzati rendszer, amelyben a településfejlesztés- és rendezés a helyi önkormányzatok kompetenciájába tartozik, valamint a Főváros esetében a kétszintű önkormányzati rendszer, az ezzel kapcsolatos problémákat több helyen tárgyalja a tanulmány a későbbi fejezetekben. A Főváros részéről új elemként merül fel az, hogy az utóbbi években tudatosan törekszik a kerületekkel való kapcsolatok „áthangolására”, a „partnerség” megvalósítására, konzultációkkal, megállapodásokkal, a kerületek meghívásával a különféle városfejlesztési kérdéseket informálisan, fesztelen légkörben megvitató Városházi Beszélgetésekre, kerületi főépítési kollégium működtetésével, a Podmaniczky program felülvizsgálata során a kerületek véleményének nagyobb fokú figyelembevételével. A főváros-agglomeráció viszonyban a Főváros megítélése szerint nem történt lényegi változás az elmúlt években, fővárosi részről felmerült, hogy sem a BAFT, sem a kistérségek nem képesek érdemi koordinációs szerepet ellátni a fejlesztés és rendezés tekintetében, illetve az, hogy továbbra is zajlanak az agglomerációs települések „ráfajlesztései” a Főváros határára.

A harmadik fontos keretfeltétel amely lényegesen nem változott, de mindenképp megemlíthető, hiszen lényeges szerepe van a tényleges beavatkozások módjának kiválasztásában, a telkek tulajdonosi struktúrája. A privatizáció eredményeképpen a telkek többségének magántulajdonba kerülése meghatározza a közszféra mozgásterét a településfejlesztésben (ez sok esettanulmányban felmerült), e tekintetben a fejlesztési tervek megvalósításának, a köz- és magánszféra együttműködésének intézményi és eszközrendszerére vonatkozó – főként ismereti, szemléleti – hiányosságok (ld. a 2.3.2. alfejezetet) is korlátozzák a lehetőségeket.

2.3. Tervellátottság, a tervezés stratégiája, a tervek rendszere, a fejlesztési és rendezési tervezés kapcsolata

2.3.1. Tervellátottság

A 2002-es állapothoz képest a tervellátottság lényegesen nagyobb fokú, mind a fejlesztési, mind a rendezési tervek tekintetében.

Fejlesztési koncepciója minden vizsgált településnek van. A vizsgált települések egy részének (az egyik fővárosi kerület, a két nagyváros, az egyik középváros) már 2002-ben is volt ilyen dokumentuma, ezek azóta részben frissítésre kerültek, a többi helyszínen azóta került elfogadásra a koncepció. A Főváros esetében a 2003-ban elfogadott fejlesztési koncepció alapján 2005-ben elfogadásra került a Főváros középtávú fejlesztési programja, a Podmaniczky Program is, amely az uniós tervezési időszakhoz igazodva készült. A vizsgált települések közül két esetben egyéb (nem ágazati), a településfejlesztést meghatározó koncepcionális tervet is felsoroltak az interjúalanyok (városgazdasági program, illetve jövőkép). A 10-ből 8 településen a tavalyi év során elkészült az IVS, egy településen jelenleg

zajlik ennek elkészítése, és csak egyetlen vizsgált településen (az egyik kisvárosban) nincs integrált fejlesztési stratégia, és nincs is tervbe véve ilyen dokumentum elkészítése.

Sokkal nagyobb fokú a tervellátottság a rendezési tervek vonatkozásában is. A fővárosban a 2002-es kutatás elkészültekor már hatályban volt az FSZKT és a BVKSZ, 2005-ben – az 1998-ban elfogadott terv felülvizsgálatával – elfogadásra került az 1997-es Étv.-nek megfelelő TSZT is. Az egyik vizsgált kerületben már 2001-ben elkészült a KVSZ, erről a 2002-es esettanulmány is beszámolt, ez azóta többször módosításra került (a legutóbbi övezeti tervlap 2008 szeptemberi), és folyamatosan készülnek az SZT-k. A másik vizsgált kerületben a most hatályos KVSZ-SZT 2007-ben került elfogadásra, az SZT-k folyamatosan, **ütemezetten alakulnak tovább**. A két vizsgált nagyvárosban a 2002-es vizsgálat időpontjában kidolgozás alatt volt a TSZT, HÉSZ-SZT, azóta ezek elkészültek. A középvárosok közül mindkét esetben elkészült azóta a HÉSZ-SZT, az egyik esetben együtt a TSZT-vel (a másik esetben a TSZT már elkészült, aktualizálása történt). A kisvárosok közül két esetben elkészült a 2002-es vizsgálat idején még csak készüléfélben levő HÉSZ-SZT. A harmadik kisvárosban a már említett okoknál fogva a 2004-re elkészült terv nem került elfogadásra.

Jelenleg a rendezési tervezésben javarészt ezek felülvizsgálata, új igényekkel összefüggő módosítása zajlik, ill. azon települések esetében (az egyik fővárosi kerület és az egyik középváros) ahol a HÉSZ-ek mellé apránként készülnek el az SZT-k, ezen SZT-k készítése.¹³

Megjegyzés [L8]: Bocs, a táblázatban és a szöveg más pontjain ezt korrigáltam mire Neked leadtam de ezen a ponton nem, most itt is átírtam megfelelően

2.3.2. A tervezés stratégiája, a tervek rendszere, a fejlesztési és rendezési tervezés kapcsolata

A nagyobb, ezzel összefüggésben humán erőforrással is jobban ellátott és/vagy jelentősebb tőkevonzó képességgel rendelkező helyszíneken jól látható egy koncepciózusabb tervezési stratégia, a tervek egymásra épülő, egymással egyeztetett rendszerének létrehozása, valamint a tervek rendszeres felülvizsgálatának rendszere (bár a következők szerint ez nem áll minden vizsgált nagy településre).

A 2002-es tanulmányban felmerült, hogy a Főváros esetében a tervek rendszere „nem áll össze” amennyiben a rendezési keretterv, keretszabályozás előbb készült el mint a koncepció. A főépítész szerint ez a rendszer nagyjából most áll össze, a 2005-ös TSZT figyelembe vette a 2003-as Városfejlesztési Koncepciót, az FSZKT/BVKSZ felülvizsgálat során a terveket összehangolták a Koncepcióval,¹⁴ TSZT-vel (utóbbi „leképezése” volt az egyik fontos oka a felülvizsgálat megkezdésének) és az időközben elkészült középtávú fejlesztési tervvel. Az IVS logikájában a középtávú fejlesztési tervet „gondolja tovább” (miközben megjeleníti a kerületi elképzeléseket), eképpen az anyag szerint közvetett megfelelés van a BÉK/FÉK tervezet és a stratégia között, ennek elfogadásával kerül harmóniába a fejlesztési és rendezési tervezés.

¹³ A 2000-es évek elejének rendezési tervezési boomja tehát lecsengett. Több esettanulmányban felmerült, hogy az évtized elején a törvényi kötelezés és a tervezéshez adott állami támogatások a tervezők oly mértékű túlterheléséhez vezettek ami eljárási és szakmai problémákat is okozott (pl. tervezőirodák között túlterheltség miatt átadott, így eljárásilag, szakmailag széteső tervezés). A másik ezzel kapcsolatban felmerült kritika arra vonatkozott, hogy a megyei jogú városok tervezése során az akkori VÁTI-ban uniformizált, a helyi viszonyoktól idegen, nehezen használható tervek születtek.

¹⁴ Emellett az agglomeráció ekkor készülé félben levő fejlesztési koncepciójával és stratégiai tervével, az ÚMFT-be beépült Budapest Fejlesztési Pólusra vonatkozó elemekkel, Budapest Főváros Környezeti Programjával és Városrehabilitációs Programjával is.

A tervezésnek mindkét vizsgált kerület esetében stratégiai szerepe van, így tudatos stratégia érvényesül a tervek elkészítésének sorrendjére, egymáshoz történő igazítására. Az egyik esetben az 1997-es fejlesztési koncepciót követte egy a fő irányokat leképező KVSZ, az SZT-k pedig (összhangban a kerület erősen fejlesztésorientált, a befektetők területre vonzását célzó politikájával) a felmerülő, jelentős részben befektetői igényekkel összehangoltan készülnek. Eközben a kerület 2005-ös fejlesztési tervében „lekövette” a fővárosi középtávú fejlesztési tervet („felülírva” a ’97-es koncepciót), majd ennek a bázisán, ezt továbbgondolva elkészült a kerületi IVS. A másik kerületben szintén a ’90-es évekre nyúlik vissza a stratégiai gondolkodás, itt ez a városrehabilitáció „bázisán” indult el, 2004-ben dolgozták ki a jelenleg érvényes (azóta egyszer, 2007-ben felülvizsgált) fejlesztési stratégiát, ez „bemenő információként” szolgált a 2007-re elkészült KVSZ-SZT-hez, azóta ez lépésenként, folyamatosan változik, a kerület tervezett, ütemezett fejlesztéseinek megfelelően, ill. felmerülő befektetői illetve lakossági igényekre reagálva.

1. Táblázat: Tervellátottság, főépítész, építéshatóság megléte a vizsgált helyszíneken

Település	Fejlesztési tervellátottság	Rendezési tervellátottság	Főépítész	Építéshatóság
Budapest	Városfejlesztési Konceptió (2003) Középtávú Fejlesztési Terv (2005) IVS (2008)	TSZT (2005), FSZKT, BVKSZ, (1999), jelenleg felülvizsgálat alatt (BÉK/FÉK tervezet)	van	nincs
Kerület 1.	Fejlesztési Stratégia (2004, 2007) IVS (2008)	KVSZ-SZT (2007), folyamatosan alakítva	van	van
Kerület 2.	Fejlesztési Terv (2005) IVS (2008)	KVSZ-SZT (2001), folyamatosan készülő SZT-k	van	van
Nagyváros 1.	Városfejlesztési Stratégia és Operatív Programok (2005) IVS (2008)	TSZT (2003), HÉSZ-SZT (2004)	van	van
Nagyváros 2.	Városfejlesztési Konceptió (2001) Városgazdasági Program (2004, aktualizálva 2007-ben) IVS (2008)	TRT (2006)	van	van
Középváros 1.	Településfejlesztési Konceptió (2000, 2007) Akciónterületi Tanulmány (2000) Jövőkép (2003) IVS (2008)	HÉSZ (2002), TSZT (aktualizálás alatt), folyamatosan készülő SZT-k	van	van
Középváros 2.	Településfejlesztési Konceptió (2002) IVS (2008)	TRT (2007)	részmunka idős	van
Kisváros 1.	Településfejlesztési Konceptió (2001) IVS folyamatban	TSZT, HÉSZ- SZT (2005)	nincs	van
Kisváros 2.	Településfejlesztési koncepció (2002)	TSZT (2005) HÉSZ-SZT 2004-ben elkészült de nem került elfogadásra (vélt államigazgatási egyeztetési problémák miatt)	nincs	az esettanulmány készítésekor volt, 2009. április 1-től nincs
Kisváros 3.	Településfejlesztési Konceptió (2003) IVS (2008)	HÉSZ-SZT (2003)	nincs	van

TSZT = településszerkezeti terv, SZT = területre vonatkozó szabályozási terv, HÉSZ-SZT = helyi építési szabályzat és a teljes közigazgatási területre vonatkozó szabályozási terv. BVKSZ = budapesti városépítési keretszabályzat, FSZKT = fővárosi szabályozási keretterv, KVSZ = kerületi városépítési szabályzat, KSZT = kerületi szabályozási terv, TRT = Településrendezési terv (TSZT, HÉSZ, SZT), BÉK/FÉK = Budapesti/Fővárosi Építési Keretszabályzat

Az egyik vizsgált nagyvárosban 2006-ban történt egy politikai irányváltás, egy fejlesztésorientáltabb politikára, ezzel összefüggésben fogadták el a 2004 óta már meglévő koncepcionális dokumentum „mellé” (ez egyébként nem a már 2001 óta rendelkezésre álló fejlesztési koncepció hanem egy városgazdasági program) a város rendezési tervét (ezzel összefüggésben több évig nem volt a településnek érvényes rendezési terve, emiatt állt a fejlesztés), majd az előbbieket is felhasználó IVS-t.

A kisebb, ámde jelentős tökevonzó képességgel rendelkező, vizsgált nyugat-magyarországi középvárosban stratégiai szerepet kap a tervezés, ezzel összefüggésben a tervek rendszere is koordináltabbnak tűnik. A fő fejlesztési irányokat a '90-es évek első felében alakították ki, lényegében ma is ezek határozzák meg a fejlesztést. 2000-ben készült el egy, a SEM IX tevékenységének a mintájára kidolgozott akcióterületi tanulmányterv, amely a megkérdezettek szerint bizonyos szempontból a 2008-ban kidolgozott IVS előképe, az IVS módszertana erre erősen épít. 2002-ben került elfogadásra a HÉSZ, 2003-ban készült el egy olyan Jövőkép amely ma is a fejlesztés alapja, ehhez igazították a korábban már elkészült TSZT-t, az SZT-k folyamatosan készülnek. 2006-ban (az önkormányzati választásokkal összefüggésben) itt is volt egy irányváltás a helyi politikában, amely a fejlesztés szerepének erősödésével járt (ezt megelőzően a mostani beszámoló szerint előfordult, hogy a helyi politika egy-egy konkrét ügyben „felülírta” a fejlesztési elképzeléseket).

A fentiek közül több példa mutatja hogy a külső fejlesztési forrásokra utaltság motiváció lehet a tervellátottság növelésére. Ez látszik indokolni az egyik vizsgált kisváros lényeges stratégiaváltását 2002 óta: a – regionális elhelyezkedése alapján egyébként kedvezőtlen helyzetű – kisvárosban az elmúlt években koherens tervezési rendszer alakult ki, a 2001 óta meglévő fejlesztési koncepció mellé most készül az IVS, 2005 óta az összes rendezési terv elfogadásra került. Itt egy különösen jelentős változás látszik 2002 óta: akkor ugyan már létezett a fejlesztési koncepció az interjúalany polgármester erről nem tudott (!), ekképpen az nem is került alkalmazásra, emellett a település mindössze egy 1980-ból (!) származó ÁRT-vel, egy 1991-es, belvárosra vonatkozó RRT-vel és egy külterületekre vonatkozó 1997-es SZT-vel rendelkezett (a településfejlesztés-rendezés akkoriban alapvetően a helyi vezetők „bölcességére” épült, az építéshatóság pedig az OÉSZ és OTÉK között „lavírozva” dolgozott). Bár a város politikai vezetése nem változott, azóta a fejlesztéspolitika középpontjába került a külső – mindenekelőtt pályázati – források megszerzése, ehhez pedig szükség lett a tervekre („A kiírt pályázatokra rettentően kellett figyelni, úgy álltunk készenlétben, hogy ha egy számunkra értékes pályázatot kiírnak, akkor azonnal tudjunk pályázni. A települési önkormányzatok nincsenek olyan anyagi helyzetben, hogy ezen pályázatok nélkül bármit is fejleszteni tudjanak. tehát nagyon kell arra figyelni, hogy jókor jó helyen [legyünk], beadni ezeket és lehetőleg olyanokat, amikre esélyünk is van. Csak a pályázatokkal tudunk fejleszteni.”)¹⁵.

A fenti tényezők azonban önmagukban nem látszanak elégségesnek ahhoz, hogy a tervezés rendszere „összeálljon”. A fentieknél kevésbé mondható kiforrottnak a tervezés stratégiája pl. a másik vizsgált nagyvárosban. Itt alapvetően a '97-es Étv. kötelezése nyomán készültek el az új rendezési tervek 2004-ben, és ezt követően készült el 2005-ben a városfejlesztési stratégia és operatív programok. A 2008-ban elkészült IVS felhasználta a városfejlesztési stratégia és operatív programok megvalósításának tapasztalatait. Itt tehát előbb készültek el a rendezési tervek mint a koncepció, és az interjúk alapján legalábbis a tervek elfogadásának időszakában nem körvonalazható hogy ezek sorrendjére tudatos stratégia lett volna. „ezek egymásra referálnak, kölcsönösen alakítják egymást. Először ugyan a tervezés van, és arra épül a fejlesztés, de sokszor a fejlesztés generálja a tervezést, mert ha valamit kitalálnak egy

¹⁵ Kistelepülés 1.

területre, de az ott épp nem lehet, akkor vissza kell korrigálni a szabályozási tervben, tehát ez egy egymásra ható, iteráló rendszer. Tehát egyrészt a fejlesztések határozzák meg a területfejlesztés menetét, másrészt a terület-felhasználási lehetőség is korlátozza vagy irányítja, hogy milyen irányú fejlesztést lehetséges ott megvalósítani (...) A fejlesztés és rendezés nem mondhat egymásnak ellent, hiszen időben egymás után fogadták el őket.”¹⁶

Azóta történt olyan, hogy a rendezési terveket a fejlesztési tervnek megfelelően módosították.

