

**MEGGYESI TAMÁS:**

# **TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS**

**Egyetemi jegyzet  
A BMGE építőmérnök kar hallgatói részére**

**kód: BMEEPUI – K33  
kurzus kód: EA E**

**Budapest, 2006\***

*\* A jegyzet szövege évenként változhat!*

### I. ÁLTALÁNOS TELEPÜLÉSI ISMERETEK

#### 1.0. A TELEPÜLÉSEK ÉLETJELENSÉGEI

---

##### 1.1. A fejlődési energiák

- 1.11. A helyi energiák és a környezeti tényezők
- 1.12. Helyzeti és pozicionális fejlődési energiák
- 1.13. A regionális jellegű szolgáltatások városalakító szerepe
- 1.14. A termelés, a pénzügyi élet és a gazdaság koncentrációja
- 1.15. Humán erőforrások

##### 1.2. A településhálózat

- 1.21. Települések statisztikus eloszlása
- 1.22. Települések területi és funkcionális eloszlása
- 1.23. Az urbanizálódó térségek

##### 1.3. A helyi társadalom

- 1.31. Demográfiai adatok
- 1.32. Társadalmi rétegződés
- 1.33. A társadalmi élet és a kultúra

#### 2.0. A JELENKORI VÁROSFEJLŐDÉS MEGNYILVÁNULÁSAI

---

##### 2.1. A koncentrációs folyamatok

- 2.11. Az urbanizáció hőskora.
- 2.12. A 19. század 2. felének városépítési hulláma
- 2.13. A 2 világháború közti időszak
- 2.14. A nagyvárosok decentralizált fejlesztése
- 2.15. A tömeges lakásépítések korszaka

##### 2.2. A szuburbanizáció időszaka

- 2.21. A relatív és abszolút decentralizáció
- 2.22. A dezurbanizáció
- 2.23. A reurbanizáció

##### 2.3. A jelenkori városfejlesztés jellegzetes feladatai

- 2.31. A városok közti verseny
- 2.32. Zöldmezős ipartelepek és technológiai parkok
- 2.33. A kereskedelem decentrumai
- 2.34. Tematikus parkok
- 2.35. Lakóparkok
- 2.36. Régi városrészek rehabilitációja

#### 3.0. A VÁROS SZERKEZETE

---

##### 3.1. A város, mint területi és hálózati rendszer

- 3.11. A település területi tagolódása
- 3.12. A természeti környezet a település szerkezetében
- 3.13. A város területfelhasználási rendszere
- 3.14. A humán ökológiai modellek
- 3.15. A közlekedési hálózatok
- 3.16. A közúthálózat, mint a városalaprajz meghatározó eleme
- 3.17. A város központrendszere

##### 3.2. A város jellegzetes környezet-típusai

- 3.21. Hagyományos telekrendszerre épülő lakóterületek
- 3.22. Telepszerűen épült lakóterületek beépítés formái
- 3.23. Az intézményi és munkahely jellegű területek beépítési formái

### **3.3. A város morfológiája**

- 3.31. A történeti városok archetípusai*
- 3.32. Az utcák és terek alaktana*
- 3.33. A közterületek és a térfalak*

## **4.0. A TELEPÜLÉS FEJLESZTÉSÉNEK SZEREPLŐI**

---

### **4.1. A településfejlesztés magán szereplői**

- 4.11. Ingatlan tulajdonosok*
- 4.12. Az ingatlan fejlesztő*
- 4.13. Az ingatlan befektető*
- 4.14. A pénzintézetek*
- 4.15. A lakosság*

### **4.2. A település fejlesztésének közhatalmi szereplői**

- 4.21. A települési önkormányzat*
- 4.22. Kormányzati szervek*
- 4.23. A területfejlesztési tanácsok.*

### **4.2. A települési önkormányzatok felépítés és feladatai**

- 4.21. Az önkormányzatiság előzményei*
- 4.22. Az önkormányzatiság elve*
- 4.23. Az önkormányzatok típusai*
- 4.24. A települési önkormányzatok felépítése*
- 4.26. A települési önkormányzatok feladatai*

