



Ongjerth Richárd

Összegzés – Vitaindító javaslatok

*„Minél több a rendelet, annál nagyobb a rendetlenség.”
Konfuciusz (i.e. 551-i.e. 479)*

1. Definíció – mi a terv, mi célt szolgál?

1.1. Mi a terv?

A terv adott egyén vagy szervezet jövőbeli szükségleteinek kielégítésére vagy adott intézmény hatásköreinek gyakorlására vonatkozó fejlesztési és működési cselekvéseinek és eszközeinek ütemezett rendszere.

(Korompai Attila)

1.2. A településtervezés három funkciója

(Haley nyomán, Locsmáncsi Gábor)

- „Tervező” funkció – előrelátás, vízió, koncepció-adás, átfogó stratégiaalkotás,
- „Fejlesztő” funkció – rövidebb távú települési fejlesztő aktivitás, saját programok, projektek tervezése
- „Szabályozó” funkció – fejlesztési jogok biztosítása, „külső” fejlesztések keretek között tartása

(Angolul: planning, development, control)

1.2.1. A „tervező” funkció jellege

- Nem minden települési feladatra kiterjedő tartalmú – a **településtervezés szűkebb értelmezéséhez kötődő** (pl. az USA-beli „growth management”).
- Nem önálló fejlesztési programokra lebontható teljes tevékenységi rendszer, hanem
- a legalapvetőbb **jövőbeni prioritásokat tartalmazó „stratégia”**, amikhez minden aktuális fejlesztési programot viszonyítani kell. (Milyen települést kíván látni a jövőben a helyi közösség?)

Olyan dokumentum, amely megmondja az alapvető célokat, csak kerete, nagyvonalú összefüggéseket ad.

1.2.2. A „fejlesztő” funkció tartalma

- a település aktuális saját fejlesztéseinek menedzselése,
- a közérdekűnek tekintett „külső” fejlesztések megvalósulásának elősegítése,
- a fejlesztésért felelős „belső” szervezeti rendszer optimális alakítása,
- pályázatok és az egymással szorosan összefüggő egyedi programok koordinációja,
- szükség szerint fejlesztő (PPP) vállalkozás működtetése,
- a magán fejlesztőkkel, befektetőkkel, a lakossággal a „stakeholderek”-kel való hatékony kapcsolattartás,
- a fejlesztési költségvetés (éves, gördített) koncepciónak, stratégiának és az aktuális fejlesztési környezetnek megfelelő menedzselése

1.2.3. A „szabályozó” funkció tartalma

- A fejlesztési (építési) **jogok, követelmények és korlátozások rögzítése**, a „településrendezés”, de
- a nemzetközi gyakorlatban ez **nem mindenütt** jelenti a „rendezés” **tételes jogrend alá rendelését**, hanem
- léteznek –legalább részben– önálló **mérlegelési jogkört** is engedő **eljárások** is.

1.2.4. A három funkció együttműködése

- A „tervező”, a „fejlesztő” és a „szabályozó” funkció **összefüggő rendszer** (pl. a szabályozás fejlesztő szerepe az engedélyezett méretek alapján).
- Bár a **„fejlesztő” funkció aránya mindenütt csökkent** (az állami, támogatott lakásépítés visszaszorulása), a fejlett országok gyakorlatában a három funkció még egyensúlyban van.
- **Magyarországon** a „szabályozó” funkció „túlsúlyos”, a **„fejlesztő” igen gyakran gyenge**.

2. Helyzetkép

2.1.1. A SZÉTESŐ RENDSZER: A hazai tervezés problémái 14 pontban (Salamin Géza és Péti Márton)

1. NYELV - Következetlen fogalomhasználat; elmaradó harmonizáció és fölösleges párhuzamosságok a hazai és az uniós terminológia, valamint a nemzetközi konvenciók között a tervezői munka alapfogalmai, a tervdokumentum-megnevezések tekintetében.

2. MINDEN SZINTEN SZINTE MINDEN: *TERÜLETI SZINTEK KOMPETENCIÁI* – Tisztázatlan tervezési kompetenciák az egyes területi szinteken; a fejlesztéspolitikai funkciók elégtelen decentralizációja.