A másik (alföldi) középvárosban és egy kivétellel a kisvárosokban nem látható a tervek koherens rendszerének kiépülése, egy egységes fejlesztési vízió megléte, a tervezés inkább kiszolgáló szerepű, a hangoztatott törvényi kötelezettségeknek történő megfelelés mellett a rendelkezésre álló külső forrásokhoz kapcsolódó preferenciák motiválják (befektetők, EU-s pályázati források).

Az egyik vizsgált kistélepülésen jól látható az a bizonyára nem egyedi helyzet, hogy a rendelkezésre álló humán erőforrás és anyagi források hiánya, ami az EU-forrásokhoz való hozzáférést is akadályozza, továbbá a tervezés másik potenciális „motorjaként” működő gazdasági érdeklődés hiánya együttesen vezet egy koherens tervrendszer hiányához.

A másik vizsgált kistélepülésen az interjúalanyok szerint a külső forrásoknak való kiszolgáltatottság az, ami a koherens fejlesztési gondolkodást megakadályozza. Emiatt a legfontosabb igazodási pontot az aktuális pályázati kiírások mellett a befektetői érdeklődés jelenti, így a település nem érzi relevánsnak azt, hogy hosszabb távú fejlesztési elképzeléseket dolgozzon ki („Öt-tíz évre is nehéz megmondani, hogy egy település merre fejlődjön”¹⁷). A település ugyan rendelkezik fejlesztési koncepcióval és IVS-el is, de a megkérdezettek szerint a cél egyértelműen a befektetők és az EU-s fejlesztési források feltételeinek „kiszolgálása”. Az IVS azért készült el, mert egy vállalkozó a fejlesztéséhez EU-s pénzekre akar pályázni, ezért finanszírozta az IVS elkészítését is, amely aztán egy az egyben felülírta a 2003-ban elfogadott fejlesztési koncepciót, de a stratégiának is csak azokat a részeit tartják relevánsnak, amelyek segítségével végül pályázatokat nyerhet a település. A vizsgált középváros gazdaságilag relatíve kedvező helyzetű és humán erőforrással is (valamivel) jobban ellátott (részdíós főépítész dolgozik a településen), itt feltehetően a helyi politikai viszonyok, a politikai megosztottság állnak a háttérben (a főépítész szerint az épp aktuálisan követett célok esetlegesen, az aktuális politikai érdekektől függenek, a város fejlesztését tekintve a politikai oldalak között koncepcionális ellentétek vannak).

A fejlesztési koncepciók és az IVS viszonya

A fejlesztési koncepciók és az IVS viszonya igen változó, de lényegében mindenütt úgy kezelik, hogy az IVS magában foglalja a fejlesztési koncepciót. Az esettanulmányok helyszínei között akadt olyan, ahol az IVS-t a meglévő – továbbra is használatos – fejlesztési tervek operacionalizálásának tekintik, anélkül hogy a stratégia felülírná azokat (főváros, az egyik fővárosi kerület, az egyik középváros). Van, ahol – amellet, hogy a fejlesztési tervet nem helyezik hatályon kívül – jelenleg gyakorlatilag az IVS tekinthető a település fejlesztési dokumentumának (a másik fővárosi kerület, a két vizsgált nagyváros.) Van, ahol „felülírja” a fejlesztési koncepciót az IVS (az egyik kisváros, ld. fent).

Potenciális befektetői igények, tervek vs. rendezési tervek

Jelentősek a különbségek a tekintetben, hogy (az EU-s fejlesztési források mellett) a fejlődés fő motorjának számító befektetői forrásokat hogyan kezeli a településvezetés.

¹⁶ Nagyváros 1.

¹⁷ Kistélepülés 3.

A vizsgált kisebb települések esetében ez a függés nagyon egyértelmű, az önkormányzat fejlesztéspolitikai preferenciáit hozzáigazítja a befektetői érdeklődés irányához – ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy nem lenne igény egy autonómabb fejlesztéspolitikára, de az adott gazdasági helyzetben a városvezetés ezt tartja a legcélravezetőbbnek. A befektetői források vonatkozásában alapvetően ez a logika látszik érvényesülni a vizsgált nagyvárosokban is.

A vizsgált kerületekben, fővárosnál, de az egyik középvárosban is erősebbnek látszik az a stratégiai gondolkodás, amely a befektetői források orientálását célozza, ez a logika néhány esetben erősödött az elmúlt években. Az említettek közös vonása hogy eleve befektetői érdeklődés célterületei, emiatt tágabb a mozgásterük is a befektetőkkel való kapcsolatokat tekintve (a középváros jelenléte mutatja azt is hogy egy ilyen politika megléte nem elsősorban méret, vagy központi elhelyezkedés függvénye). A konkrét politikák vonatkozásában eltérő stratégiák találhatók.

Az egyik lehetséges stratégia a fejlesztési preferenciák karakteres meghatározása és ezt követően az ehhez jól igazodó befektetői források megtalálása, lényegében ez történt az egyik vizsgált fővárosi kerületben. A vizsgált középváros stratégiája ehhez hasonlóan látszik, bár kevesebb aktív eszközzel (*„mindenekelőtt a városnak kell kialakítania a maga arculatát, és ehhez csatlakozhatnak majd a befektetők, ahol az övezeti besorolások azt lehetővé és kívánatosá teszik.”*)¹⁸

A másik fővárosi kerületnél más a stratégia, itt is vannak az önkormányzatnak önálló fejlesztési elképzelései pl. a városszerkezet alakítása-átalakítása tekintetében, de ezek kidolgozásakor is fő szempont volt az, hogy a koncepció minél inkább alkalmas legyen minél nagyobb mennyiségű magánbefektetői forrásnak a területre vonzására. Az évezred elején elkészült KVSZ SZT-ekkel való „feltöltése” is alapvetően a jelentkező befektetői igényekkel összehangolva, „rugalmas alkukon” keresztül valósult meg. E „rugalmas alkuk” a főépítész értelmezésében azt jelentik, hogy az önkormányzat megad bizonyos kereteket, pl. hogy hány százalékos beépítettséget fogad el, és kölcsönös kompromisszumok születnek. Így nem készül el „előre” egy túl szűk szabályozás, de mivel a terület struktúráját a hatályos fejlesztési és rendezési tervek alapvetően meghatározzák, ez orientálja is azt, hogy milyen igények mely területeken jelennek meg, így megvan a lehetőség arra is, hogy bizonyos nem kívánt fejlesztések egyes területeken ne valósuljanak meg. A 2002 óta eltelt években az önkormányzat aktívabb eszközöket is bevezetett a befektetői igények, fejlesztési ötletek és az önkormányzati fejlesztési elképzelések koordinálására, ingatlanfejlesztési koncepciópályázatok, befektetői fórumok formájában.

A 2002 óta eltelt években a fővárosban erősödött az a stratégia, amely a befektetői forrásoknak, mint a városfejlesztés meghatározó tényezőinek, és a város fejlesztési elképzeléseinek a koordinálására irányul. A 2005-ös középtávú fejlesztési program explicit módon kimondja, hogy kölcsönös előnyök alapján jó kapcsolat kialakítása szükséges a magánszférával, a terv szorgalmazza a (megfelelően kialakított) PPP konstrukciók létesítését stb. A befektetőkkel való együttműködés terén jelenleg a fő stratégia a legfontosabb, „még nem elrontott” kulcsterületek azonosítása, és ezek „helyzetbe hozása”. Ez, amennyiben van a területen befektetői érdeklődés, akkor a terület fejlesztéséről a befektetőkkel való közös gondolkodást, ahol egyelőre nincs befektetői érdeklődés, ott a területre vonatkozó, a város számára kedvező és a befektetők számára is vonzó fejlesztési koncepció kidolgozását jelenti. Ehhez a főépítész szerint a városrendezés szemléletváltására is szükség van, egy városfejlesztési orientációjú rendezés kialakítására, a következő hónapokban ennek az

¹⁸ Középváros I. Ezzel együtt az elmúlt években volt példa arra is, hogy a befektetői érdeklődéshez igazodva a város egy nagylétesítményét az eredetileg tervezettől eltérő helyszínen engedték megvalósítani, a fejlesztési és rendezési tervek módosításával.

előkészítése fog zajlani. (Az ezeken kívül eső területeken pedig a Főváros valóban csak kereteket kíván meghatározni, amelyet az eddig is szokásos módon „tölthetnek fel” a telektulajdonosok építési szándékai.)

2.4. A stratégiai, fejlesztési tervezés eljárása, szereplői, területi koordináció, tervek megvalósulása, módosítása

Ebben a fejezetben a vizsgált települések fejlesztési koncepcióinak és más stratégiai dokumentumainak kidolgozásáról lesz szó, az IVS-ekkel kapcsolatos tapasztalatokat a 2.5. fejezet összegzi.

2.4.1. Eljárás, szereplők

A fejlesztési koncepciók kidolgozásának eljárásrendje igen heterogén a törvényi eljárásrend (vagy más, nem törvényben rögzített, de kötelezően betartandó eljárás ld. az IVS-ek esetében) hiánya miatt, a BM 24. településfejlesztési füzetének alkalmazása nem teljes körű (részben azért sem, mert kistelepülések számára az ott előírt eljárásrend nehezen követhető). A vizsgált esetek között előfordult, hogy a települések egymást segítették az eljárásrend kidolgozásában oly módon, hogy a koncepciót már elkészített települések adtak tanácsokat, ötleteket a tervezést később kezdő szomszédoknak.

Több esetben előfordult, hogy a koncepció kidolgozásának eljárásáról a megkérdezettek nem tudtak pontos információkat adni, egyrészt az eltelt idő, azóta történt személyi változások miatt (a legtöbb esetben ezek a 2000-res évek első felében készültek), másrészt, mivel az elkészítésüket kiszerezte az önkormányzat, az elkészítettség, egyeztetés alapvetően a megbízott cég feladata volt.

Ezek a koncepciók a legtöbb esetben alapvetően top-down jellegűek, megbízott szakértői csoportok munkái (külső szakértők vagy önkormányzati munkatársak, önkormányzati intézmények munkatársai, néha vegyesen), esetleg helyi politikusok közreműködésével, utóbbiak számára jobban illeszkedő (a politikához jobban illeszkedő) logika a stratégiaalkotásba, fejlesztésbe beleszólni mint a rendezésbe. A vizsgáltak közül csak az egyik fővárosi kerület esetében volt rá példa, hogy az anyagot már a stratégiakészítés során végigegyeztetették a helyi vállalkozókkal, civil szervezetekkel. A fővárosi önkormányzatnál a – városfejlesztési hét keretében számos szereplői csoporttal nyilvános rendezvényeken egyeztetett – középtávú program a már korábban kidolgozott – és jóváhagyása előtt négy városfórumon széles körben egyeztetett, majd erősen átdolgozott – városfejlesztési koncepción alapult. (Igaz, mindezek ellenére ezt is érték olyan kritikák hogy túlzottan top-down szemléletű). A bemenő információk között néhány esetben található lakossági közvélemény-kutatás, a Fővárosi Önkormányzat háttércége pedig 2001-2007 között számos felmérésben vizsgálta a városlakók véleményét a tervezés egyes kulcstényezőiről. A véleményezésbe bevontak köre tekintetében eltérő volt a gyakorlat: volt, ahol a külső cég által elkészített tervet csak a főépítész és az alpolgármester véleményezte, ezután a közgyűlés elé került, volt, ahol az Étv. 9. § (3) szerinti eljárást vették alapul, volt, ahol az önkormányzat által fontosnak tartott helyi és területi aktorok (vállalkozók, egyházak, civilek, szomszédos települések, megye, régió stb.) kapták meg véleményezésre.

A főépítészek szerepe e területen önkormányzatonként változó, van ahol a fejlesztési tervezést is ők koordinálják, van ahol gyakorlatilag csak véleményező szerepben vannak a fejlesztési tervek tekintetében. Sajátos itt a budapesti megoldás, ahol az átfogó fejlesztési tervezés a Főépítészeti Iroda hatáskörében van, az EU-támogatású projektek – így a városfejlesztés

szempontjából kulcsfontosságú kiemelt projektek koordinációját az Európai Integrációs Iroda végzi, az illetékes ügyosztályok bevonásával, itt a Főépítészeti Iroda csak néhány projekt kidolgozását, megvalósítását végzi.

2.4.2. Területi koordináció

A szomszédos települések között a tervekészítés folyamatában jellemzően nincs koordináció, és egymás terveinek véleményezésében sem aktívak, bár vannak olyan témák amelyek úgy tűnik képesek e tekintetben „összehozni” a településeket. Ilyenek egyrészt az EU-s fejlesztési források (több helyen felmerült pl. hogy közös kerékpárút-építési tervek miatt volt szükség a tervek összehangolására), és a magángazdaság fejlesztéseihez kapcsolódó közös gazdasági érdekek: az egyik esetben egy várhatóan 2500 munkahelyet teremtő nagyberuházás egyik városba érkezése miatt a szomszéd települések hajlandóak voltak lemondani bizonyos fejlesztéseikről annak érdekében, hogy a nagyberuházás, amely a környező települések lakói számára is munkalehetőségeket biztosít, megvalósulhasson.

A koncepciók „vertikális” irányú illesztése, azon túl, hogy néhány település a megyének, régióknak is megküldte koncepció-tervezetét véleményezésre, nem merült fel mint befolyásoló szempont, kivéve az egyik fővárosi kerületet, ahol koncepcionálisan nem teljesen illeszkednek a Főváros és a kerület elképzelései a terület szerepét illetően (de ez a tény lényegében itt sincs erős befolyással a helyi tervekre). Az interjúalanyok nem említették azt a nem ritka illesztési esetet, amikor a koncepciót valamely regionális pályázati kiírást megalapozó térségi tervhez, stratégiához illesztik a biztos forrásszerzés érdekében.

2.4.3. Tervek megvalósulása, módosítása

A 2002-es vizsgálathoz képest erősödni látszanak azok az intézményi struktúrák, eljárások, amelyek a fejlesztési koncepciókban foglaltak megvalósítására irányulnak, de e tekintetében még mindig nagy hiányosságok is látszanak (nemcsak településméret mentén).

Az egyik fővárosi kerület esetében 2002 óta megerősítésre került a már akkor is meglévő városrehabilitációs társaság, egyebek mellett a 2007-es fejlesztési koncepció alapján immár közszolgáltatónak minősül, az elmúlt években több, a 2004-es fejlesztési koncepcióban foglalt projekt elindult (van már lezárult projektjük is). A fejlesztési koncepciót is jegyző társaság vezérigazgatója szerint ezzel együtt számos, az elmúlt évekre ütemezett fejlesztés nem valósult meg a 2004-es koncepcióból, mivel a fejlesztés más fontos szereplői (pl. az önkormányzat hivatala) képtelenek abban a – területi – logikában gondolkodni, amiben a koncepció készült. (A vizsgált helyszínek közül összességében ezzel együtt is itt a legszorosabb a kapcsolat a fejlesztési tervezés és megvalósulás között.)

Amint fent szó volt róla, mindkét nagyvárosban integrálásra került a fejlesztés és rendezés az önkormányzat hivatalán belül, illetve erősítették a kiszervezett fejlesztési tevékenységeket (akár meglévő cég kibővítésével), mivel ezek a közelmúltban történt átalakulások, ennek eredményeiről egyelőre nem lehet képet adni.

Néhány vizsgált helyszínen egyelőre nem alakultak ki kifejezetten a fejlesztési tervek megvalósítását elősegítő szervezeti struktúrák, de olyan eljárások igen, amelyek a fejlesztési tervekben foglaltak megvalósulását hivatottak elősegíteni (pl. a Főváros esetében a fent ismertetett kulcsterületek azonosítása és rájuk vonatkozó, esetenként a befektetőkkel együtt alakított koncepció megalkotása, több projekt-társasággal való együttműködés, részvényesként partnerség egy kerületi városfejlesztő társaságban; az egyik fővárosi kerület esetében az ingatlanfejlesztési koncepciópályázatok, befektetői fórumok rendszere).

Nemcsak a kisebb települések között fordul elő, hogy nem hoztak még létre városfejlesztő társaságot, a Főváros és az egyik vizsgált kerület sem rendelkezik ilyennel jelenleg (az egyik

Megjegyzés [L9]: ezt a következő bekezdésből áttettem ide mert tematikáját tekintve ide talán jobban illik

középvárosnál 2001 óta, a másik kerületben 1997. óta dolgozik ilyen feladatokon önkormányzati cég). A kerületnél a társaság megalapítása legutóbb a politika, illetve azon önkormányzati vagyongazdálkodó cég ellenállásán bukott meg, amelyre a feladatokat rá kívánták bízni. A Főváros esetében explicit módon felmerült, hogy a rendelkezésre álló eszközrendszer (pl. általános városfejlesztő társaság, projektársaságok, közösségi ingatlanfejlesztő alapok) hiánya egyelőre korlátozza egy – az utóbbi években egyre inkább szándékolt – aktívabb várospolitikának.