### **4.4. Az önkormányzatok gazdálkodása és a fejlesztések finanszírozása**

- 4.41. Az önkormányzatok vagyona*
- 4.42. Az önkormányzatok bevételei*
- 4.43. Országos területfejlesztési pályázatok*

## **II. TELEPÜLÉSTERVEZÉS**

### **5.0. TERVEZÉSELMÉLET**

---

#### **5.1. A településtervezés**

- 5.11. A tervezés szerepének átalakulása*
- 5.12. A tervezés értelmezése*
- 5.13. A településtervezés időtávlatai*
- 5.14. A fejlesztés és a rendezés viszonya*
- 5.15. A területi tervezési és a településtervezés*
- 5.16. A tervek jogállása, részletezettsége és az egyeztetési kötelezettség*
- 5.17. A túll és alultervezés veszélyei*

### **6.0. A TELEPÜLÉSFEJLESZTÉSI KONCEPCIÓ**

---

#### **6.1. A településfejlesztési koncepciót megalapozó vizsgálatok és elemzések**

- 6.11. Előzményfeltáró vizsgálat*
- 6.12. A település területével kapcsolatos vizsgálatok*
- 6.13. A helyi társadalom vizsgálata*
- 6.14. A helyi gazdaság vizsgálata*
- 6.15. Összefoglalás: a SWOT analízis*

#### **6.2. A településfejlesztés társadalmi megalapozása**

- 6.21. A közösség fejlesztése*
- 6.22. A közösségi tervezés*

#### **6.3. A stratégiai tervezés**

- 6.31. A település jövőképe*
- 6.32. A külső kapcsolatok*
- 6.33. Célok és prioritások*
- 6.34. Kitörési pontok*
- 6.35. A fejlesztési politikai jellegzetes dichotómiái*