3. *UNIÓS ÉS NEMZETI TERVEZÉS* – A tervezés hatékonyságát rontó fölösleges párhuzamosságok az uniós és a hazai tervezési rendszerek között. A területfejlesztési törvényben rögzített tervdokumentum-típusok befolyása az uniós támogatások felhasználására nem érvényesül.

4. *TARTALMI KÖVETELMÉNYEK*- Hiányzó differenciálás a területi tervek tartalmi követelményeiben az egyes szintek között; korszerűtlen tartalmi, módszertani megközelítés.

5. A SZAKMA HIÁNYA: *KAPACITÁS, KOMPETENCIÁK*

6. *SZERVEZETI, FINANSZÍROZÁSI SZÉTTAGOLTSÁG* – Szervezeti széttagoltság a területfejlesztés országos irányításában és ennek következményeként az elérhető fejlesztési források széttagoltsága; hiányzó köztervező intézmények, nincsenek jól működő tervtárak, adatbázisok. A jelenleg párhuzamos fejlesztéspolitikai és ágazati tervezés egy kézben történő összefogásának elmaradása.

7. *TERVEK FUNKCIÓJA, KAPCSOLATA* – Tervdokumentumok egymásra épülésének hiánya az egyes területi szintek között.

8. *ÁGAZATI ÉS TERÜLETI TERVEZÉS KAPCSOLATA* – Ágazati szakpolitikák kevésbé foglalkoznak a fejlesztések területi aspektusaival, gyenge a minisztériumok és régiók közti kommunikáció. Ágazati programok területi fejlesztéspolitikákkal való összehangolásának jogszabályi megkövetelése hiányzik.

9. *RENDEZÉSI ÉS FEJLESZTÉSI TERVEZÉS KAPCSOLATA* – Módszertani, tartalmi, szabályozási, időbeli és elfogadás szerinti elkülönülés és fölösleges párhuzamosságok a rendezési és a fejlesztési tervezés között. A deklarált egymásra épülés, az intézményesített tervezési kapcsolat, illetve komplex területi tervek készítésének hiánya.

10. *ELÉGTELEN MONITORING* – A tervezési dokumentumok monitoringja nem valósul meg a megfelelő monitoring rendszer hiánya következtében.

11. *TÉRSÉGSPECIFIKUSSÁG HIÁNYA* – A tervdokumentumokban a valódi területiség megjelenése hiányának kiküszöbölésére a belső potenciálra épülő specializáció szükséges. A fejlesztéspolitikában megvalósuló koncentráció elégtelensége hozzájárul a fejlesztési források szétaprózódásához.

12. *TERÜLETI ÉS TELEPÜLÉSI TERVEZÉS KAPCSOLATA* – településfejlesztési tervdokumentumok tartalmi felépítése nem meghatározott, nem illeszkednek a tervhierarchiába, felesleges párhuzamosságok, ellentmondások léteznek a területi és települési tervek között. A tervfajták rendszerének szabályozása nem megoldott.

13. *LEGITIMITÁS* – Tervdokumentumok legitimitása alacsony, a végrehajtás garanciái hiányoznak.

14. *A TULAJDONKÉPPENI TERÜLETI TERVEZÉS HIÁNYA* – Területi tervtípusok léteznek, de területi tervezési tevékenység helyett egymástól elkülönülő, izolált tervezési tevékenységek zajlanak.