A fejlesztési koncepciók monitorozásának rendszere, hasonlóan kidolgozásuk eljárásrendjéhez igen változatos képet mutat, szintén összefüggésben a fejlesztési tervezésre vonatkozó, a jelenleginél erősebb vezérfonalak hiányával nem mindenhol épült ki jó monitoring-rendszer.

2.5. IVS-ekkel kapcsolatos tapasztalatok

2.5.1. Eljárásrendi tapasztalatok, az IVS beépülése a fejlesztési tervek közé

A tudatosabb tervezési stratégiát követő településeknél több esettanulmány is beszámol arról, hogy az adott városban az IVS-eknek voltak tervezésmethodikai előzményei, pl. a Főváros középtávú programjának methodikája („*már ekkor is kinéztünk Brüsszelre*”¹⁹ az akcióterületi tervezéssel, projektekre bontással), az egyik kerület fővárosi középtávú programot lekövető fejlesztési terve, a fent említett középváros SEM IX mintájára készült akcióterületi terve, a másik fővárosi kerület fejlesztési koncepciója, utóbbi ténylegesen modellként is szolgált az IVS-methodika kialakításához.²⁰

Ez viszont az utóbbi esetben sem jelentette azt, hogy a tervezési methodika alkalmazása zökkenőmentes lett volna. A merev formai előírások problémát jelentettek: „*Szerintünk nekünk van egy integrált stratégiánk. (...) A fő céljait gazdasági-társadalmi alapon határozta meg: foglalkoztatás, szegregáció, oktatás, lakásügy. Ilyen módon azt gondoltuk, jó lesz. Aztán az egyeztetéseken kiderült, hogy nem olyan jó, mert a Pro Régió sillabuszában nem az van, úgyhogy visszautlítottuk, átímeztük, ahol kellett átírtuk.*”²¹

Összességében az IVS-t a legtöbb megkérdezett jó tervműfajnak tartotta, előnyei között merült fel hogy a pontszerű fejlesztések helyett a fejlesztések rendszerében való gondolkodás irányába „tolja” az önkormányzatokat, erősebb benne a gazdasági dimenzió, közvetlenebb a megvalósulással való kapcsolata. Ugyanakkor a hozzá tartozó jelen, merev tartalmi rendje többek szerint leginkább „a kezdőknek” lehet hasznos (azon településeknek ahol még nincs jól használható koncepció, amelyek nem rendelkeznek tervezésmethodikai tapasztalatokkal, tudással, „*A magyar önkormányzatokra ráfért már ez a dolog, hogy a fejlesztések alatt ne csak a szökőkutat, főteret, új templomot meg a városházát értsék.*”)²², a kialakultabb tervezésmethodikával rendelkező helyszíneken sokszor inkább nyugót jelent, amennyiben a kidolgozott, ámde logikájukban, fogalomhasználatukban esetleg némiképp eltérő fejlesztési terveket „bele kell passzírozni” a Városfejlesztési Kézikönyv fogalomrendszerébe (bár a

¹⁹ Esettanulmány-főváros.

²⁰ A fent említett fővárosi helyszínek esetében az önkormányzat fel is vetette, hogy a már meglevő koncepciók gyakorlatilag IVS-ként működhetnének, amit végül az NFÜ nem tett lehetővé. Utólag mindkét helyszínen úgy nyilatkoztak, hogy örülnek, hogy elkészült az IVS.

²¹ Fővárosi kerület 1.

²² Fővárosi kerület 2.

„szoft” elemek szélesebb körű megjelenésére vonatkozó elvárás, valamint a megtérülő önkormányzati beruházásban való gondolkodás még az utóbbiak esetében is releváns lehet).²³

Az IVS-készítések eddigi tapasztalatai kapcsán gyakorlatilag mindenhol problémaként merült fel, hogy kevés volt a rendelkezésre álló idő, ez még annak a fővárosi kerületnek a számára is problémát jelentett amely egyébként a rendszer egyik modellje volt. Ezt a participáció mindenhol „megtámasztotta” (ez önkormányzatok és civil szervezetek részéről is felmerült). Szintén sok kritika érte a KSH-adatszolgáltatást, egyrészt lassúsága miatt (ami különösen az eleve feszített időkeretek miatt volt kínos) másrészt magas ára miatt. (Az adatszolgáltatás tartalmáról ld. a következő alfejezetet.) Problémát okozott továbbá, hogy az önkormányzati hivataloknál nem álltak rendelkezésre megfelelő bontásban a Kézikönyv által kért adatok, azok előállítására is sok időt igényelt.

Az egyik városban a helyzetelemzés esetében felmerült az, hogy mivel az elemzés – némileg félreértelmezve a tervezők szerepét – erősen hangsúlyozza a vélt vagy valós problémákat, „politikai hiba” lett volna a testület részéről azt elfogadni. Végül azt a megoldást választották, hogy csak a tervet vitték be a testület elé elfogadásra, hozzátéve hogy a helyzetelemzés és az ehhez kapcsolódó vélemények egyébként a főépítési irodán és a honlapon is elérhetők (tehát magát a helyzetelemzést nem szavaztatták meg).

Megjegyzés [L10]: ezt nem teljesen értem, majd megkérdezlek róla☺

Az eljárással részben összefüggő tapasztalatként-kritikaként merült fel az egyik településen, hogy tekintettel a szigorú eljárásrendi és tartalmi kritériumokra és a rendelkezésre álló szűk időkeretre, a települések erősen érdekeltek voltak abban, hogy a cégek egy viszonylag szűk körével dolgoztassák ki IVS-eket, célszerűen azon cégekkel amelyek a Kézikönyv kidolgozásában is szerepet vállaltak (mivel ők ismerték annyira az elvárásokat hogy a megadott határidőre reális legyen a stratégia elkészítése). Ez explicit kritikaként egy helyen merült fel, de tény, hogy az IVS-el rendelkező 8 településből 5 esetében az IVS-t készítő cégek ebbe a körbe tartoztak (egy további esetben az MTA RKK helyi irodája volt a partner).

Az önkormányzatok részéről az IVS-tervezésben szerepet játszó szervezeti egységek köre is változatos volt. Több esetben a főépítész fogta össze az IVS-készítést az önkormányzat részéről, de ott, ahol az önkormányzat mellett tapasztalt városfejlesztő cég működik, mindkét esetben ez a cég koordinálta a tervezést (bár az egyik esetben a beszámoló szerint ebben szerepet játszott az is hogy az akkori főépítész egyéb problémák miatt nem tudta felvállalni ezt a feladatot). Azoknál az önkormányzatoknál, ahol főépítész ugyan dolgozik de nem vett részt közvetlenül az IVS kidolgozásában, az látszik, hogy nem érzi magának, és nem is ismeri jól a koncepciót. Az egyik helyen a főépítész, aki az anyagot csak véleményezte, de annak készítésében nem vett részt, kinyilvánította azon a véleményen volt, hogy az mindössze egy, a támogatási jogosultsághoz szükséges kipipálandó „egyendokumentum”, miközben a többi megkérdezett szereplő a település fejlesztése jelenlegi alapidokumentumának tartja. A másik helyen a főépítész – igaz, nem főállásúként dolgozik a településen – tisztában van a fő fejlesztési irányokkal, de nem ismeri jól a dokumentum tartalmát, a tervekkel kapcsolatos részletkérdésekben megítélése szerint az azt kidolgozó Kft. a kompetens – ez némi aggályra ad okot a fejlesztés és rendezés „összetartása” tekintetében. A vizsgált, IVS-sel már rendelkező kisvárosban ahol sem főépítész sem tapasztalt városfejlesztő cég nem működik, a fejlesztési ügyekben (is) dolgozó egyéb szervezeti egység (építési iroda) fogta össze a munkát, itt (bár elképzelhető, hogy ez a tervezési rendszer általános „fésületlenségével” is magyarázható) az elkészült tervváltozat kapcsán komoly viták keletkeztek, nemcsak a lakosság, hanem a helyi politikusok vitatták (és helyenként felülírták) a tervezetet.

²³ Előnyként jelentkező viszont, hogy a tartalmi és eljárásrendi előírások a politikusokat is kötik, tehát nem „módosíthatják szét” a tervet.

Az IVS-ek esetében a megvalósulás egyértelműbb, mint a településfejlesztési koncepciók esetében, amennyiben eleve forrásvezérelt dokumentumokról van szó. Kérdés, hogy az EU-forrásokra történt pályázáson túl mennyire orientálják ezek egy-egy település fejlesztési gondolkodását? Ahogy a fentiekben szó volt róla, sok helyen, elsősorban a vizsgált nagyobb településeken az IVS olyan értelemben beépült a fejlesztési gondolkodásba, hogy a konkrét EU-s forrásszerzésen túlmutatóan is orientálja azt. Azokban a városokban, ahol a település vezetőinek helyzetdefiníciója szerint a fejlesztés lehetőségei alapvetően az aktuális befektetői érdeklődéstől függenek, illetve ahol erős a politikai megosztottság a fejlesztési kérdésekben (is), az IVS-t alapvetően forrásszerző dokumentumként készítették el, de az EU-s pályázatokon túlmenően a stratégiát az önkormányzat nem használja a fejlesztési gondolkodásban; minden „kötelező részt” beletettek a pályázatokon való megfelelés érdekében anélkül hogy az ebben foglaltak valóban a stratégiai gondolkodás részét képezték volna („*A papír az nagyon merész álmokat is el tud viselni*”)²⁴.

2.5.2. Tartalmi tapasztalatok

Az IVS logikáját, a területi szempont erősítését, az eltérő karakterű és fejlesztési igényű területek lehatárolását, a pénzügyi tervezés erősítését pozitívnak ítélték a megkérdezettek.

Annál több kritika merült viszont fel az antiszegregációs terv vonatkozásában: nemcsak azok a települések érezték ezt fölösleges „nyűgnek” amelyek kizárólag forrásszerzési céllal készítették el IVS-üket, hanem sok olyan település is, ahol egyébként az IVS „komolyan vett” tervműfaj volt. Tekintettel arra, hogy az antiszegregációs tervhez kemény tartalmi és eljárásrendi követelmények (az SZMM szakértőivel való konzultáció, szakértői jóváhagyás, mint a képviselőtestületi jóváhagyás feltétele) tartoztak, az mindenütt elkészült, de a legtöbb helyen leginkább „kötelező gyakorlatként”. A szakértők javaslatait befogadták (tekintettel a rendelkezésre álló kevés időre és a kötelezően megszerzendő szakértői aláírásra), de a végrehajtásra irányuló szándék nem mindenhol látható, különösen olyan településeken merült ez fel ahol hivatalosan szegregátumnak tekinthető területek nem (legfeljebb relatíve kedvezőtlenebb társadalmi helyzetű részek) találhatóak. („*A városban nincsenek is a KSH nyilvántartása szerint szegregált területek. A kijelölt minisztériumi szakértő ezzel együtt, meglehetősen nagy hangsúlyt fektetett a terv megfelelő részletezettségű kidolgozására, ami a város tisztviselőiben leginkább a felesleges fontoskodás érzetét keltette.*”)

Több helyen felmerült, hogy az antiszegregációs terv „esélyeit” a „szegregáció”, „szegregátum” kifejezések negatív konnotációja is rontotta, „politikailag nem jól felvállalható” azt kijelenteni, hogy a területen szegregáció van.

A 2001-es adatok (ezt eleve kritika érte, t.i. hogy 2008-ban miért 2001-es adatokra épül egy tervezés) sok településen komoly „utánkorrigálást” igényeltek (az egyik településnél az okozott problémát, hogy a település úgy értelmezte, még a helyzet időközbeni megváltozása esetén sem korrigálhatja az adatokat, ami helyben problémát is okozott).

2.5.3. Monitoring, módosítás

Az IVS monitoringjának rendszere – tekintettel a kézikönyv ezzel kapcsolatos elvárásaira – minden érintett településen meghatározásra került, működésére vonatkozóan egyelőre kevés a tapasztalat (az egyik fővárosi kerületnél hangzott el, hogy a létrejött irányító testület munkája – egyelőre – javarészt formális, legalábbis az egyik megkérdezett szerint). A stratégia módosítására eddig egy helyen került sor, annak érdekében, hogy egy újabb területre tudjanak

²⁴ Kisváros 3.

pályázatot beadni, így az IVS-módosításokkal kapcsolatban nem állnak rendelkezésre tapasztalatok.

2.5.4. Fővárosi IVS-kerületi IVS-ek

A Főváros esetében, mivel a középtávú fejlesztési terv már az IVS-hez hasonló szemléletmódban készült, felmerült, hogy szükséges-e IVS készítése. Köztudott, hogy az NFÜ végül a Főváros részéről is kötelezővé tette az IVS elkészítését, néhány ponton a Főváros adottságainak megfelelően a Városfejlesztési Kézikönyvtől való eltérésekkel (egyebek mellett városi és városrészi szinten nem az adatszerűség, hanem a főbb trendek, stratégiai pozíciók meghatározása, egy-egy kerület határain túlmutató akcióterületek, a középtávú fejlesztések olyan célterületeinek meghatározása ahol országos, fővárosi, helyi akcióterületek fejlesztési szinergiája maximális). A helyzet tisztázása közben eltelt idő is hozzájárult ahhoz, hogy a fővárosi IVS összeállítása később kezdődött meg, ekkorra már számos kerületben elkészültek az IVS-ek. A kerületi IVS-ek nagyobb részét a készítők a fővárosnak megküldték véleményezésre. A kerületi és fővárosi IVS-tervezés időbeli eltolódása, valamint a Főváros explicit törekvése a kerületi tervezés a korábbiaknál erősebb integrálására a fővárosi tervezésbe szintén szerepet játszott abban, hogy a Főváros és a kerületek egyeztetése a beszámolók szerint (a fővárosi és kerületi nézetek szerint is) kevésbé volt problémás, mint az a Főváros-kerület viszonyra általában jellemző.²⁵

2.5.5. Az IVS-ek illeszkedése a tervezés rendszerébe

Ahogy erről fent szó volt, azt IVS a legtöbb esetben nem változtatta meg a meglévő fejlesztési koncepciókat hanem pontosította, illetve operacionalizálta azokat, egyes esetekben gyakorlatilag ezt tekintik a fejlesztést meghatározó dokumentumnak. Az ágazati terveket eltérés esetén a IVS-ek tartalmi elemeinek kialakítását követően az önkormányzatok elkezdtek hozzáigazítani az IVS-ekhez. Ami a rendezési terveket illeti, mivel a vizsgált esetekben az IVS nem tartalmazott a korábbi fejlesztési koncepcióktól lényegesen eltérő elemeket, utóbbiakhoz pedig az időközben elkészült rendezési tervek igazodtak, csupán kisebb rendezési tervmódosítások igénye merült fel.

2.6. A rendezési tervezés eljárása, szereplői, területi koordináció, problémás elemek, tervek érvényesülése, módosítása

2.6.1. A tervezés eljárása, szereplői

A tervezés/tervmódosítás elindítása mindenhol politikai lépés, szakbizottsági/testületi döntés születik róla.

A tervezők kiválasztásánál a helyismeret (korábbi tervezési tapasztalatok, kisebb településeknél akár „mindössze” a helyi származás alapján) mindenhol fontos tényezőként merült fel. Ezt az elvárást azonban a közbeszerzési értékhatár felett össze kell hozni a közbeszerzési eljárások szempontjaival, pl. oly módon hogy a főépítész véleménye beépül a kiválasztási szempontok közé, vagy az önkormányzat kötelezi a nyertest helyi tervezők bevonására („*a ... [a pályázat nyertese] képviselte a szakértelmet az egységes metodikával, neki voltak meg az alapadatai, mert korábban az ÁRT-t is ők csinálták. A ... Kft. pedig a*

²⁵ A fővárosi IVS – külső – kritikái között (azzal együtt, hogy szakmailag korrekt anyag) megjelenik, hogy ténylegesen inkább összegyűjtötte, mintsem integrálta ezeket a fejlesztési elképzeléseket, a kritikus kérdésekkel nem foglalkozott, ld. <http://epiteszforum.hu/node/11688>.

*helyismeretet jelentette*²⁶ Kisebbségi településeken sokszor a vállalási ár meghatározó, akár a helyismeret, sőt különféle szakmai szempontok rovására. Utóbbi szerepet játszhat abban, hogy nem feltétlenül a település igényeit tükrözi a terv, ebből számos építhetőségi probléma – is – keletkezik („sokszor már hívom őket [mint építhetőség] telefonon, hogy tudjátok-e, hogy mi van nektek itt jóváhagyva a tervben. És akkor kapcsolnak, hogy azt ők nem is úgy gondolták”)²⁷, és az állami főépítész kifogások egy része is ebből fakad.

A nagyobb településeknél a terveket egy viszonylag állandó tervezői kör készíti, tekintettel a helyismeret fent említett szempontjára.