#### **6.4. A fejlesztési koncepció megvalósulását kísérő tevékenységek**

6.41. Településmarketing

6.42. Monitoring

## **7.0. KÖZJAVAK ÉS KÖZSZOLGÁLTATÁSOK**

---

### **7.1. A közjavak és közszolgáltatások fogalma.**

7.11. A közjavak és közszolgáltatások fajtái

7.12. A közjavak és közszolgáltatások szerepvállalásának történelmi előzményei

7.13. A közjavak és közszolgáltatások privatizációja

### **7.2. Az ellátás területi szerveződési formái**

7.21. Az ellátás középszintű szerveződésének típusai

7.22. A települések együttműködése

### **7.3. A település „tartószervezete”: a közterületek rendszere.**

7.31. A műszaki infrastruktúra

7.32. Utcák és terek hálózata

7.33. A térfal, mint a magán- és a közösségi élet határ-zónája

7.34. A közlekedés

7.35. Burkolat, növényzet és utcabútorok

7.36. Jellegzetes probléma-területek

## **8.0. A TELEPÜLÉSRENDEZÉS**

---

### **8.1. A településrendezés történeti háttere**

### **8.2. A településrendezés jogai alapjai Magyarországon**

8.21. A településrendezési tervek készítésének szereplői

8.22. A településrendezési tervek szakmai ellenőrzése

8.23. Az állam szerepe a szabályozásban

8.24. A településrendezés eljárási rendje

### **8.3. A településszerkezeti terv**

8.31. A településszerkezeti tervek legfontosabb tartalmi követelményei az OTÉK szerint:

8.32. A beépítésre szánt területek területfelhasználási kategóriái

8.33. A beépítésre nem szánt területek területfelhasználási kategóriái

### **8.4. A helyi építési szabályzat (HÉSz)**

8.41. Az övezet fogalma

### **8.5. A szabályozási terv**

8.51. A szabályozási terv tartalma

8.52. A szabályozási terv helyi építési szabályzata

8.53. A településrendezési feladatok megvalósítását biztosító sajátos jogintézmények

8.54. Nem normatív jellegű övezeti szabályozási filozófiák

## **9. A TERÜLETFEJLESZTÉS ÉS TERÜLETRENDEZÉS**

---

### **9.1. A területfejlesztés rendszerének kialakulása és elvei**

10.11. Történeti előzmények.

10.12. A területfejlesztés alapelvei.

10.13. A területfejlesztés intézményrendszere

### **9.2. A területfejlesztési tervfajták**

10.21. Területfejlesztési koncepciók

10.22. Területfejlesztési programok

10.23. Területrendezési tervek

### **9.3. A vidékfejlesztés**

9.31. A vidékfejlesztés fogalma, céljai és feladatai

9.32. A vidékfejlesztési programok.

9.33. A területfejlesztés és a vidékfejlesztés viszonya

## **10. A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS.**

---

## **10.1. A fenntartható környezet**

*10.11. A környezeti hatások szerepe a fejlődésben*

*10.12. A környezeti hatások területi szintjei*

*10.13. A fenntartható területhasználat*

## **10.2. A fenntartható településtervezés**

*10.21. A modernizmus és az Athéni Karta*

*10.22. Az Új Athéni Karta és a fenntartható település*

## **10.3. A környezetvédelem Magyarországon**

*10.31. A környezetvédelem szabályozása*

## **10.4. Az épített környezet védelme**

*10.41. Az épített környezet szabályozása.*

*10.42. Az értékvédelem felépítése.*

*10.43. A helyi értékvédelem*

*10.44. Az integrált értékvédelem*

*10.45. A rehabilitáció.*

## BEVEZETÉS

Ez a tantárgy alapvetően nem műszaki jellegű: a település különböző műszaki létesítményeivel más tantárgyak részletesen foglalkoznak. A tárgy feladata az, hogy e műszaki rendszereket behelyezze abba a valós térbeli, épített, gazdasági-társadalmi, jogi és pénzügyi környezetbe, amiben megjelennek. A *településtervezés* – tágabban az *urbanisztika* – az emberi településekkel, létrejöttük körülményeivel, működésük biztosításával, értékeik megőrzésével és továbbfejlesztésükkel foglalkozik. Ezért nem annyira szaktudomány, mint inkább egyfajta *interdiszciplináris* tevékenység. A szakági gondolkodással és tervezéssel szemben itt az *összefüggések* felismerésén és alkalmazásán van a hangsúly, aminek *közös nevezője a terület*, közös szemléleti alapja a település *komplexitása*, valamint a társadalmi és környezeti értékek iránti érzék és felelősség. A nemzetközi szóhasználat sokszor *területi* - vagy „*fizikai*”- *tervezésről* beszél. A településtervezés kettős, de egymáshoz rendelt ága a *településfejlesztés* és a *településrendezés*. Ennek a tárgynak a tematikája mindkettőre kiterjed. De mivel napjainkban – az urbanizáció jelenkori sajátosságainak megfelelően – a települések fejlődése elválaszthatatlan a tágabb *településhálózati és táji környezettől*, érintenünk kell a *területfejlesztés* és a *területrendezés* témakörét is – amit nemrég még *regionális tervezésnek* hívtak.

A jegyzet két nagyobb részre tagolódik. Az első rész (I) az általános települési ismeretek keretében először a település életjelenségeivel és felépítésével, fejlődésük törvényszerűségeivel, különösen pedig a jelenkori városfejlődés sajátosságaival foglalkozik. Ezt követően áttekintjük a települések fejlesztésének szereplőit: a település ugyanis vállalkozások és intézmények egymástól független építési tevékenységének az eredménye. Éppen ezért van szükség a sokféle érdek és szándék összehangolására: ez a település egész közösségének is érdeke. Ennek a közös érdeknek a letéteményese a *települési önkormányzat*, aminek felépítésével és működésével részletesebben is meg kell ismerkednünk. A jegyzet második része (II) a szűkebb értelemben vett településtervezéssel foglalkozik. Egy általános tervezésméleti alapvetés keretében kifejtjük a tervezés folyamat-jellegét, valamint a fejlesztési és rendezési tevékenység közti kapcsolat természetét. Ezt követően megismerkedünk a tervfajták tipológiájával és a köztük lévő összefüggésekkel, majd részletesen tárgyaljuk a településfejlesztési és településrendezési tervek tartalmi és módszertani követelményeit. Kiemelten kell foglalkoznunk a település leginkább közösségi igényeket szolgáló részével, a közterületekkel és a közszolgáltatásokkal is. Önálló fejezetet szánunk a *területfejlesztésnek*, hiszen a település minden esetben része, építő eleme egy átfogóbb területi rendszernek, ami - nem utolsósorban az Európai Unióhoz való csatlakozásunk erőterében - a várható fejlesztési támogatások vonatkoztatási rendszere is. Végül foglalkoznunk kell a *fenntartható fejlődés* értelmezésével, tematikájával és érvényesítésének eszközeivel.