2.2. Erős és gyenge oldalak

Erős	Gyenge
<ul style="list-style-type: none"> • Gyakorlata van. • Szakember-ellátottság, sok jó szakember • Van működési keret. • Az IVS megnyitja a lehetőséget a szervezeti fejlődésre. • EU követelmény • A települési önkormányzati rendszer erős, decentralizált, jól működik; • Települési önkormányzatnak van saját pénze, felhatalmazása; • Jövőképpel rendelkező társadalmi háttér; • Nyitottság az együttműködésre; • Felelősségvállalás 	<ul style="list-style-type: none"> • Szakmailag tegnapelőtt járunk. • Nincs hatékony, összehangolt rendszer. • Átláthatatlanság - Nyíltság, átláthatóság kultúrája hiányzik • Van egy működő rendszer. • Uniós és hazai tervezés szétesettsége • Átgondolatlan túlszabályozás. • A gazdasági és társadalmi szempontokkal nem igazán foglalkoznak a tervek • Nem érvényesül a területi érdek az ágazatokban. • Kevés változtatási rugalmasság van a rendszerben. • Változást nem követő tervezési kultúra. • Üzemeltetésben való gondolkodás hiánya/fenntartás↔fejlesztés • Nincs önálló tervezési szakterület ma Magyarországon úgy, mint külföldön és ebből adódóan nincs közös értelmezése sem a tervezésnek • Zárt, kevésbé innovatív tervezői gárda, a tervezésnél nehezen fogadnak be más szakembereket • Nincsenek köztervezési kapacitások (minden jobb országban van) pl. megyének jó lenne, ha lenne • Tervezőválasztás módszere. • Demokrácia deficit (Az állampolgárok nem hiszik el, hogy beleszólhatnak a folyamatokba és a tervezők sem hiszik el, hogy ez jó nekik.) • Közösségformálás hiánya;

	<ul style="list-style-type: none"> • Szintek, tervezési kompetenciák teljes káosza • Nem egyértelmű tervezési rendszer, túlzottan részletekbe menő; • Nem közérthető (SKV-nál pl. be van építve, hogy készüljön közérthető összefoglaló) • Kommunikációs nyelvezet; • Alacsony színvonalú a tervezés kommunikációja, partnerség, innováció • Területi tervezés folyamatosan változó helye és kapcsolatai a kormányzaton belül • Közigazgatási középszint jogosítványának hiányosságai • Párhuzamos tervezések koordinátlansága • IVS és rendeletek-költségvetés kapcsolata • Együttműködési kultúra hiánya; • Eszköztelenség, információhiány, adathiány; • Hivatalstruktúra ellenáll • Felkészületlen önkormányzatok • Jóváhagyási rendszer • Előforduló forráshiány, adóbevétel-hiány (nincs anyagi forrás a tervezéshez); • A tervezés társadalmi presztízse alacsony. • Csekély a bizalom a tervezés iránt. • Alacsony érvényesítő képesség. • Jövőképpel rendelkező társadalmi háttér; • Ellentmondásos, túlzó, (másra hárított) elvárások, mástól várás, sült galamb, alakoskodás; • Kapacitásproblémák a koordinált megvalósításban. • Kutatások hiányoznak, új elveket kellene megfogalmazni. • Rosszul elosztott finanszírozási rendszer • Települések finanszírozása - Normatív fejlesztési pénz a településeknek • Rosszul elosztott kompetenciák-bevételek állami és önkormányzati szinten, középen lukas • Elrontott támogatáspolitiká • Pályázatok tervezik az országot, beteg,
--	--

	uniformizált pályázati rendszer; • Politikusok csak választási ciklusokban gondolkoznak.
--	--

3. Javaslatok

„A példamutatás jobb a törvéynél. Ahol a törvények irányítanak, az emberek szemtelenül menekülnek el a büntetés alól. Ahol a példamutatás vezérel, az emberekben kialakulhat a szégyen és tökéletesítik magukat. Amikor valaki a törvényekhez fordul, azt jelenti valami nincs rendben.”

„Ha az emberekből hiányzik a bizalom, a kormányzás bármely formája lehetetlenné válik.”

(Konfuciusz, i.e. 551-i.e. 479)

3.1. A tervezés időtávlatai

Nagytáv

20-25 év – túlságosan sok bizonytalanság, a prognosztikában igen, a tervezésben nem alkalmazható

Hosszútáv

8-20 év – az átfogó koncepció, a stratégiai gondolkodás, tervezés időtávlata

Középtáv

4-7 év – az operatív tervezés, a megvalósítási programozás időtávlata

Rövidtáv

1-3 év – a megvalósítás, a költségvetési tervezés időtávlata

3.2. A tervezés gazdái

3.2.1. Ki mit tervez?

A közhatalom minden szintjén a kompetens szervezet magának, a saját szintjén, területén tervez. Eszközöket tervez azokra az esetekre is, amikor a terv megvalósításához partnerekre van szüksége (mert szükség van rá, de ő, magában nem képes megvalósítani). Ezek között csak ritkán – egyéb megoldás híján, más alkotmányos jogok sérülésének elkerülése érdekében – szerepelnek másokra érvényesülő jogszabályi kötelezettségek.