Amennyiben a rendezési tervet, tervmódosítást magánberuházó finanszírozza (az esetek jelentős részben ez a helyzet), gyakran az önkormányzat által összeállított, szakmailag megfelelő cégek listájáról választ a magánberuházó (ezzel a közbeszerzési eljárás is „megspórolható”). Technikailag ilyenkor az önkormányzat a megbízó, a beruházó költségviselőként szerepel a tervezővel kötött három oldalú szerződésben. Egy helyen alkalmazták azt a változatot, hogy ilyen esetekben is az önkormányzat a költségviselő, de a költségeket a beruházó megtéríti a számára.

A rendezési tervezés menete az állítások szerint lényegében a jogszabályi előírásokat követi, ebből nem vesz el²⁸ és hozzá sem tesz.

A tervek kidolgozása során eltérő mértékű a főépítészek részvétele, ezt alapvetően a főépítész szerepdefiníciója határozza meg. Az erős településtervezői háttérrel, szerepfelfogással rendelkező főépítészek jellemzően jobban beleszólnak a tervek tartalmi elemeibe, mások a szerepüket alapvetően koordinátorként, az önkormányzat és a tervező közötti (mindkét fél „nyelvét beszélő”) közvetítőként definiálják a főépítész szerepét. A főépítészek sok esetben a létrehozandó építési jogszabályokat majdan alkalmazó építhetőséget is bevonják a tervezésbe, ennek nagy előnye, hogy a hatóság időben kiszűrhet olyan kodifikációs problémákat, amelyek miatt a tervek szakmai tartalma esetleg a későbbiekben, az engedélyezési eljárások során nem érvényesíthető. Ahol nincs főépítész ott ezt a közvetítő szerepet az építési iroda látja el, ennek híján a polgármester vagy a jegyző, ez általában problémát jelent az önkormányzat és a tervezők kommunikációjában.

Az eljárásrendben rögzítettek kapcsán a tervtanácsi véleményezéssel kapcsolatosan állami főépítész részről problémaként merült fel az, hogy a tervtanácsokról szóló hatályos kormányrendelet (252/2006 (XII. 7.)) szerint csak az 1000 főnél nagyobb települések rendezési terveit szükséges a területi tervtanács elé vinni (továbbá a tervtanácsi véleményezés érinti még az országos műemléki védetség alatt álló vagy az országos jelentőségű védett természeti területeket és Natura 2000 területeket), és így épp azok a települések esnek ki ez alól a szakmai kontroll alól, amelyeknél a már említett szakemberhiány miatt különösen nagy szükség lenne erre.

A politikai kontroll illetve a tervek legitimálása érdekében sok helyen a tervet a véleményezésre való kiküldés előtt már tárgyalja az illetékes szakbizottság, esetleg a képviselő-testület.

A véleményezési eljárásba bevontak köre az Étv. 9. § (3) ill. az államigazgatási szervek vonatkozásában az OTÉK 3. sz. melléklete alapján alakul, sok helyen felmerült, hogy az államigazgatási szervezetek e körét még mindig túl szélesnek találják az önkormányzatok.

²⁶ Nagyváros 1.

²⁷ Kisváros 1.

²⁸ Egy helyszínen merült fel ilyesmi, ld. a 6.5. fejezetet, ill. az állami főépítészek beszámoltak jogszabály-értékesítési problémákról, de ezek sokszor nem a jogszabály betartására irányuló szándék hiányából, hanem humánerőforrás-problémákból fakadnak.

2002-höz hasonlóan most is többeknek problémát jelent, hogy az érdekelt államigazgatási szervek sokszor csak formális (adott esetben nem is helyspecifikus csak általános) véleményt adnak. Volt olyan eset hogy még az érintett település neve is el volt írva a véleményben a kivágás-beillesztés műveletében keletkezett hiba miatt. Gyakran az egyeztető tárgyalásokon sem jelennek meg (nemcsak abban az esetben, ha ellentmondás merül fel a vélemények között, „sőt, akkor még kevésbé”²⁹). Ez magát a folyamatot nem akasztja meg, problémát azért jelent, mert később konkrét engedélyezési eljárásokban ugyanezek a szervezetek szakhatóságként kifogásolnak a rendezési tervvel kapcsolatban nem felvetett, illetve az egyeztető tárgyalásokon való megjelenés hiányában nem tisztázott dolgokat.

A bevont társadalmi szervezetek körét illetően többféle logika érvényesül. Az egyik, jellemzően nagyobb településeken az, hogy az eljárásba ügyfélként bejelentkezett civil szervezeteket vonják be a véleményezésbe. A kisebb településeken (ez már közp városi szinten is érvényes) lényegében tudni lehet, hogy mely a civil szervezetek relevánsak ebből a szempontból, ezeket vonják be (ezek a szervezetek sokszor a – méreténél fogva egyébként is áttekinthető – helyi elitet tömörítik), de van olyan gyakorlat is, hogy minden a jegyzőnél bejelentkezett civil szervezetnek megküldik a tervezetet (a konkrét esetben több körben is). A nagyobb településeken is létezik ugyanakkor olyan gyakorlat, hogy egy vagy néhány „illetékesnek gondolt” civil szervezet kerül bevonásra, azok, akikkel az elmúlt években kialakult egy ilyen munkakapcsolat („ők a civil kapcsolat”). A kisebb települések esetében a helyi civil szervezetekkel való egyeztetést megkönnyíti, hogy képviselőik sokszor a képviselőtestületben és bizottságaiban is benne vannak, ezért lényegében már ebbéli minőségükben meg tudják jeleníteni fejlesztési elképzeléseiket a tervben.

A bevont civil szervezetek köre is heterogén. A felsoroltak között akadtak nagyobb, professzionálisabb, nem az adott területhez kötődő (jellemzően inkább ügyeket képviselő) civil szervezetek (ilyenek a fővárosban és a nagyobb településeken jelennek meg a folyamatban), és helyi civil szervezetek (ilyenek a fővárosi kerületekben és a vidéki településeken is megjelennek), amelyek (leszámítva a lakókat egy-egy fejlesztési konfliktus ügye köré tömörítő szervezeteket) általában helyi értékvédő, városszépítő egyesületek. Utóbbiakkal az önkormányzatok kapcsolata általában kiegyensúlyozott, lényegében azért, mert ezek jellemzően a település ügyei iránt érdeklődő lokálpatrióták laikus szervezetei, akiknek „el lehet mondani” a tervet (ellentétben a nagyobb, professzionális, ügy-képviselő, kritikusabb civil szervezetekkel. Ezek kapcsán egyebek mellett az merült fel problémaként, hogy egy-egy ügyet képviselnek, míg a településfejlesztés során számos tényezőre kell egyszerre tekintettel lenni, másrésről viszont épp a professzionalizáltsággal összefüggésben ezek a szervezetek esetenként magában a tervekészítés folyamatában is közreműködnek). (Ez az eltérés már a 2002-es vizsgálatban is jól látható volt.) Az ilyen helyi civil kezdeményezéseket sokszor maga az önkormányzat is felkarolja, próbálja erősíteni.

Összességében 2002 óta „bejáratottabb” rendszerré vált a civil szervezetek bevonása, amihez hozzájárult számos civil szervezet professzionalizálódása is (ez lényegében azt jelenti, hogy tekintettel a tervezés erősen bürokratikus és szakmai jellegére (továbbá a szakmai nyelv és laikusok nyelve közötti közvetítő mechanizmusok hiányára) a civil szervezetek „megtanulják a rendszert”). Néhány nagyobb, professzionálisabb civil szervezet akár már a tervezők, önkormányzatok partnereként is megjelenik a tervezési folyamatokban. Bizonyos esetekben viszont a bevonás nem feltétlenül a civil szervezetekkel való aktívabb kommunikációt, esetleg a civil javaslatok nagyobb mértékű beemelését jelenti a tervekbe, hanem egy működő (bár nem feltétlenül tartalmas) munkakapcsolat kialakulását. (A civil szervezetek beemelésének

²⁹ Fővárosi kerület 2.

legitimitása sem kérdőjeleződött meg, csupán egy esetben merült fel hogy azok hatása negatív is lehet amennyiben „elnyomják” a lakossági véleményeket.)

Problémás a közzététel helye az eljárásban. Mivel az párhuzamosan zajlik a tervek egyeztetési eljárás utáni állami főépítési felülvizsgálatával, ez (tovább) csökkenti a közzététel során felmerülő vélemények beépülésének esélyét, amennyiben az önkormányzatok és tervezők ellenérdekelték ezek befogadásában (ha a terv jelentősen változik – bár a „jelentős változás” fogalma nem tisztázott – elvileg felmerül, hogy új véleményezési körre, állami főépítési záróvéleményre lenne szükség bár ilyet az interjúalanyok nem említettek. (Az egyik vizsgált településen egyébként nem is párhuzamosan, hanem az állami főépítész záróvéleményével együtt teszik közzé a terveket.) Nemcsak az időzítés „hat ellene” a közzététel során beérkezett észrevételek beépítésének, hanem az is, hogy a jogszabály semmilyen módon nem rendelkezik arról, hogy mi legyen a közzététel során beérkezett észrevételekkel. Összességében a lakossággal való interaktív kommunikációra az Étv. nem ad rendelkezéseket.

Ami az állami főépítési felülvizsgálatot illeti, ezzel kapcsolatban nem számoltak be problémákról a vizsgált városok és kerületek (egy jelentősebb ügy merült fel, egy, a település fejlesztési koncepciójának ellentmondó (helyi politikusok által priorizált) lakóterületi fejlesztés amelyre az állami főépítész elutasító véleményt adott ki), annál több problémáról számoltak be – jellemzően a kisebb települések tervei kapcsán – az állami főépítészek, szakmai és jogi problémákról egyaránt. Ezek között szerepeltek kényszerből elkészített, gyakorlatilag „majdnem alátámasztó munkarész” szintű fejlesztési koncepciók,³⁰ településfejlesztési koncepcióval nem illeszkedő rendezési tervek, szakmailag indokolhatatlan lakóterületi fejlesztések (mielőtt az OTÉK ezt korlátozta volna), beépíthetőségi százalék indokolatlan növelésére irányuló tervek, útépítő mérnökök által megtervezett, ezért koncepcionálisan nem átgondolt utak, zöldéskertész által tervezett, lényegében tervek nem minősülő, csak a tervlapok színezéséből álló táji munkarész, kodifikációs problémák. Az állami főépítészek szakmai és jogi kifogásokkal is szoktak élni, eltérő stratégiák léteznek a tekintetben, hogy a szakmai kifogásokat mennyire tartják szükségesnek jogilag is megalapozni, így elősegítve azok tényleges megfontolását az önkormányzatok részéről.

A fenti problémák mindenképp a kistélepüléseken rendelkezésre álló humán erőforrás-hiánnyal függenek össze, de néhány ponton a jogi környezet is rontja a helyzetet, pl. a tervtanácsi rendeletben meghúzott, már említett limitek, ami miatt számos kistépülés terve nem kerül tervtanácsi véleményezésre.

Az a vizsgált esetek alapján nem jellemző hogy a rendezési terveket az elfogadás szakaszában módosítaná, írná felül a politika, ezek a vélemények jellemzően már korábban – szakbizottsági üléseken, vagy más, akár informális csatornákon – beépülnek a tervekbe. (Bizonyos kérdésekben szükséges is a politikai döntés – pl. a fővárosban ilyen a legyen/ne legyen magasház kérdése, ez nem dönthető el szakmai alapon.) Arra is volt példa, hogy a képviselők elhúzták a hatálybaléptetést, pl. hosszú időbe telt mire a szakbizottság megtárgyalta, döntött róla és a képviselőtestület elé ment az anyag.

Az sok helyen felmerült, hogy a tervezők, főépítészek számára problémát jelent, hogy – egyébként természetesen a rendszer jellegéből adódóan – a döntéshozó politikusok laikusok, ezért külön energiát emészt fel (és nem biztos hogy sikeres) a tervezési problematika, tervek megismertetése, „megértetése velük.

A közzététel módja a vizsgált vidéki településeken és kerületekben jellemzően továbbra is a polgármesteri hivatalban (folyosón) esetleg ügyfélszolgálati irodán, főépítési irodán történő kifüggesztés, helyi sajtóban (újság, televízió) történő megjelenítés és a lakossági fórumok, ill.

³⁰ Állami főépítész 2.

2002-hez képest új elemként a helyi honlapon történő közzététel és véleményezési lehetőség. Létezik olyan gyakorlat is, mely szerint az önkormányzat differenciál, csak a jelentős, strukturális változtatások esetében tart lakossági fórumot. A lakossági fórumok „koreográfiájában” a beszámolók szerint nem történt változás a 2002-es kutatáshoz képest, a lakossági érdeklődés rendszerint alacsony, sokszor előfordul, hogy az észrevételek túl partikulárisak, vagy éppen nagyon általánosak, vagy nem a konkrét tervhez kapcsolódóak (amiben szerepet játszik, hogy a rendezési terv nem magától értetődő módon érthető műfaj). Ritkán fordult elő a vizsgált települések esetében hogy a tervezési területtől távol lakók kívánjanak véleményt formálni a tervekről. (Egyedül az egyik fővárosi kerületben számoltak be arról, hogy a lakossági fórumokon a kerületen kívül élők is megjelennek (ennek oka lehet az ottani fejlesztésekre irányuló nagyobb közfigyelem is). Egy ilyen potenciális helyzet kezeléséről viszont eltértek a vélemények. Volt olyan vélemény, amely szerint gyakorlatilag az tekinthető „az érintett lakosság” körébe tartozónak, akinek tulajdonjoga van a területen vagy akit „ténylegesen érint” (az, hogy ez mit jelent nem került meghatározásra), más vélemények szerint amennyiben a közigazgatási területen lakik, a terv valamilyen formában érinti a nem a tervezési területen lakókat is, ezért jogukban áll véleményt formálni.

Felmerült ugyanakkor, hogy a modern információtechnológiai, térinformatikai eszközök alkalmazása pozitív hatással lehet a fórumokra, mert egyrészt könnyebb a tervek bemutatása, másrészt a felvetett problémákra is jobban tudnak reagálni a tervezők. Volt olyan eset, amikor egy épület lakói a benapozás miatt aggódtak a szemközti területre vonatkozó, tervezett beépítési magasság miatt, és ott helyben meg tudták mutatni, hogy az OTÉK-nak megfelelő benapozási kritérium érvényesülni fog. A fejlett technika alkalmazásától általában dinamikusabbá válnak a fórumok. Sok múlik a terveket prezentáló tervezőkön más szempontból is, pl. az a tapasztalatok szerint hasznos, ha a tervező egy a tervezés rendszeréről, tervek szerepéről szóló rövid bevezetővel indítja a fórumot.

Továbbra is nehézséget jelent, hogy a tervezés szaknyelvét a laikus lakosság nem érti (egyébiránt a szintén laikus politikusok sem, ld. feljebb), továbbra is hiányoznak azok a közvetítő mechanizmusok amelyek „fordítanának” a két fél között. A fentiek (információtechnológia alkalmazása, a tervezés rendszere, tervek megismertetése a lakossággal) erre rész-megoldásokat adnak, de a fenti gyakorlat a jelek szerint egyelőre nem elterjedt.

Sok fővárosi kerület esetében viszont az egyik beszámoló szerint az elmúlt években a lakossági fórumok eltűntek a lakossági tájékoztatás formái közül, helyüket a tervek honlapra való elhelyezése, a vélemények ezen keresztül összegyűjtése vette át. (Ez nyilván azt is jelenti, hogy a lakosság azon része, amely nem használ Internetet, kiesik a potenciálisan elérték köréből.)

A lakossági közzétételt illetően a Főváros helyzete annyiban speciális (érthető módon ez nem változott 2002 óta), hogy a keretszabályok, -tervek távol vannak a helyi ügyektől, ezért nehéz azok a lakosság számára érthető, és relevánsnak tűnő módon történő kommunikációja. (Kisebb léptékben, de látszik ez települési/kerületi szinten is, a nagyobb léptékű, koncepcionális ügyek kevésbé „mozgatják meg” a lakosságot, mint a kisebb, átláthatóbb, a lakóhelyhez közeli ügyek.) A BÉK/FÉK tervezet lakossági közzététele a következő hónapokban várható, a jelenlegi tervek szerint az ügyfélszolgálati irodán lesz közzétéve a teljes rendeletszöveg az összes térképpel, a főépítész a honlapra is ki akarja tenni, hogy minél többen lássák, illetve információs fórumokat is szeretnének tartani. (Az érintettek véleménye is az hogy ez nem a lakossági participáció leghatékonyabb formája, de egyelőre ennél jobb megoldások nem állnak rendelkezésre, tekintettel a fenti problémára, t.i. hogy a keretszabályozás „túl magas van” ahhoz, hogy az a városlakók számára átlátható legyen és relevánsnak tűnjön. Így még fontosabb a civil szervezetek szerepe, e tekintetben korlátot

jelent, hogy az ügyfélként nem bejelentkezett civil szervezetek gyakran nehezen elérhetőek. (Általános szakmai vélekedés szerint a BVKSZ/FSZKT igen bonyolult rendszere, illetve egyes részletei a profiknak sem mindig egyértelműek.)