A *tervezés* a szó általános értelmében a jövővel való foglalkozás. A jövőnek azonban sokféle megközelítése lehetséges. A *jövőkutatás* ma már önálló tudományág. Egyik ága a *prognosztika*, ami a múltbéli és jelenlegi fejlődési trendek extrapolációjával a jövőt az időtávval csökkenő valószínűségek mellett jelzi előre. A jövőkutatás másik ága, a *futureológia* kevésbé tudományos, mint inkább intuitív alapon vázol fel lehetséges jövőképeket; ennek szélsőséges változata a *science fiction*. A *tervezés* abban különbözik az előzőektől, hogy a jelenlegi folyamatokból és igényekből indul ki, és igyekszik azokat kedvező irányban *befolyásolni* is. A fejlődés befolyásolására számos eszköz áll rendelkezésünkre: beavatkozhatunk a fejlődés menetébe, aktív résztvevői lehetünk a folyamatoknak, bevonhatjuk a tervezésbe a fejlesztés alanyait, és közvetett formában: szabályozástechnikai eszközökkel is hatni tudunk az életkörülmények és a környezeti minőség alakulására. Mindehhez azonban ismerni kell a valóság *öntörvényeit* – konkrétan: meg kell ismerkednünk a települések életjelenségeivel, a fejlődésüket befolyásoló tényezőkkel, a fejlesztés szereplőinek érdekviszonyaival, a környezet természetével stb... Egy komplex rendszer sikeres fejlesztésének alapja és feltétele a rendszer megismerése.

# I. ÁLTALÁNOS TELEPÜLÉSI ISMERETEK

## 1.0. A TELEPÜLÉSEK ÉLETJELENSÉGEI

---

Minden település valamikor létrejön, „megszületik”, aztán növekedni kezd, stagnál, esetleg elhal vagy megújul, növekszik, működéséhez a környezetből energiát és anyagokat használ fel, ezek átalakításával saját fogyasztására és piacra szánt termékeket állít elő, közben hulladékokat bocsát ki, kapcsolatba kerül más településekkel, és köztük – különösen az ellátás terén - bizonyos munkamegosztás alakul ki. A benne élő emberek helyi társadalmat alkotnak, miközben a település saját történelemmel, kultúrával és hagyományokkal rendelkezik - vagyis sajátosan komplex *életjelenséget* produkál. Eközben a település műszaki létesítmények meghatározott rendszere, de nem csak az, hanem *élő organizmus is*. Ezt az organizmust *fenn kell tartani*, és a kor követelményeinek megfelelően *fejleszteni* is kell. A fejlődés – különösen napjainkban - nem föltétlenül (csak) mennyiségi gyarapodás, hanem *minőségi* átalakulás is. **A településfejlesztés mindazoknak az ismereteknek, tapasztalatoknak és módszereknek az együttese, amik tudatos alkalmazásával elérhető a fenntartható fejlődés dinamikus egyensúlyi állapota.** A településfejlesztés ugyanakkor **szerves része a területfejlesztésnek**: az egyes települések sorsa és esélyei ma már nem választhatók el a nagyobb térségek: településcsoportok, régiók fejlődési esélyeitől.