3.2.2. Partnerség

A tervező szervezet a tervezés során figyelembe veszi más kompetens szervezetek, szomszédok terveit, illetve a külső partnereket – legyen szó más közhatalmi szervezetekről, magánberuházókról, vagy állampolgárokról – különféle eszközökkel motiválja a tervezésben és a megvalósításban, saját céljainak elérésében való részvételre, az ezekben való együttműködésre.

Ágazatokon, vagy terület-, illetve településhatárokon átívelő tervezés esetében indokolt a tervezési együttműködés, a különféle érdekelték részvételével.

3.2.3. Tervezési együttműködés a közhatalom gyakorlásának szintjei között

A közhatalmi hierarchiában „lejjebb” lévő szervezetek akkor tartják be a „felső” szint terveit, ha a „felső” szint a tervek készítése során megfelelően (lehetőség szerint) figyelembe vette az „alsó” szint terveit (az önkormányzatok nem a „központ” kegyéből működő, megrendelendő kamaszgyerekek, hanem a demokrácia és az állami irányítás alapegységei; nem alacsonyabb rendűek a területi, vagy országos döntéshozatali helyeknél, hanem más a feladatuk).

3.3. A tervezés eszközei

A „fejlesztés” és „rendezés” különállását megszüntetve olyan tervezési rendszerre van szükség, amely a megvalósuló, a tervezéskori társadalmi igényeknek megfelelő, gazdaságilag és környezeti szempontból hosszabb távon érvényesülő (fenntartható) viszonyok létrehozását és fenntartását célozza, a tervezésért felelős közhatalmi szervezet tevékenységi területén.

A Haley-elv alapján ehhez a tervezés összes szintjén háromféle dokumentum mondható szükségesnek, a tervező szervezetek egyes szintjein az adott szervezet adottságai szerint más-más hangsúllyal:

3.3.1. Terület/település fejlesztési terv

A „tervezési” funkció megvalósulásaként hosszú távú koncepció, stratégia (célrendszer és prioritások) és középtávú, operatív program, amely a térbeliség érzékeltetése, összefüggésrendszerének kihasználása érdekében magába ötvözi a településszerkezeti terv rajzi elemeinek egy részét is, nem feltétlenül topográfiai pontossággal, lehet szimbolikusan is (nagyjából a jelenlegi IVS és az terület/településszerkezeti terv összesítése, nagyvonalú jelölésekkel, 20-25 évnél messzebbre nem tekintve).

3.3.2. Projekt/program/akcióterületi terv, megvalósíthatósági tanulmány

A „fejlesztési” funkció megvalósulásaként középtávra megvalósulóan tervezett területi programok, konkrét akciók operatív terve, megalapozott műszaki, környezeti és gazdasági, megtérülési munkarészekkel, a fejlesztési tervvel összefüggésben megtervezett közhatalmi részvételű programok, projektek megvalósítása érdekében, ide értve a megfelelő finanszírozási és megtérülési viszonyok számbavételét is.

Ebben a funkcióban van helye helyi szinten például a különféle építészeti, beépítési jellegű tanulmányterveknek is, amelyek a konkrét projektek megvalósítását készítik elő, beépülve a projekt, vagy az akcióterület tervezési folyamatába.