Továbbra is előfordul, hogy az érintett lakossági csoportok a közzététel során nem tesznek észrevételt, egy-egy beruházás megkezdésekor azonban tiltakozások indulnak, bár ez most nem merült fel olyan hangsúlyosan az esettanulmányokban, mint 2002-ben.

A civil, lakossági véleményeknek a tervekben való konkrét megjelenését illetően az esettanulmányokban található példák jellemzően kisebb ügyeket érintenek (sportpálya helyett park kialakítása, fák állapotára vonatkozó tervlap beemelése, polgárőrség számára szánt terület kialakítása). Ennek részben az is oka, hogy a civil és lakossági participáció továbbra is a tervezési folyamat egy viszonylag késői pontján jelenik meg (a tervezés megkezdésére vonatkozó döntést is kommunikálják az önkormányzatok, de ebben a fázisban lényegi észrevételek beérkezése és beemelése nem jellemző, a többkörös egyeztetés ritka).

2.6.2. Területi koordináció kérdése

A rendezési tervezést tekintve a területi koordináció – hasonlóan a 2002-es tapasztalatokhoz – továbbra is formális, a szomszédos települések/kerületek a tervek kidolgozás folyamatában jellemzően nem koordinálnak. A terveket a törvényi előírásnak megfelelően megküldik egymásnak véleményezésre, de a szomszédok általában vagy nem adnak véleményt, vagy udvariasan annyit jeleznek, hogy nincs észrevételük a tervvel kapcsolatban. Egy vidéki településen felmerült, hogy ennek oka az lehet, hogy csak a települések külterületei érintkeznek amivel eleve „kevésbé részletesen és intenzíven foglalkoznak”, de az esetek többségében – pl. fővárosi kerületeknél – mégcsak ez a helyzet sem áll fent. Ahogy a fejlesztési koncepciókról szóló rész is jelzi, főként a gazdasági érdek az ami ezt „felülírhatja”, így pl. közös kerékpárút-pályázat kapcsán merült fel ilyen koordináció, továbbá egy több ezer fő számára munkalehetőséget biztosító nagyberuházás kapcsán – itt a szomszédos települések lemondtak bizonyos területeik fejlesztéséről annak érdekében hogy a térség központjában a beruházás megvalósulhasson.

A Főváros esetében a területi koordináció kerület-Főváros és Főváros-agglomeráció viszonyban is releváns. Ami a fővárosi rendezési terveknek a kerületekkel való egyeztetését illeti, az FSZKT-BVKSZ felülvizsgálat során a kerületekkel a tervezés folyamatában is konzultációk történtek, ezt követően kapták meg a tervezetet véleményezésre, a felmerült véleményeket, kifogásokat a főépítési iroda végigegyeztette a kerületekkel. A BÉK/FÉK-tervezet kapcsán a legkritikusabb vitapont a szintterületi mutató csökkentésének fővárosi terve volt, a kerületi felvetésekre is reagált aztán a csökkentés bónuszrendszerben történő differenciált kompenzálása. A Főváros részéről negatív tapasztalat, hogy a terv felülvizsgálatakor került sor a BVKSZ által lehetővé tett kisebb, kerületi hatáskörben megtenni engedett keretövezet-módosítások átvezetése, ennek során viszont azt tapasztalták, hogy a változtatások között jelentős számban voltak olyanok, amelyeket a kerületek saját hatáskörben nem tehetek volna meg. A kerületi rendezési tervek fővárosi egyeztetésével kapcsolatban az merült fel kritikaként, hogy a fővárosi önkormányzat ügyosztályai között nincsen összhang, ezért előfordul, hogy egymással ellentétes véleményeket fogalmaznak meg (ez maga a Főváros részéről is felmerült mint probléma). Az egyik érintett kerület részéről az az eljárásrendi kritika fogalmazódott meg, hogy a főváros – amennyiben a rendezési tervezés során településrendezési szerződés kötnek – egyetértési jogának gyakorlását a szerződés megkötéséhez mint feltételhez köti, ezzel – a kerület értelmezésében – zsarolja a kerületeket. Jellemző ugyanakkor, hogy a településrendezési szerződést megalapozó, a törvény által előírt tanulmányterv elkészítéséről senki sem beszélt. Ennek hiányában persze parttalan viták folytathatók arról, ki, mikor, miért „rabolja le” a beruházót a másik orra előtt.

Megjegyzés [L11]: Az agglóról a következő bekezdés szól inkább, nem lehetne ezt inkább ott megjeleníteni valahogy? Ott picit módosítottam a szövegen, nézd meg hogy esetleg ez így elmege-e

Az agglomerációval való egyeztetés fővárosi vélemények szerint nagyon rosszul működik, amiben jelentős része van annak, hogy a BAFT nem működik hatékonyan, a kistérségek ebben a vonatkozásban szintén nem, ezért gyakorlatilag 80 különálló településsel kellene egyeztetni a fővárosi terveket. Konkrétan a BÉK/FÉK tervezetét – a véleményezési szakaszban – az agglomerációs önkormányzatoknak is elküldték, kevesen válaszoltak, 1-2 érdemi válasz érkezett, a többi válasz annyit tartalmazott, hogy nincs észrevételük (szomszédos önkormányzati főépítések szerint viszont az IVS-t, ami jóval fontosabb lett volna, mint a „települési belügy” szabályozás, nem küldték meg véleményezésre). A Főváros megítélése szerint viszont az agglomerációs önkormányzatok rendezési terveik kialakításakor nincsenek tekintettel a tágabb térségi összefüggésekre (a fővárosnak pedig nincsenek eszközei arra hogy ezt megakadályozza), az elmúlt években (is) óriási, az igényeket jóval meghaladó belterületbe vonások történtek. Az Étv. biológiai aktivitásérték megtartására vonatkozó bekezdése (Étv. 8.§ (2) b) és a vonatkozó rendelet ugyan jó, de a budapesti agglomeráció térségében elkésett.

Települési részről nem, de állami főépítési részről felmerültek a tervhierarchia integrációjával kapcsolatos problémák is. Az új OTrT fogalomhasználata és területlehatárolása eltér a korábbiaktól, ezért jelenleg eltérések vannak az OTrT és a hatályos megyei rendezési tervek között, amelyeket elvileg a településeknek le kellene követniük;³¹ ezt megnehezíti, hogy fogalmi eltérések tapasztalhatók az OTrT és az érdekelt államigazgatási szervek fogalomhasználatában is (pl. a természeti területeket tekintve); néhány ponton nem világos kik az illetékes államigazgatási szervezetek (pl. tájképvédelmi területeknél, kiváló termelési adottságú szántóterületeknél). Emellett az OTrT-nél ötéves felülvizsgálati kötelezettség van, ebbe az öt évbe viszont még a megyei tervek felülvizsgálata sem fog beleférni, különösen rendelkezésre álló anyagi források nélkül, és ezt kellene aztán lekövetni a települési terveknek – mire ez lecseng már elindulnak az új OTrT-nek megfelelő módosítások, tehát ez gyakorlatilag folyamatos tervmódosításokhoz vezet.

2.6.3. Problémás elemek

Külön vizsgálták az interjúk, hogy az Étv.-ben meghatározott, a településrendezési feladatok megvalósulását biztosító sajátos jogintézmények közül melyeket alkalmazzák a települések. A vizsgált városokban elsősorban a településrendezési szerződés és az elővásárlási jog az a két jogintézmény, amely ezek közül felmerült, mint olyan, amelyet jelenleg is alkalmaz vagy alkalmazni tervez a település. A településrendezési szerződés tehát a törvénybe való bekerülése óta bekerült a rendezési tervezési gondolkodásba, legalábbis a városokban³² (igaz, a törvény tudvalevőleg egy már meglévő, informális gyakorlatot formalizált).

Az elővásárlási jog bejegyzése nem jelenti feltétlenül azt, hogy a település ténylegesen érvényesíti is ezt a jogát (több helyen, így egyebek mellett a fővárosban is felmerült, hogy az önkormányzat, bár bejegyeztet elővásárlási jogot bizonyos telkekre, nem szokott élni ezzel a jogával). Utóbbival kapcsolatban, bár sok vizsgált település számolt be az alkalmazásáról, csak a Fővárosnál merült fel utalás arra, hogy a fellebbviteli eljárás lehetőségének hiányára alapulóan alkotmánybírói aggályok is felmerültek, ez a megkérdezett szerint megoldható lenne amennyiben az érintett tulajdonosnak az eljárás során lehetősége nyílna a rendelet-tervezettel szemben felszólalni, és a rendelet csak akkor léphetne hatályba, ha meghatározott időszakon belül nem érkezett észrevétel.).

³¹ Egy esetben merült fel ez a téma az esettanulmányokban, itt a település ellentmondás esetén az országos tervhez igazodik.

³² Állami főépítési tapasztalat szerint, bár nem tudnak minden településrendezési szerződésről, ezzel elsősorban a nagyobb települések élnek.

A településrendezési szerződéssel kapcsolatban azon vizsgált vidéki településen ahol ezt már alkalmazzák a tapasztalatok pozitívak, a vizsgáltak közül két további településen tervezik a jövőben ilyen szerződések megkötését. A fővárosban azonban a kerületek és a Főváros oldaláról is problémásnak tartják ezt az eszközt (elismerve, hogy az Étv.-nek az a törekvése hogy egy létező, de rendezetlen jogi eszközt próbált rendezni, jó volt) és ez csak részben függ össze a kétszintű önkormányzatiság kérdésével. A kerületek és a Főváros között konfliktusok alakulnak ki az érvényesítendő igények tekintetében, a Főváros egyes tapasztalatai szerint a kerületek előbbre helyezik saját – nem feltétlenül a beruházáshoz közvetlenül kapcsolódó – igényeik kielégítését mint a beruházáshoz kapcsolódó, egyébként fővárosi hatáskörbe tartozó fejlesztéseket, a kerületek szerint a Főváros a részéről elmaradt – szintén nem feltétlenül az adott beruházáshoz tartozó – fejlesztéseket próbálja „rátolni” a beruházókra, és az egyetértési joga alá tartozó területeken zsarolja a kerületi önkormányzatokat amennyiben az egyetértési jog gyakorlását a szerződés megkötéséhez köti. Fővárosi részről is felmerült, hogy valóban érvényesül egy olyan stratégia hogy a Főváros és a kerületek egyaránt a forráshiányukat akarják a településrendezési szerződésekkel megoldani, miközben valójában csak a beruházáshoz közvetlenül kapcsolódó elvárásokat szabadna az önkormányzatoknak érvényesíteniük, ráadásul a rendszer azokat a beruházókat „fogja meg” akik „elég nagyot akarnak”, ezek viszont olyanok, akikkel inkább konstruktívan együttműködni, akiket segíteni kellene, miközben nem tudja kezelni a potyautas-effektust sem. Utóbbiak viszont már a rendszer nem főváros-specifikus problémáira világítanak rá. Az egyik kerület részéről felmerült, hogy egy normatív fejlesztési hozzájárulás tervezhetőbb, arányosabb és transzparensőbb formája lenne a magánberuházók településfejlesztéshez való hozzájárulásának a fenti körülmények között zajló egyedi alkuk helyett.

Az állami főépítésszek tapasztalatai szerint a kisebb településeken továbbra sem jellemző a sajátos jogintézmények alkalmazása, azok pénzügyi vonzata miatt. Mint fent látható volt, a leggyakrabban a nagyobb városokban is csak olyan jogintézmények kerülnek alkalmazásra, amelyek az önkormányzatnak nem kerülnek pénzébe – sőt, addicionális forrásokat vonnak be a fejlesztésbe –, a pénzbe kerülő jogintézményt (elővásárlási jog) emiatt – bár a tervekben esetleg rögzítik –ténylegesen csak igen ritkán alkalmazzák.

A legtöbb főépítész problémának tartotta, hogy az esztétikai szempontok nem kezelhetők jól a rendezési tervezésben, de az építészeti-műszaki tervtanácsok kontrollját tekintve is probléma, hogy ezek állásfoglalásának nincs jogi ereje, így elvileg – és esetenként a gyakorlatban is – figyelmen kívül hagyhatók. Állami főépítési részről specifikus, kapcsolódó problémaként jelent meg, hogy a vonatkozó rendelet a kisebb építményeket jelentős részben kizárja a tervtanács elé kerülő építmények köréből, valamint az a (vitatható) állítás, hogy a jelenlegi előírások szerint HÉSZ-ben nem lehetséges külön helyi tervtanács/főépítési véleménykérési kötelezettség elrendelése. A BÉK/FÉK tervezet legalább az összvárosi szempontból kiemelten védendő területeken ezt oly módon igyekszik megoldani, hogy ezekre a TSZT alapján lehatárolt területekre tervpályázati kötelezettséget rendel el. A főépítész megítélése szerint egyebekben egy erős építészeti tanács (nagyobb beleszólási joggal), és maga az építési engedélyezési folyamat kellene, hogy az esztétikai szempontokat érvényesítse.

Az OTÉK alkalmazhatósága: Az OTÉK nem jól kezeli a Főváros speciális helyzetét, (ugyanaz a probléma 2002-ben is kiemelésre került az akkori interjúalanyok részéről). Konkrét példaként a kötelezően előírt parkolószám merült fel mindenhol, ez különösen a belső-pesti területeken probléma. Ez általában is problémát jelent, a Budapest Szíve program esetében (amely az ÚMFT-ben is szereplő kiemelt projekt) pedig gyakorlatilag ellehetetleníti a projektet, az OTÉK által megkívánt parkolómennyiség ellene szól az élhető belváros megteremtésére vonatkozó koncepciónak, mi több, az e téren érvényes nemzetközi paradigmával is ellentétes, amely kifejezetten akadályozná az egyéni motorizált forgalom sűrűn beépült belvárosi részekbe vonzását. Vidéki települések esetében állami főépítési

tapasztalat szerint a hagyományos vidéki jellegű térségekre vonatkozó beépítési korlátozás okoz problémát sok helyen (a települések gyakran kezdeményezik az ettől való eltérést, az egyik megkérdezett állami főépítész szerint sokszor indokoltan).

A részletezettség kérdése: A befektetőktől való függés és a termódosítás problematikussága nyomást jelent abba az irányba, hogy a tervek ne szabályozzanak nagyon részletesen.

Finanszírozási problémák: a kisebb települések számára támogatás nélkül nagyon problémás a tervek és termódosítások finanszírozása, specifikus problémát jelent, hogy nagyon drágák az digitális alaptérképek, sok esetben azért nem készülnek el rendezési tervek, mert a kis önkormányzatok számára a sokszázezer forintos költségek nem vállalhatók. Állami főépítési oldalról felmerült annak az ellentmondásossága is, hogy jelentős közpénzek felhasználásával létrejött adatbázisokat az illetékes állami szervek az önkormányzatok számára jelentős összegekért árulnak. A magánbefektetők által finanszírozott rendezési tervek esetében állami főépítési és civil részről is felmerült, hogy ez sokszor azzal jár, hogy a befektető a terv tartalmi elemeit is erősen befolyásolni kívánja.

A kétszintű fővárosi rendszer kompetencia kérdései: A Főváros és a kerületek esetében mindkét szint tervezési lehetőségeit és korlátait meghatározó problémaként merült fel a kétszintű önkormányzatiság problémája. A Főváros részéről mindenhol felmerült, hogy az Ötv. által a Fővároshoz telepített jogszabályokkal nincsenek összhangban az Étv. rendelkezései, a keretjellegű szabályozás nem ad arra lehetőséget az Ötv. 63. §-ban felsorolt fővárosi feladatok ellátására. Ezen belül tipikusnak mondható ugyanakkor, hogy az egyes szereplők nem önmagában a jogszabályi háttér, az önkormányzati törvényben rögzített kompetenciák ellen emelnek szót, hanem a másik felet állítják be úgy, mint aki hatáskörén túlterjeszkedve saját érdekében gátolja a közös munkát, és ebben a helyzetben nem érzik eléggé hatásosnak a jogszabályi háttérrel. Ennek tükrében az valószínűsíthető, hogy ez esetben a kétszintűség azért jelent problémát, mert az adott szereplők szerepfelfogása nem felel meg a rendszer – és az önkormányzati törvény – koordinatív elvárásainak, a koordinációra, együttműködésre való törekvés helyett a saját hatékonyság tényezői, szempontjai játszanak inkább főszerepet.