A települést számtalan szempontból lehet vizsgálni; a fejlődést leginkább befolyásoló életjelenségek közül először a következőket tekintjük át:

- a települések keletkezése és *fejlődési energiái*,
- a „települések közössége”: a *településhálózat*, majd
- a *települési társadalom* és *kultúra*.

A városfejlődés jelenlegi tendenciáiról a 2., a település szerkezetéről és morfológiájáról a 3., a településfejlesztés szereplőiről a 4. fejezetben lesz szó. Az 5-10. fejezetekben a település- ill. területi tervezés elméletével és gyakorlatával foglalkozunk.

### 1.1. A fejlődési energiák

A települések létrejöttében és fejlődésében különböző jellegű *fejlődési energiák* játszottak és játszanak ma is közre. E fejlődési energiák egyik típusát bizonyos *természeti környezeti adottságok* képezik: a klasszikus településföldrajz ezeket **helyi energiáknak** nevezi **(1)**. A helyi energiákkal magyarázható a települések helyválasztása is. Azokat a fejlődési energiákat, amik részben a helyi energiákra épülnek rá, de azok hatását műszaki eszközökkel és szervezési módszerekkel tovább növelik – vagy adott esetben új, mesterséges fejlődési potenciálokat hoznak létre – a településföldrajz **helyzeti, vagy pozicionális energiáknak** **(2)** nevezi. Mi ez utóbbi kifejezést elsősorban a településeket ténylegesen „helyzetbe hozó” *kommunikációs előnyök*: a térségi közlekedési hálózatban elfoglalt kedvező pozíció megjelölésére használjuk. Az előzőektől eltérő fejlődési energiát képviselnek az **ellátási szerepkörök**, **(3)** amik a különböző regionális léptékű szolgáltatások képviselnek, és amik a szolgáltatást nyújtó településnek mintegy **központi szerepkört** biztosítanak. A fejlődési energiák további csoportját a település **gazdasági potenciálja** képezi **(4)**. Végül beszélhetünk a fejlődés **humán energia-forrásairól** is **(5)**, ami a jelenkori városfejlődés egyre fontosabb tényezőjévé válik. A különböző fejlődési energiák legtöbbször vonzzák egymást, idővel egymásra rétegződnek, és ezzel mintegy egymást generálva idézik elő egy város fejlődését. E fejlődési energiák közös sajátossága, hogy csaknem mindegyik a település gazdasági vagy szellemi *exportképességét* növeli: emiatt **városalakító tényezőkről** beszélünk. A városalakító tényezők tehát az előbb felsorolt 5 tényezőből tevődnek össze. Érvényesülésük feltétele történetileg a *naturálgazdálkodás*, vagyis az önellátásra korlátozódó gazdaság kereteinek meghaladása volt, vagyis a termékfelesleg megjelenése, a társadalmi munkamegosztás és az árucserre kialakulása. Ez lehetett az alapja *a falu és a város, a város és város*, később pedig a dinamikusan fejlődő *városi régiók* és az *elmaradott térségek* közti különbségek kialakulásának. Ez utóbbi kérdéssel a *területfejlesztés* foglalkozik (l. a 9.0 fejezetben).

#### 1.11. A helyi energiák és a környezeti tényezők.

---

A legnagyobb ókori civilizációk szinte kivétel nélkül folyók mentén, vagy tengerpartokon alakultak ki<sup>1</sup>. A folyók nem csak az ivóvízszükségletet és az öntözéses gazdálkodás feltételeit biztosították, hanem a hajózás révén közlekedési és szállítási csatornaként is funkcionáltak. A kikötésre megfelelő öblök jelenléte, folyók átkelésre alkalmas pontjai, hágók, szorosok stb.. is fontos szerepet játszottak a helyválasztásban. A haditechnika újkori átalakulásáig a helyválasztást a *védelem szempontjai* is befolyásolták, így a városok zömében domb- és hegytetőkre, mocsaras területek által körülvelt kiemelkedő platókra, könnyen védhető félszigetekre, vagyis stratégiaileg kedvező természetföldrajzi adottságokhoz települtek<sup>2</sup>. A település helyválasztásában emellett szerepet játszottak még a megélhetést biztosító természeti adottságok: a jó termőföld, a halban gazdag és kikötésre alkalmas folyó vagy tengerpart, a vadban gazdag erdő, az ipari forradalmak kibontakozásával a primér energiahordozók: a vasérc, szén, kőolaj lelőhelyek közelsége, vagy később az üdülést lehetővé tevő adottságok: tó, folyó, gyógyforrás stb... jelenléte is.