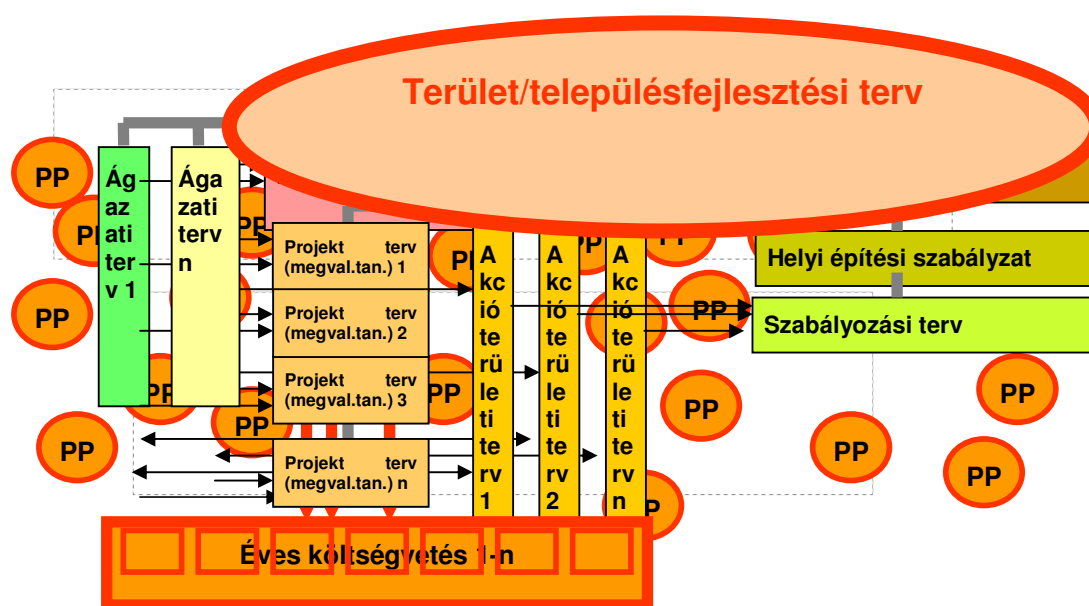
Ez a funkció a súlypontja az ágazati tervezésnek is, hiszen az ágazatok hosszú távú szükségleteinek a fejlesztési tervbe kell beépülniük, más ágazatokkal összehangoltan, a cselekvési tervek időtávlata a középtáv, a konkrét intézkedések, beavatkozások ezen a szinten határozhatók meg.

3.3.3. Jogi összefüggések/helyi építési szabályzat (utóbbi csak helyi szinten)

A jogi összefüggések térségi szinten a jogszabályokkal alátámasztott egyéb ágazati tervek, elhatározások figyelembe vételét, illetve az ezekkel kapcsolatos követelményeket – pl. ütközés esetén a szükséges módosítási indítványokat tartalmazzák.

A területi és települési tervek figyelembe veszik és betartják, de nem ismétlik meg a más jogszabályokban foglalt ágazati szabályokat, terveket, azokat az érintett államigazgatási szervezeteknek külön kell ismertetniük a tervezés különféle szintjein dolgozó munkatársakkal.

A helyi építési szabályzat továbbra is az „egyszerű” építkezések feltételrendszeréhez nyújt alapot, helyi rendeletként. Ennek során figyelembe kell venni a Konfuciusztól idézett elvet: csak egyszerű, közismert, méltányos és önként követhető jogi szabályozás indokolt helyi szabályként. A helyi építési szabályzathoz minden esetben az egyes építési övezetek/övezetek területi hatályát mutató övezeti terv tartozik. Olyan konkrét beruházások, projektek esetén, amelyek meghaladják a hatályos kereteket, szabályozási terv is készül, amely a konkrét, megvalósuló projektek számára ad – meghatározott, néhány (3-5) évig érvényes egyedi szabályokat. A megvalósulás elmaradása esetén a megszerzett eltérési jogosultság automatikusan megszűnik.



3.3.4. Tervezési adatbázis

Azokat az ágazati terveket, előírásokat, amelyek nem a tervező szervezet döntésétől függenek, a tervek legfeljebb legfontosabb elemeikben, illusztrációként tartalmazzák. Ezek pontos, folyamatosan korszerűsített nyilvántartását térségi szinten a területi tervezésért felkelős minisztérium, vagy annak saját társasága vezeti folyamatosan, és teszi mindenki számára elérhetővé az interneten keresztül.

A különféle helyi jogszabályokból fakadó területi adatok folyamatos nyilvántartása, digitális közzététele az illetékes önkormányzat feladata.

Emellett minden szinten folyamatosan számon kell tartani a tervekben megjelölt indikátor-adatok változását (nem sokat), és az így megvalósított folyamatos monitoring eredményei alapján is indokoltá válhat a Fejlesztési Terv célrendszerének, eszköztárának felülvizsgálata.