Az Étv. egyeztetési eljárásának zavarai: A 2002-es esettanulmányokban több helyen problémaként merült fel, hogy nem világos, a véleményezési eljárások eredményeképpen történt módosulások milyen szintje tekinthető oly mértékűnek, hogy az az egyeztetési eljárás újraindításához kell vezessen. Ez a probléma most nem merült fel explicit módon, rákérdezésre a megkérdezettek egyetértettek azzal, hogy a probléma létezik, ám megítélésük szerint a gyakorlatban nem okoz gondot, mert „rugalmas jogszabálykezeléssel” megoldható. Elmondásuk szerint amennyiben a véleményezési eljárások alapján a terv jelentősebben módosul, új egyeztető tárgyalást hívnak össze és azon rendezik a módosítás kapcsán esetleg felmerült kérdéseket. Arra senki sem tudott példát mondani, hogy ilyen módosulások a teljes véleményezési eljárás megismétléséhez vezettek volna. A probléma a közzététel kapcsán érkezett észrevételek nyomán bekövetkezett változásokra is igaz, itt annyival bonyolultabb a helyzet, hogy ez már az állami főépítési záróvéleményezéssel egyidejűleg történik. A közzététel során az elmondottak szerint nem történnek oly mértékű módosulások, hogy a probléma komolyabban felmerüljön, állami főépítési tapasztalat szerint a „korrektebb önkormányzatok” jelzik ezeket a változtatásokat, de ez nem általános. Ugyanakkor az elmúlt években volt olyan közigazgatási hivatal, amely csak az állami főépítész pozitív záróvéleményével elismert tervet tekintette érvényesnek, amennyiben abban a közzététel során módosulások történtek, amelyeket az állami főépítész nem véleményezett, jogi kifogást emelt.

A fővárosi kétszintűségből adódóan a kerületek részéről felmerült, hogy a hosszúra nyúlt véleményezési eljárás végén nem látják pontosan a jelenlegi fővárosi BÉK/FÉK tervezet

Megjegyzés [L12]: Én parázom az ilyen jellegű értékelő kijelentésektől, az előző mondatban benne van az h koordinációs probléma, Te mindenképp beletennéd még ezt az ezutánit is?

tartalmát, pl. azt, hogy bizonyos csomópontokban milyen szintterületi mutatók fognak érvényesülni. A fővárosi főépítész elmondása szerint a módosításokat végiggegyeztették a kerületekkel, de tudomásuk van ezekről a bizonytalanságokról, ezért a döntés-előkészítés utolsó szakaszában a kerületek számára is információs fórumokat terveznek tartani.

Szélesebb közösségi érdekek vs. szűkebb csoportok érdekei: a Főváros esetében merült fel, hogy az egész város (agglomeráció) javát szolgáló közösségi beruházásokra vonatkozó jelenlegi gyakorlat a jelenlegi önkormányzati rendszerben nem látszik működni (pl. M0: véges számú választópolgár ellenzésére alapuló kerületi/települési önkormányzati elutasításon megbukó közösségileg fontos fejlesztések).

A megkérdéztet állami főépítészek részéről, de egyes települési főépítészek részéről is meghatározó problémaként merült fel, hogy 2009. jan. 1-től **megszűnt az önkormányzatok közigazgatási hivatalok részéről történő törvényességi kontrollja**, ez a rendezési tervek vonatkozásában is aggályos, az alkotmánybírói kontroll már csak időigénye miatt sem alkalmas arra, hogy az időközben hatályba lépő – jogellenes – rendezési tervek alapján zajló építéseket megakadályozza.

Szakmai kontroll hiánya: ezt főleg a VÁTI-s szakértői interjúkban megkérdéztet szakértők emelték ki: a jogszabályi kontroll még csak-csak biztosítható (bár ennek a lehetőségei is nagyon megromlottak a fenti változás nyomán), de az állami főépítészek nem jogszabályra alapozott szakmai észrevételeinek az érvényesülésére nincsenek garanciák, a tervtanács döntése nem kötelező, így de a tervek szakmai kontrollja gyenge. Ehhez persze tudni kellene azt is, ki mit ért gyenge terv alatt, és hogyan befolyásolja ez érdemben a környezet társadalmi igényeknek megfelelő, fenntartható alakítását.

Problémaként merült fel az **egységes bírói gyakorlat hiánya** településrendezési kérdésekben, konkrétan a már egyszer létrejött építési jogok csökkentése terén. Bár elvileg az Étv. 30. § (3) paragrafus alapján 7 éven túl az önkormányzatoknak lehetőségük van az építési jogokat csökkentő rendezési tervmódosításokra anélkül, hogy a tulajdonosok ezzel szemben kártalanítási követeléssel élhetnek, kérdés, hogy a bírói gyakorlat e tekintetben egységes lesz-e. Ez konkrétan a BÉK/FÉK szintterület-csökkentésre vonatkozó előírásai kapcsán merült fel, a Főváros jogászai szerint várható, hogy legalábbis első fokon nem lesz e tekintetben egységes a bírói gyakorlat. A feljebbviteli bíróságokon ez feltehetően rendezhető lesz, de ennek időigénye, és a közben felhalmozódó kártérítési követelések miatt kevésbé valószínű, hogy ezt a politikai testületek támogatják. Összességében: a már egyszer létrejött építési jog visszavonása nagyon nehéz, ezért ezzel az önkormányzatok nem is szívesen élnek. A Főváros esetében a kétszintűség ezt tovább nehezíti, amennyiben a keretszabályozás ezirányú módosításait a kerületi terveknek le kell követniük, ezért a kártalanítási igények a kerületeknél fognak jelentkezni (ezt visszaterhelhetik a fővárosra, de ez nehezíti az ilyen típusú javaslatok elfogadtathatóságát).

Kritikák érték továbbá a **rendezési tervezés erős jogi irányultságát**, ez egyebek mellett technikai problémákat is felvet. Állami főépítési tapasztalatok szerint gyakoriak a kodifikációs problémák, a szakmai tartalmak nem megfelelő jogszabályi megfogalmazása, ami az építhetőségi gyakorlatban alkalmazhatatlanná teszi a megjeleníteni kívánt szakmai tartalmakat.

2.6.4. A tervek érvényesülése, módosítása

A rendezési tervekben foglaltak érvényesítése – önmagában – értelemszerűen a hatósági munkában történik, az tényleges, tervezett változásokat előidéző tervi elhatározások a fejlesztési tervezéshez köthetők (ennek technikáiról ld. a 2.4.5. alfejezetet).

A módosítások tekintetében eltérő stratégiákat érvényesítenek az önkormányzatok. Egyes településeken a módosítási igényeket összegyűjtik és meghatározott időnként a módosítási javaslatok alapján egyszerre történik meg a tervek módosítása. Az, hogy erre milyen időnként kerül sor, változó, fél év, egy év, két év merült fel a vizsgált esetekben, a felmerült változtatási igények mennyiségétől függően, ez természetesen összefügg azzal, mennyire dinamikus területről van szó. Van olyan gyakorlat is, ahol a kötelező felülvizsgálati ciklusok között csak jelentősebb igények jelentkezése esetén módosítják a tervet. (Akad példa a két stratégia keverékére is.) A módosításokat a legtöbb esetben befektetői igény indokolja, ezzel összefüggésben a termódosítás finanszírozása is a befektetők részéről történik. Nem ritka az az eset sem, hogy amikor egy ilyen befektetői igény miatt a terv módosítására kerül sor, erre a módosításra „rácsatolják” az időközben beérkezett többi módosítási igényt is. Akad olyan település, ahol a módosítások gyakorlatilag folyamatosak, minden képviselőtestületi ülésen történik ilyen módosítás, ez a főépítész véleménye szerint rossz gyakorlat, mivel devalválja a tervek értékét, ill. egyáltalán, egy koncepciózus tervezési gyakorlat képét is (a település egyébként évek óta egy lényegében koherens stratégia alapján alakítja a rendezési terveit, de az állandó termódosítások miatt ez „kívülről” nem jól látható).

A termódosítások időigénye gyakorlatilag mindenhol felmerült mint probléma (sok önkormányzat fél attól hogy az időigényes módosítások elriasztják a befektetőket), az Étv.-ben bevezetett gyorsítás ellenére is, az egyik vizsgált település részéről felmerült, hogy az Étv. túl szűkre szabja azon helyzetek körét, ahol ez alkalmazható, ezért a gyakorlatban ezt még nem is tudták alkalmazni. A legtöbb helyről nem érkeztek konkrét javaslatok arra, hogy konkrétan hol lehetne gyorsítani a folyamatot. *„Stratégiaileg értem, hogy szükség van garanciákra, és nem tudok alternatívát, de ez a gyakorlatban nagyon lelassítja a folyamatot”*³³ Ami konkrét, az önkormányzati gyakorlatban felmerült (további) gyorsítás, az az Étv. 9. § által előírt (2) és (3) fázisok „összetolása” egy „nagyon apró” (bár nem specifikált) változtatás esetében. Az egyik vizsgált esetben az merült fel, hogy amikor felsőbbrendű jogszabályokhoz képest (Étv., OTÉK, FSZKT, BVKSZ) korábban „önkorlátozó” helyi döntés „lazításáról” van szó, akkor elhagyják az Étv. 9. § (3) alapján történő véleményezési eljárást.

2.7. A tervezés egyéb kihívásai, konfliktusos témái

Ami a tervezési rendszer egyéb kihívásait, konfliktusos témáit, problémáit illeti, a következők merültek fel:

- Eszköz-alapú tervezés, egy a városról alkotott koncepcióból kiinduló gondolkodás helyett.
- A rendezési tervezés általánosságban erősen jogi irányultságú (ld. fent is), ez határozza meg a tervezést, miközben a jog bonyolult és nem működik jól (ez a VÁTI szakértői interjúinak egyik fontos tanulsága is).
- Túlságosan építészszemléletű településtervezés (e tekintetben a „szofi” elemeket is tartalmazó településfejlesztési koncepciók majd az IVS-ek előrelépést jelentettek, de lényegében még mindig érvényes).
- Részletezettség problémája: a jelenlegi jogszabályok az egész településre vonatkozóan viszonylag részletes tervek kidolgozását írják elő, ami számos terület (beállt, fejlesztés által nem érintett területek) esetében fölösleges, részletes szabályok megalkotása leginkább azokon a területeken lenne fontos amelyek fejlesztésben érintettek. (Ezt több vizsgált helyszínen úgy „oldják fel” az önkormányzatok hogy az elkészült HÉSZ-ek mellé

³³ Kistelepülés 3.

a fejlesztői érdeklődés függvényében készülnek az SZT-k.) Ide tartozó probléma, hogy egy-egy övezeten belül viszont a jogszabály nem ad kellő lehetőséget az építési szabályok differenciálására (pl. eltérő építménymagasságok meghatározására). Ez tipikusan az építészszelemléletű dilemmák közé tartozik.

- Stratégiai tervezés gyengesége, fejlesztési koncepciók minőségének egyenetlensége (sok esetben a fejlesztési koncepció nem más, mint ágazati koncepciók elegye).
- Szabályozás és végrehajtás kapcsolatának tisztázatlansága (a Főváros esetében pl. hármas örökségvédelem, törvény szerinti, fővárosi és kerületi).
- Ellentmondások az állami szabályozók között: a Főváros esetében pl. a Városháza Fórum kapcsán az állam egyfelől bekéri azt az információt, hogy kik lesznek a majdani létesítmény bérlői, miközben a létesítmény az állami szabályoknak megfelelő, építési koncesszióra kiírt közbeszerzési eljárás keretében valósul meg, így a bérlők értelemszerűen még nincsenek kijelölve (ez a pályázati feltételrendszer kisebb zavaraira utal); más helyen az ellentmondásos szakhatósági előírások merültek fel.
- Lakosság passzivitása, részvétel hiánya.

Konkrét **jogszabály-értelmezési, fogalmi, ill. eljárási** kérdésként (elsősorban állami főépítési részről) merültek fel a következők:

- 1) **Állami főépítész köteles-e véleményt adni?** Állami főépítési részről problémaként jelent meg, hogy az állami főépítész megteheti-e azt, hogy adott esetben nem ad véleményt, csak az általa kért jogszabályi nem-megfelelésre vonatkozó javítást követően (ezzel biztosítva, hogy a procedúra addig ne haladjon tovább) vagy kötelező kiadnia az – ez esetben elutasító – véleményt, amelyet az önkormányzatok aztán saját hatáskörben valahogy kezelnek? Utóbbi a kérdést felvető interjúalany szerint nem biztosítja megfelelően, hogy az önkormányzatok ne léptessenek életbe törvénybe ütköző rendezési terveket (a jogorvoslati procedúra elhúzódása miatt pedig akár ne történhessenek jogszabályba ütköző építkezések).
- 2) **OTrT-vel kapcsolatos specifikus kérdések:**
 - a. Nem-egyezések vannak az **új OTrT és egyes más jogszabályok, illetékes államigazgatási szervek fogalomhasználatában, illetve a fogalmak értelmezésében** (utóbbira példa: természetvédelemnél a magterületre, puffterületre, ökológiai folyosóra vonatkozó fogalomhasználat eltérő, ugyanakkor a településrendezési tervben ezeket helyrajzi szám szinten meg kellene feleltetni egymásnak).
 - b. A megyei és országos rendezési tervekhez vonatkozó eltérések vonatkozásában helyenként **nem világos mely államigazgatási szervek illetékesek** ebben, pl. a tájképvédelmi területnél nincs is megnevezve, kik lennének ezek.
- 3) **Rendezési tervek egyszerű önkormányzati rendelettel történő „felülírása”:** Szintén állami főépítési interjúban merült fel, hogy a helyi védelmet egyszerű önkormányzati rendelettel (tehát a rendezési tervezésben előírt egyeztetési kötelezettség nélkül) feloldani lehetséges, ami egyrészt ellentétesnek látszik lenni a jogalkotási törvénnyel, ami szerint jogszabályt oly módon lehet megszüntetni ahogy megalkotni, másrészt szakmailag is erősen aggályos.
- 4) **Esztétikai szempontok érvényesítéséről:** az önkormányzatoktól elvették a lehetőséget, hogy az országos szabályban meghatározottakon túl egyéb tervezett dolgokra is tervtanácsi bemutatási kötelezettséget szabjanak meg, ez problémaként merült fel.
- 5) **Főépítések közreműködése hatósági ügyekben:** Az egyik állami főépítési interjúban felmerült egy jogértelmezési vita a minisztériummal arra vonatkozóan, hogy hatósági ügyekben főépítések mennyire működhetnek közre. Az interjúalany azt állítja a hatályos, 98-as, önkormányzati főépítésekhez vonatkozó rendelet alapján hogy közreműködhetnek,

mivel a rendelet értelmében a településkép javítása, építészeti minőség biztosítása, megőrzésének szempontjából a települési főépítész egyedi hatósági ügyekben a döntést megelőzően közreműködhet, így szakvéleményt adhat (melyet nem kötelező figyelembe venni).

- 6) **OTrT, megyei és településrendezési tervek kapcsolata:** felmerült, hogy az OTrT-nél 5 évenkénti felülvizsgálati kötelezettség van, de ebbe az 5 évbe a megyei majd települési tervek felülvizsgálata nem fog beleférni, különösen anyagi segítség nélkül, mire ez várhatóan lecseng, lényegében már elkezdődik az újabb felülvizsgálat.

3. Javaslatok

Az alábbiakban külön foglaljuk össze az interjúalanyok által felvetett javaslatokat – tekintet nélkül azok kutatói értékelésére – és a kutatás tapasztalatai alapján összeállított kutatói javaslatokat (utóbbiak közé az interjúalanyok által felvetett, a kutatók értékelése szerint is fontos javaslatok is beépültek). Az interjúalanyok által felvetett javaslatok értékelése során érdemes számolni azzal, hogy a tapasztalatok szerint ilyen helyzetben az interjúalanyok jellemzően saját hatáskörükön kívüli tényezőkben keresik és javasolják a javítás lehetőségét. Sajátos tapasztalat az is, hogy a gyakran felvetett, rövid távon jelentkező gyakorlati problémák gyakran csak a nagyobb rendszer ismeretében, áttekintésével oldhatók meg fenntartható, hatékony módon.

Megjegyzés [L13]: Lehet hogy én vagyok nyúl, de ebből is inkább azt emelném ki hogy ált kívül, másoknál keresik a javítási lehetőséget és nem azt a kvázi-kritikát hogy saját magukat hajlamosak hibamentesnek látni

3.1. Az interjúalanyok által felvetett javaslatok

3.1.1. Általános javaslatok

- A tervezés jogi túlszabályozottságának kritikájával összefüggésben a javaslatok között mindenhol szerepelt egy általános dereguláció igénye. Konkrét javaslatok csak egy-egy téma kapcsán érkeztek, ezek javarészt partikulárisak voltak, az esettanulmányokban szerepelnek, itt egyediségük miatt nem érdemes őket kiemelni. A jogi háttér egyszerűsítése a 2002-es kutatás során is az egyik legfontosabb felmerülő javaslat volt az interjúalanyok részéről, a jelenlegi kutatás eredményei azt mutatják, hogy ez továbbra is érvényes. A jogi szabályozás átgondolása során lehetőség nyílna az ellentmondásos jogi szabályozók (pl. egymásnak ellentmondó szakhatósági előírások) kiszűrésére is.
- Fontos lenne az építésügyi jogszabályok nagyobb stabilitása, a gyakori változtatás gyakorlatának megszüntetése. A gyakori változtatás bizonytalan jogi környezetet teremt minden szereplő számára, megnehezíti az építéshatóságok munkáját, a tervek módosítására kényszeríti az önkormányzatot, amelyet főként a kisebb települések anyagilag sem engedhetnek meg maguknak.
- Szükséges lenne a fejlesztési tervezés pontosabb szabályozása az eljárásrend és fő tartalmi elemek tekintetében, amely ha nem is a rendezési tervekhez vonatkozó szabályok részletességével, de valamilyen vezérfonalat adna ezek kidolgozásához. Ez szintén hangsúlyos javaslat volt már a 2002-es vizsgálatban is, a fentiekben látható volt, hogy a fejlesztési tervezés sok tekintetben fejlődött az eltelt időszakban, de ez a strukturális felvetés továbbra is érvényes.
- A rendezési tervezés struktúrájának átalakulása is felmerült oly módon hogy a szabályozás keretjelleget legyen, amely kibocsátási határértékeket, terhelést szabályozzon, és ehhez képest, ezt követően kerüljenek kialakításra a beépíthetőség paraméterei.