3.4. A tervezés szervezeti háttere

A tervezés a fentiek szerint továbbra is jelentős szaktudást igénylő munka marad. Ahhoz azonban, hogy a tervek minél inkább összhangban álljanak a tényleges folyamatokkal, eseményekkel, hogy a visszacsatolás szerves része legyen a tervezési rendszernek, szükséges, hogy a tervezés minél közelebb legyen a megvalósítás folyamataihoz, és a monitoring folyamatosan – legalább évente – történjen. Ezeket a feladatokat célszerűen a tervező szervezet hivatala láthatja el, alkalmanként kisebb nagyobb külső szakértői segítséget igénybe véve. Ehhez a tervező közhatalmi szervezetek nagyobb részénél a szakmai kapacitások megerősítése, sokszínűbbé tétele szükséges.

Mindez a ma „főépítésznek” nevezett feladatkör változását is igényelheti. A várostervezési osztálynak – akár egy nagyobb, pl. az önkormányzati beruházások megvalósítását, vagy a gazdasági fejlődés elősegítését végző szervezeti egységen belül – a koncepciózus nagytávú tervezéstől az operatív, stratégiai tervezésen keresztül a helyi szabályozásig tartó, igen széles ismereteket, áttekintést igénylő feladatköre van, ennek tevékenységi köre, tudásanyaga – bár építészdiplomával is megtanulható – lényegesen eltér az építészet tudásanyagától, ismereteitől, így a név félrevezető lenne. Szükség lehet természetesen olyan építészekre is, akik az épülő beruházások építészeti színvonaláért, arculatáért felelősek, ezek szerepe azonban alárendelt a csoporton belül.

3.5. Oktatás, képzés

A fenti tervek megrendeléséhez, elkészítéséhez, megvalósításához az eddiginél komplexebb ismeretekre van szükség (egyszerre kell érteni az integrált stratégiai gondolkodást és a megvalósuló tervezés előkészítéséhez szükséges ismereteket). Ezeket a komplex, átfogó ismereteket sokféle alapképzettséggel el lehet sajátítani, de szerencsés, ha az alap is viszonylag sokszínű, összetett. Ilyenfajta ismerethalmazzal gyakran rendelkeznek pl. geográfusok, tájépítészek, de az urbanisztikával foglalkozó szakmák nagy része számára szükséges lenne a felsőoktatásban a tervezés, fejlesztés alapvető ismereteit átadni, részben a folyamatok megfelelő értékeléséért, másrészt pedig azért, hogy az illető szakember megfelelő ismeretcsere-re legyen képes a team más felkészültségű szakembereivel.

A szakma épülése, a tervezhető karrierutak érdekében olyan tudás átadását kell a felsőoktatás keretein belül biztosítani, amely – az adott szakterület sajátos ismeretanyaga mellett – a regionális és a helyi szintű folyamatok megismerését, irányításának lehetőségeit, módszereit tartalmazza. Erre épülhet rá a szakterület konkrét ismeretanyaga, adott esetben szükséges lehet a posztgraduális képzések szervezett rendszerének kialakítása is.

Nagy jelentősége lehet az olyan néhány napos továbbképzéseknek, tapasztalatcseréknek, a legjobb gyakorlat feltárására és széles körű ismertetésére szolgáló pályázatoknak, amelyek fejlesztik az önkormányzati szakemberek gyakorlati képzettségét, segítik képességeinek kibontakoztatását. (A MUT szívesen közreműködik ilyenek szervezésében)

3.6. Jogszabályi háttér

A fentiek szellemében a jogszabályi háttér módosításra szorul. Ezen belül törekedni kell arra, hogy szükséges szabályok minél rövidebben, egyszerűbben, világosan és érthetően foglalják össze a mindenki által követendő szabályokat. Ennek egyik lényeges szempontja a jogszabályok számának erős korlátozása. Javasolható például, hogy egy törvényhez csak egy végrehajtási rendelet tartozhasson, amely az összes csatlakozó szabályt magában foglalja. Ez szükség esetén – nem gyakran, inkább a monitoring keretében feltárt anomáliák miatt – módosítható, de így az aktuális állapot egy jogszabály keretében figyelemmel kísérhető, illetve megismerhető.

Indokolt a környezeti jog szétválasztása a konkrét építés jogi háttérétől is, így pl. az OTÉK is áttekinthetőbbé válna.

Budapest, 2010, május 11

Ongjerth Richárd
ügyvezető