- Felmerült, hogy az IVS-nek kötelező tervdokumentummá kellene válnia, párhuzamosan a koncepciók és IVS-ek viszonyának rendezésével, összességében a stratégiai tervezés erősítésére lenne szükség oly módon, hogy a kitűzött célok és az ezek elérésére szolgáló eszközök is rögzítésre kerüljenek (ide tartozik az is, hogy – amint az IVS-ekben az érvényesült is – erősíteni kellene a tervezés gazdasági oldalát). Azzal a szakmai körökben felmerült kritikával kapcsolatban, amely szerint szükségtelen a városrehabilitáció „szoft” elemeivel kapcsolatos elvárások megfogalmazása, az hangzott el, hogy tekintettel a hazai önkormányzatok amúgy is erős „vonzódására” a fizikai elemek előtérbe helyezésére, ezekkel szemben erre továbbra is szükség van (elkerülendő hogy a fejlesztések a főutcaák díszburkolására és szökőkutak építésére korlátozódjanak).
- Az a javaslat is felmerült, hogy ne legyen szükség az Akcióterületi Tervek részletesen kidolgozott változatának az IVS-el egyidejű leadására, annak érdekében, hogy azokat – az IVS-ben meghatározott keretek között – az aktuális lehetőségekhez lehessen igazítani (rendelkezésre álló EU-s fejlesztési források, befektetői források stb.), hiszen lehetnek olyan helyzetek amikor az AT-kat a befektetőkkel együtt célszerű kidolgozni. Az egyik (hivatalos szegregátummal nem, bár fizikailag-társadalmilag leromlott területekkel egyébként rendelkező) önkormányzat részéről felmerült az antiszegregációs terv kötelező beemelésének megszüntetése, egy szintre helyezése az egyéb szakági tervekkel.

3.1.2. Eljárásrendi javaslatok

- A rendezési tervek államigazgatási véleményezésével kapcsolatban javaslatként merült fel olyan elemek beépítése, amelyek a 30 napos véleményezési határidő betartását érvényesítik az érintett államigazgatási szervezetek részéről.
- Javaslatként merült fel továbbá az 9. § (3) szerinti véleményezésbe bevont államigazgatási szervezetek körének szűkítése.
- Felmerült az állami főépítések számára vétőjog biztosítása (nem állami főépítési részről felmerülő javaslat).
- A bevezetett gyorsítás ellenére a rendezési tervek módosításának időigényét még mindig túl hosszúnak (illetve a gyorsított eljárásba bevonható módosítások körét szűknek) találta a legtöbb megkérdezett. Konkrét felvetések azonban általában nem merültek fel arra vonatkozóan, hogy hogyan lehetne az eljárást gyorsítani, vagy a gyorsított eljárással kezelhető módosítások körét bővíteni (egy esetben merült fel, hogy pl. egy konkrét telek beépíthetőségi százalékának növeléséhez ne legyen szükséges az Étv. 9. § (2) szerinti véleményezésre, hogy az olyan típusú javításokat, amelyek egyszerű elírásból származnak, ne kelljen végigvinni az Étv. 9. § szerinti egyeztetéseken, ill. esetleg annak eldöntése, hogy szükséges-e a 9. § szerinti egyeztetések lefolytatása, a főépítési hivatal kompetenciájába kerülhetne).
- Ezzel összefüggésben merült fel javaslatként a módosítási eljárások oly módon történő differenciálása, hogy a TSZT mellett bevezetésre kerüljön egy a TSZT-nél némileg részletesebb, egyúttal kisebb horderejű kérdésekben önkormányzati hatáskörben is módosítható ún. „beépítési terv”.

3.1.3. Tartalmi javaslatok

- A települések szétterülésének megakadályozására vonatkozó szigorúbb szabályok alkotása.
- A területi koordináció elősegítése érdekében a szomszédos települések határos részei jelenlegi állapotát (optimális esetben szerkezeti tervét), a tervek közötti összefüggéseket

feltüntető külön tervlap bekérése (van olyan állami főépítési iroda, amelyik bekér ilyen tervlapot, de az esetek többségében az önkormányzatok nem küldik be).

- A védett épületek felújításának elősegítése, pl. ÁFA visszaigénylés lehetőségének megteremtésével.

3.1.4. A településrendezési szerződések rendszerével kapcsolatos javaslatok

- A településrendezési szerződések gyakorlatában tapasztalt problémák miatt (ezek a fővárosban merültek fel, de egy részük, pl. a konkrét beruházással ténylegesen összefüggő fejlesztési igények körének meghatározása vidéki településeken is releváns lehet) a Főváros részéről felmerült a településrendezési szerződések rendszerének újragondolása, esetleg normatív településfejlesztési hozzájárulás bevezetése, projektársaságok, fejlesztési alapok létrehozása formájában.
- Tekintettel a módosítások bonyolult eljárásrendjére is, felmerült, hogy a rendezési tervben foglaltaktól való minimális eltérés esetén ne legyen szükség a rendezési terv módosítására (pl. Bécsben a 20 m-es beépítési magasság 20 plusz-mínusz 5% bizonyos helyeken), ehhez természetesen a megengedhető eltérésekre ill. ennek eljárásrendjére (valamiféle előminősítő rendszer, szakbizottság) szükséges egy jó szabály megalkotása.

3.1.5. A tervezés szervezeti kereteivel kapcsolatos javaslatok

- Fővárosi és kerületi részről is felmerült az egyértelmű igény a fővárosi és kerületi hatás- és szerepkörök világosabb elhatárolására, a Főváros részéről konkrétan a Budapest-törvény megalkotására, ami rendezi az Alkotmány, Ötv., Étv. stb. tekintetében a Főváros és kerületek hatás- és szerepköreit.
- Amint arról fent szó volt, a TSZT-ben fővárosi szinten végiggondolt településstruktúra létrejöttét a jelenlegi tervezési rendszerben nehéz érvényesíteni. A jelenlegi BÉK/FÉK tervezet a szintterületi mutató differenciált csökkentésével egyebek mellett ezt célozza. Fővárosi vélemény szerint erre azonban az igazán hatékony megoldás (eltekintve az Ötv. módosítástól mint nem reális opciótól) az lenne, ha kijelölésre kerülnének azok a területek, ahol a Főváros feladata – a kerület bevonásával – a beépítési lehetőségek, és a szabályozási előírások meghatározása, és azok, ahol alapvetően kerületi kompetenciában van a rendezési tervek készítése (ld. a '90-es években készült kompetenciatérkép világoskék-sötétkék térbeli koncepcióját, ami elvben analóg a közlekedési hálózat feletti kompetenciák – amúgy szintén sokszor bíralt - megosztásával.)
- Különösen állami főépítési részről merült fel, hogy a települési főépítési hálózat fejlesztése kulcsfontosságú lenne. Ennek egyik formája lehetne a főépítész-hiányos vidéki térségekben. A szervezetrendszer konkrét formája végiggondolandó, lehetséges kereteit adhatnák a statisztikai kistérségek, problémát jelenthet viszont, hogy ettől eltérhetnek azok a körzetek amelyeket tervezés szempontjából célszerű lenne együtt kezelni, ennek végiggondolása szükséges (de a cél szükségességét ez a probléma nem „írja felül”, ez egy megoldandó szervezeti kérdés).
- Állami főépítési és települési részről is felmerült, hogy súlyos probléma a közigazgatási hivatalok törvényességi felügyeletének megszűnte, mindenképpen és minél hamarabb létre kellene hozni egy olyan rendszert, amely megfelelő jogi és szakmai háttér birtokában képes lenne pl. a jogszabályba ütköző rendezési tervek időbeli kiszűrésére. Eszerint az AB kontroll nem hatékony mivel rengeteg időt vesz igénybe, eközben probléma nélkül megépülhetnek a jogszabálysértő rendezési terv keretei között engedélyezett építmények.

3.1.6. Egyéb javaslatok

- Sok megkérdezett részéről felmerült olyan javaslat, hogy a tervekről döntő laikus politikusok számára valamiféle ismeretterjesztés megszervezésre kerüljön.
- Problémaként fogalmazódott meg az egyik vidéki nagyvárosban, hogy a megyei jogú városokban csak közalkalmazotti státuszú főépítész alkalmazása lehetséges, a főépítész nem tervezhet, mivel így éppen a legtehetségesebb- gyakorlatiasabb építészek kerülnek ki ebből a körből, e korlátozás feloldására érkezett javaslat.
- Problémaként merült fel hogy a fejlesztési dokumentumokat készítő külső cégek sokszor a tervezési terület, az ott zajló folyamatok (ideértve a hivatali folyamatokat is) korlátos ismeretében dolgoznak, ezért javaslatként merült fel, hogy a fejlesztési tervezés helyben történjen. Ebben azonban a helyi politikának kellene a vezető szerepet vinnie, nem a hivatalnak, tekintettel arra hogy ezek politikai dokumentumok.
- Tervtanácsokkal kapcsolatos javaslatok:
 - Építészeti-műszaki tervtanácsok erősítése, számukra vétőjog biztosítása.
 - Területi településrendezési tervtanácsi bemutatási kötelezettség az 1000 fő alatti (és a törvénybe foglalt paraméterekkel – országos műemléki védetség alatt álló vagy az országos jelentőségű védett természeti területeket, Natura 2000 terület – nem rendelkező településekre is. Ennek nyilvánvalóan anyagi következményei vannak amennyiben a tervtanácsok száma megugrik, de jelenleg ezek elmaradása komoly károkat okoz.
- Az államigazgatási szervek érdemi közreműködése a tervezési folyamatban, érdemi és ingyenes adatszolgáltatása ahhoz (utóbbi a Földhivatalra is érvényes).
- A kisebb települések számára a tervezéshez anyagi támogatás biztosítása.
- Az OTÉK nem kezeli jól a Főváros speciális helyzetét, ezzel kapcsolatban felmerült bizonyos konkrét kérdésekben (pl. belvárosi parkolás) az OTÉK alóli felmentés, ill. olyan javaslat is, mely szerint a fővárost ki kellene venni az OTÉK hatálya alól.
- Javaslatként merült fel továbbá a városfejlesztő társaságok alapítása (egy olyan helyszínen, ahol ilyen társaság működik).
- Civil részről javaslatként merült fel az önkormányzatok részéről nagyobb nyitottság, átláthatóság biztosítása (pl. több információ honlapon való közlése, tervezési folyamatok állására vonatkozó információk).

3.2. A felvetett javaslatok kutatói értékelése

A feltárt helyzet beigazolta azt a munkahipotézist, hogy Magyarországon az elmúlt években a településrendezés rendszere – főként az EU-támogatások megítélésének feltételül megkövetelt fejlesztési tervezés megjelenésével – sokszínűbb, szélesebb körben elfogadottabb, célratörőbb lett. Megállapítható ugyanakkor az is, hogy a településrendezés a sokféle jogszabályi pontosítás, részletezés, jogosultság ellenére sem lett érdemben hatékonyabb, illetve továbbra is jelentős különbségek tapasztalhatók a települések között, jelentős részben a településrendezésben rendelkezésre álló humánerőforrás függvényében.

Jól látszik, hogy a települési önkormányzatok – és persze más közhivatali és magán szervezetek is – gyakran (elsősorban azokban az esetekben amikor nincsen olyan tényező pl. fejlesztési nyomás vagy egy a tervezésben rejlő lehetőségeket érvényesíteni kívánó politikusi, szakemberi gárda amely motiválná a tervezést) a lehető legegyszerűbb módon akarják „megúszni” a kötelező, de számunkra érdemi előnnyel nem járó feladatokat. Lehetőséget biztosít erre egyrészt a hazai jogkövetés hagyományosan alacsony mértéke, és az igen

szofisztikált, de hatalmas terjedelmű joganyag áttekinthetlensége, nehéz ellenőrizhetősége, erőteljes vitathatósága is.

Érdekes az a helyzet, amely a főépítészek helyzetében a fejlesztési tervezés bevezetése kapcsán jelentkezett. Bár formálisan mindenhol megemlékeznek a főépítész szerepéről az IVS elkészítésében, ez meglehetősen széles skálán mozgó szerepvállalást takar, a dinamikus fejlődő fővárosi kerülettől, ahol a rátermett főépítész a településrendezés mellett a városfejlesztésnek is a legfőbb letéteményese, addig a nagyvárosig, ahol a főépítész inkább bírálója az elkészült fejlesztési terveknek, és eközben a háztervezési jogosultságának szüneteltetését fájjalja. Mindezek mellett pedig jelentkezik a nagymértékű szakemberhiány, amit az állami főépítészek által is felvetett kistérségi főépítész javaslat is jelez.

Sajátos oldala a javaslatoknak a belső ellentmondásoknak az a széles tárháza, amit a helyzet negatívumait ecsetelő problémáismertetések, és a javaslatoknak a megfogalmazása jelez: egyfelől szinte mindenki panaszkodott a túl sok, túl bonyolult joganyag miatt, amelyek betarthatatlanul bonyolulttá, áttekinthetlenné, és kevésbé hatékonytá teszik a munkát, ugyanakkor a megoldási javaslatok nagyobb része megint csak újabb jogszabályokra irányul.

Úgy tűnik, sok szakmagyakorló, főépítész számára a – számukra idegen rendszerben készülő, ezért lényegileg nem ismert – jogszabályok jelentenek azt a kapaszkodót, amelyet a „szép településért” folytatott reménytelen harcukban használni akarnának. Az újabb, még pontosabb jogszabályok viszont olyan – mennyisége, összetettsége miatt – alig használható, és ezért gyakran nem is érdemben használt jogtömeget eredményeznek, amelyet az érintettek nem tudnak használni, ezért csak újabb csalódások forrásait jelentik.

Ezzel párhuzamosan fantasztikus dinamizmus figyelhető meg a településfejlesztési tervek piacán, ahol az érintett városok több mint fele a forráshoz jutás reményében az első adandó alkalommal, feszített munkával elkészítette az IVS-ét, miközben egy új tervezési szektor hirtelen létrejöttének lehettünk szemtanúi, (részben) új szakértőkkel, ilyen munkát végző cégekkel, és új önkormányzati szakemberekkel, szervezeti egységekkel is.

Mindez jól mutatja, hogy a jelenlegi hazai viszonyok között az érdekeltség, a motiváció a jogi kötelezésénél lényegesen nagyobb hatékonysággal segíti elő az országosan kitűzött célok megvalósítását.

3.3. Kutatói javaslatok

A kutatás során feltárt helyzetképet más kutatásokkal, szakirodalmi eredményekkel, illetve szakmai tapasztalatokkal összevetve megállapítható az, hogy a magyar tervezési rendszer az elmúlt években lényegesen átalakult, tovább fejlődött, ugyanakkor a kétségtelen fejlődés egy kiegyensúlyozott, megalapozott és ezért hatékony rendszer eléréséhez tudatos, a rendszer – és a csatlakozó rendszerek, mint pl. a közlekedés, környezet, szociálpolitika – egészének áttekintését és módosítását követeli meg. Ezen belül az érdemi előrelépéshez a következő irányelvek javasolhatók:

3.3.1. Rendszerszintű javaslatok

21. A településtervezés rendszerét a csatlakozó szakterületekkel együtt érdemes áttekinteni, a különféle tisztázatlanságok és fölösleges átfedések elkerülése érdekében. Ennek érdekében mielőbb szakértői szintű műhelymegbeszéléseket kell folytatni a környezeti, közlekedési és közművesítési, valamint a szociális és a területfejlesztési, gazdasági ágazatok vezető szakértőivel, a megfelelő megoldások, a tervezés rendszerének összehangolása érdekében.

22. A rendszer felülvizsgálata során tisztázni és rögzíteni kell a településtervezési rendszer működtetésének legfontosabb céljait. Ezen belül várható, hogy a gyakorlatban sokszor emlegetett „esztétikai” szempontok –Vitruvius hajdani építészeti kánonját idézve – háttérbe szorulnak a funkcionalitás és a tartósság mögé, a nemzetközi szakirodalom, a különféle európai elhatározások, irányelvek tükrében azonban az is látható, hogy a társadalmi igények kielégíthetősége, illetve a megvalósíthatóság, a pragmatikus fenntarthatóság érdekében a tervezésnek várhatóan meg kell haladnia nem csak az esztétizáló környezetalakítás értékrendjét, hanem az épített környezet elsőbbségét hirdető értékrendjét is.
23. Lényegesen bővíteni kell a tervezés- és fejlesztéspolitika eszköztárát. Az irányítás eszközei közé a jelenleg legelterjedtebb jogi előírások, valamint finanszírozási eszközök mellé ki kell alakítani a közvetettebb, áttételesebb ösztönzés eszköztárának további elemeit, a jó példák felmutatásával, viszonylag alacsony költségigényű „jó példa” pályázatok lebonyolításával, az ezeket bemutató kiállítások, nyilvánossági munka megvalósításával, széles körben ismertté tett díjak, elismerések odaítélésével, illetve a tudatosságnövelés, az információ-áramoltatás folyamatossá tételével.
24. Alapvetően át kell tekinteni azt, hogy a rendszer működésének mely elemei igényelnek mindenképpen jogi alátámasztást – pl. alapvető emberi, állampolgári jogokat érintő ügyekben törvényeket –, és a nem ilyen esetekben törekedni kell a szakmai kultúra terjesztésére, növelésére, a szakmai ismeretek „szokássá tételére”. A fenntartható fejlődés, mint társadalmi, gazdasági és környezeti igényeket tartósan kielégítő szemléletmód alkalmas a szakmai nézetek közelítésére, az eszköztár bővítésére. Kritikus szemmel kell végigrostálni a meglévő szakmai jogszabályok állományát, és a nem feltétlenül szükségeseket kíméletlenül hatályon kívül kell helyezni. **A** tudatosságnövelésre, a szemlélet alakítására a jognál lényegesen hatékonyabb eszközök állnak rendelkezésre, ezeket kellene inkább alkalmazni, megteremtve egyúttal a szakmai felelősségvállalás kultúráját is, ahol a döntés-előkészítő tisztviselőnek nem a jog mögé bújva, hanem saját szakmai eszköztárára támaszkodva kell meghozni szakmai döntéseit.
25. Alapvetően egyszerűsíteni kell a tervezés rendszerét mind területi, mind települési szinten. Az interjúk alapján világossá vált, hogy a jogi kényszert eredményező megoldásokat csak a lehető legszűkebb területen kell alkalmazni, ott, ahol más megoldás nem vezethet eredményre. Ezen belül javasolható a területfejlesztési és területrendezési eszköztár egyesítése, hiszen a jogilag különálló módon összehangolt, a gyakorlatban pedig teljesen összehangolatlan területfejlesztési és területrendezési eszközök növelik a települési szint bizonytalanságát, a fejlesztési „vonal” társadalom- és gazdaság-orientáltságából fakadó célrendszer és a rendezés környezetorientált értékrendje egyúttal gyakran ellentmondó készletéseket okoznak a települések szintjén.
26. A településtervezés rendszerében meg kell szüntetni a felesleges párhuzamosságokat, és biztosítani kell a fejlesztési és a rendezési tervezés szorosabb tartalmi kapcsolatát. Ennek az érdekében javasolható a lényegében a távlati városfejlesztési koncepciót és a középtávú fejlesztési programot egyesítő IVS és a településszerkezeti terv műfajainak egy tervfajta bba történő egyesítése. Az így létrejövő tervfajta célszerűen összekapcsolhatja a hosszú- és középtávú célok és beavatkozások, valamint a stratégiai és a térbeli tervezés eszköztárát, lényegében a német nyelvterületen – például Bécsben a 80-as évek eleje óta – önként vállalt tervfajtaként gyakran készített Városfejlesztési Terv (Stadtentwicklungsplan, STEP) megfelelőjeként.
27. A rendszer alapvető összetevőjeként ki kell alakítani az „urbanista szakmát”, ami többféle, a települések viszonyainak javítására irányuló végzettségű szakértelmet kell tömörítsen. A jelenlegi specializáció (településrendező, területrendező, területfejlesztő,

Megjegyzés [L14]: Túl sok jogással dolgozom együtt a másik munkámban© végülis nem alkalmatlan csak nem feltétlenül hatékony/nem úgy hatékony ahogy kéne

településfejlesztő) olyan néhány tucat emberből álló csoportokat hoz létre, amelyek önmagukban alkalmatlanok mind az érdekképviseletre, mind pedig a „szakma” megjelenítésére. Ha mindezeket együtt lehet „urbanista szakmának” nevezni, akkor a hasonló területen végzett és dolgozó műszaki szakemberek, geográfusok, szociológusok, közgazdászok, jogászok, stb. együtteséből már kiadódhat egy néhány ezer fős kisebb szakma, ahol nem másodállásban, „csalódott építészként”, hanem elismert, és honorált főtevékenység keretében lehet a foglalkozást gyakorolni.

28. A szakma gyakorlati megismerését, egyúttal a jobb szakmai gyakorlat kialakulását, a jogbiztonság növekedését segíthetné elő olyan szakmai „infopontok” létesítése, amelyek szakértőkkel felvértezve nonprofit alapon adnának korrekciós tanácsot a hozzájuk forduló szakértők, vagy civil szervezetek, a szakmában érdekelt laikusok – pl. politikusok, egyszerű állampolgárok – számára, célszerűen az állami főépítési irodák kötelékében.
29. A rendszer részét kell jelentse annak folyamatos továbbfejlesztése, a változó igények egyre hatékonyabb kielégítése érdekében, ami viszont a szakmai innováció folyamatossá tételét igényli. A szakmai tudás a módszertani eszköztár birtoklását jelenti, ennek újítása viszont a szakma fejlődését, fokozódó hasznosságát eredményezi. Ezért mind az egyetemeknek, felsőoktató-helyeknek, mind a szakmai munkáért felelős minisztériumoknak, mind pedig a szakma élvonalát igénybe vevő (elsősorban nagyvárosi) önkormányzatoknak elkötelezettnek kell lenniük a szakmai újítások keresése, a jobb megoldások alkalmazásba állítása irányában. Ezt segíthetik a különféle pályázatok, konferenciák, műhelymunkák, illetve erre vonatkozó elismerések, díjak létrehozása.

Megjegyzés [L15]: csak azért venném ki nehogy valaki számára rossz konnotációja legyen

Megjegyzés [L16]: Min? esetleg VATT?

Megjegyzés [L17]: van olyan esetben ami nem nagyváros mégis innovatív sőt Budaörs se nagyváros mégis az végülis, úgyhogy nem tenném mellé „magától értetődő módon” hogy nagyvárosi

3.3.2. Részterületi javaslatok

30. A jelenlegi jogszabályi állomány ritkítása érdekében szükséges az, hogy a településfejlesztés és –rendezés lehetőség szerint egyazon jogszabályokban kerüljön szabályozásra, a minimálisan szükséges mértékben. Ez azt jelenti, hogy a fejlesztés terveit is az Étv-ben célszerű belefoglalni, a településrendezés dokumentumaihoz hasonlóan. Ezzel párhuzamosan a törvényi szabályozáson kívül eső, de mindenképpen jogi szabályozást igénylő témaköröket az OTEK kibővítésével lenne célszerű jogszabályba foglalni. Ebben célszerű integrálni a tervezés új elemeit is. A különféle „részletes tartalmi követelmények” típusú jogszabályok előkészítésétől tartózkodni kell, a tartalmi követelmények egy „Címsor-1” típusú tartalomjegyzékkel – a településszerkezeti terv előírásaihoz hasonló módon – megfelelően szabályozhatók. Az ezen túlmenő ismereteket, ajánlásokat útmutatókban, kézikönyvekben, képzéseken indokolt terjeszteni, és belefoglalni a szakmai felsőfokú képzések tananyagába is. Mindenféle részterület tekintetében kezelhetőbbé, áttekinthetőbbé tenné a jogi háttérrel, ha a vonatkozó jogszabályokat két-három jogszabályban lehetne összefoglalni, hiszen így a szükséges joganyag áttekintése, szem előtt tartása, szükség szerint harmonizációja a jelenleginél lényegesen egyszerűbb lenne, és közzététele is folyamatosan biztosítható lehetne, például a minisztérium honlapján.
31. A fejlesztési tervek megvalósulásának eszközrendszerét – a fejlesztési társaságokat, az ehhez szükséges szakismeret, eljárások alapjait – a városfejlesztési kézikönyv tartalmazza. Ennek folyamatos bővítése tapasztalatcserékkel, konferenciákkal, kiadványokkal és továbbképzésekkel történhet. Tartózkodni kell ugyanakkor a különféle – a tapasztalatok szerint kontraproduktív – kötelező elemektől, amelyek elvégzése felmentést adhat a sikeres munkára törekvés, a folyamatos teljesítési késztetés alól.
32. A jó példák, ismeretek terjesztésére eredményes eszközt adhat – megfelelő használat esetén – a média. Ehhez a különféle internetes honlapok, rendszeres szakmai és „civil”

sajtóközlemények mellett állandó információs és tanácsadó központ felállítása szükséges, ahol egy helyen érhetőek el a szükséges információk, források, stb.

Megjegyzés [L18]: fenti infoponttal ezt nem lenne célszerű összehozni?

33. Egyértelművé és világossá kell tenni az egyeztetés rendszerének sajátosságait, a lakossági, civil szervezeti és az államigazgatási vonalon egyaránt. Ennek keretében a jóváhagyást megelőzőt egyeztetési szakaszban kellene előírni a tervezetek közzétételét, hogy a különféle szervezetek véleményével együtt a lakossági észrevételek is elbírálásra, megválaszolásra és szükség szerint egyeztetésre kerülhessenek. Így a főépítési záróvéleményezéssel párhuzamos közzététel már csak az esetleg figyelembe nem vett javaslattevők számára nyújt információt további érdekérvényesítő harcukhoz, ez azonban várhatóan már más szervek részvételével történik majd.
34. Tudatosítani kell, hogy a tervezés folyamatos. Az IVS, ill. az akcióterületi tervek elkészítésével, a pályázat leadásával nem ér véget a munka, a hatékony városfejlesztés egyre újabb és újabb beavatkozási területeken teszi lehetővé a magántőke szerepvállalását, így készülve fel a támogatások utáni időre is. (A VÁTI-s szakértői interjúk egyikében explicit módon felmerült, hogy azokat az akcióterületeket amelyek fejlesztésére a közeljövőben nincsen lehetőség az önkormányzatok nem veszik komolyan.) Szükség van továbbá a tervek megvalósulásának hatékony monitoringjára ill. a monitoring tapasztalatainak visszacsatolására a tervekben és megvalósításban.
35. Világossá kellene minden érintett számára tenni, hogy az Önkormányzatnak – a törvénysértés kivételével – joga van figyelembe nem venni a különféle államigazgatási szervek szakmai véleményét, a „figyelmen kívül hagyott”, nem jogszabályra alapuló vélemények esetében, ill. a véleményezés folyamatában nem jelzett (nem jogszabályra alapuló) vélemények tekintetében viszont az érintett szervek szakhatóságként nem érvényesíthetik e véleményüket, hiszen nekik is a jogszabályok – így a HÉSZ – szerint kell eljárniuk, ellenkező esetben törvényt sértenek. Ez esetben a hallgatás sem jelenthet megoldást, ha a helyi rendelet hatályban van.
36. Különféle támogatásokkal, továbbképzésekkel, kiadványokkal segíteni kell a szakmai és lakossági körök valamint a tervezők kommunikációs felkészültségét, készségeit, ehhez a több helyen induló tervezési és a környezeti kommunikátor képzés összehangolása és erősítése, intézményesítése is indokolt lehet.
37. Meg kell találni annak a jogi formáját, lehetőségét, hogy a szakmai jogszegésekkel kapcsolatos bírói gyakorlat egységes és megbízható legyen (próbaberekkel, jogegységi döntésekkel, AB-állásfoglalások kérésével). Ehhez első lépésben fel kell térképezni azokat a pontokat, ahol a bírósági munka gyakori, és ahol a döntések rendszeresen keresztülhúzzák a szakmai törekvéseket, és az így kijelölt területeken kell a megfelelő befolyást kiharcolni.
38. Továbbképzés szükséges a településrendezési szerződések területén, ahol elsődlegesen a szerződés alkalmazhatóságát, annak előfeltételeit kellene tudatosítani, pontosítva például a tanulmánytervvel kapcsolatos tudnivalókat, elvárásokat, jogszerűségi kritériumokat, az erre vonatkozó ajánlásokat. E területen az alku sohasem zárható ki, ezért tudatosítani kellene, hogy ez természetes része a rendszernek, és inkább a szükséges készségek, képességek fejlesztése irányában kellene fejleszteni szükség esetén az illetékes szakembereket, továbbá a nyilvánosságot előírni e szerződések számára.
39. Tekintettel arra, hogy a tervezés lényege a hatékony, körültekintő erőforrás-felhasználásra törekvés, nem javasolható a különféle „kényszer-főépítések” alkalmazásának erőltetése azon területeken, ahol erre nem áll fenn természetes törekvés. A tanácsadó irodák rendszerének felállításán túl sokkal inkább a különféle támogatások esetén szakmai színvonal elvárása jelenthet motivációt arra, hogy előbb-utóbb saját jószántukból alkalmazzanak megfelelően felkészült szakembereket az adott urbanisztikai feladatokra.

40. Sajátos problémakört jelent a Főváros és a kerületek munkamegosztásának kérdése. Itt tartózkodni kellene a „kézi vezérlés” beavatkozásoktól, és inkább az együttműködés tényleges megvalósítására kellene ösztönözni a fővárosi és kerületi önkormányzatok szakembereit, hogy saját hatáskörükben állítsák elő azokat a célszerű és hatékony megoldásokat, amelyeket kívülállók – a számos helyi specialitás ismeretének hiányában – kevésbé tudnak megfelelően megoldani. Ehhez tartozó információ, hogy bár nap, mint nap számos kritika éri Budapest közigazgatási rendszerét, a rendszerváltás óta egyáltalán nem készült olyan felmérés, amely objektíven és széles körben felmérte volna a működő fővárosi önkormányzati rendszer hiányosságait és erősségeit. Ennek hiányában megalapozott reformot, vagy korrekciót végrehajtani nem lehet, így a felbukkanó, gyakran ellentmondásos, vagy megalapozatlan kritikákat az egyszerű érdekérvényesítés napi gyakorlataként is tekinthetnénk. Bár kétségtelenül számos tekintetben továbbfejleszthető a rendszer, az ehhez szükséges információk, indikátorok egyelőre hiányoznak.

Megjegyzés [L19]: ez nekem félreérthetőnek tűnik

(Egy sajátos példa: a Főváros IVS-e egyebek mellett azért tud viszonylag integráló megoldást nyújtani lenni a város és a kerületek között, mert azokat a kerületközi feladatokat vállalja fel, amelyeket a kerületek – éppen szélesebb összefüggéseik miatt – maguk nem építettek bele saját terveikbe. Így szinte spontán módon kialakult, hogy mely feladatokat, projekteket képes a kerület egyedül megvalósítani, és hol szükséges a Főváros koordinatív, támogató közreműködése. Sajnos egyelőre a legtöbb területen inkább fordítva működik a gyakorlat, azaz a nehézkes fővárosi előrelépés a jó kerületi kezdeményezéseket is számos esetben gátolja, bár kétségtelen, hogy a „nehézkedés” egyes esetekben a hibás kerületi politikák meggátlására is alkalmas.)

Ajánlás:

A Magyar Urbanisztikai Társaság és annak Tudásközpontja a továbbiakban is készséggel vállalja fel módszertani és rendszerfejlesztési kutatások, illetve szervezési, vagy tervezési feladatok, kommunikációs munkák elvégzését, a hatékonyabb tervezési rendszer kialakítása, a szakma fejlesztése érdekében.

A munka készítői

A kutatást a

**Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium Területfejlesztési és Építésügyi
Szakállamtitkárság Területrendezési és Településügyi Főosztálya**

megbízásából a

Magyar Urbanisztikai Tudásközpont Nonprofit Kft.

készítette

A Megbízó képviselője: Dr. Tompai Géza főosztályvezető
Megbízói szakmai koordinátor: Káldi Gyuláné
Kutatói témafelelős: Ongjerth Richárd ügyvezető igazgató

A helyzetfeltáró munka vezetői:

- Kőszeghy Lea (ELTE Társadalomtudományi Kar Városi és Regionális Kutatások Központja)
- Ongjerth Richárd (Magyar Urbanisztikai Nonprofit Kft.),

Az esettanulmányokat ill. kontextuális szakértői interjúkat készítették:

- Baranyai Zsolt
- Béládi Olívia
- Király Gábor
- Korzenszky Anna
- Kőszeghy Lea
- Orosz Attila
- Papp Dénes
- Rémai Dániel
- Tomay Kyra
- Vojtonovszky Bálint

A jelentést szerkesztette:

- Kőszeghy Lea
- Ongjerth Richárd