Megfigyelhető, hogy kezdetben egy adott térségen belül a különböző jellegzetes *szintmagasságok* és a hozzájuk tartozó természetes környezetek évezredekig keresztül sajátos megélhetési kultúrák létrejöttének kedveztek: a folyópartokon a halászat és a hajózás, a síkságokon a földművelés, a domboldalakon és a völgyekben az állattenyésztés, az erdőkben a vadászat és a fakitermelés, a hegyekben a kőfejtés és az ércbányászat stb... A természeti környezet nem csak a megélhetés helyi feltételeit biztosította, hanem jelentős mértékben hozzájárult a különböző tájegységek települései közti *munkamegosztás* kialakulásához is. A **primér gazdasági ágazatban**: a mező- és erdőgazdaságban, a halászatban és a bányászatban foglalkoztatottak munkahelyei földrajzilag ma is determináltak, de helyhez kötődnek az üdülő települések is. A primér ágazatban kitermelt nyersanyagok feldolgozását végző **szekunder gazdasági ágazat** sokáig szintén kötődött az ipari nyersanyag lelőhelyekhez; a kötődés szorossága csak a szállítási technológiák korszerűsödésével enyhült. Mindez azt mutatja, hogy egyrészt minden település szerves része a földrajzi tájnak, másrészt rá van utalva a többi településre. A természeti és gazdaságföldrajzi adottságok azonban történetileg *változhatnak* is. Számos olyan történeti városról tudunk, aminek pusztulását a természetföldrajzi körülmények megváltozása idézte elő<sup>3</sup>, ma pedig közismert, hogy bizonyos gazdasági tevékenységek (pl. a bányászat vagy az acélipar) háttérbe szorulásával hogyan kerülnek válságba nemrég még virágzó ipari jellegű települések.

A mai városfejlődésben az *épített és a természeti környezet egyensúlya, a település kedvező környezeti állapota és rendezettsége* egyre jelentősebb fejlődési energiát képviselnek. A különböző gazdasági tevékenységek telephelyválasztását a forgalmi előnyök mellett egyre inkább a *környezet minősége* befolyásolja. Felértékelődnek azok a természetközeli, az urbanizáció által még kevésbé érintett térségek, amelyek a nagyvárosi középosztály kiköltözésének célpontjaivá válhatnak – mint pl. a budai hegyvidék festői környezetének falvai. Ezek részben agglomerációs települések, részben pedig olyan vidéki térségek, falvak és kisvárosok, amelyek kedvező fekvésük és hagyományos környezet-kultúrájuk révén a nagyvárosi élet vonzó alternatíváját képviselhetik. A mai városfejlődésben a táji adottságok mellett a turisztikai látványosságokban is gazdag patinás történelmi környezet kezdi átvenni a természeti adottságok szerepét.

### 1.12. Helyzeti vagy pozicionális fejlődési energiák

A helyzeti vagy pozicionális energia legegyszerűbb esetben abból adódhatott, hogy a különböző *gazdaságföldrajzi tájak határvonala* kedvezett az eltérő termelési kultúrák közti *árucsere* kialakulásának. Míg e határvonal, vagy a folyón átkelésre alkalmas hely maga pl. még csak lehetőség, addig a megépített út vagy egy állandó híd és az arra épülő *kereskedelem* már helyzeti energiát ad a város fejlődésének. A pozicionális fejlődési energiákat elsősorban a települések és tájegységek közt kiépített szállítási és közlekedési útvonalak képviselték, amik révén a könnyebben megközelíthető, vagy központi helyzetbe került települések *kommunikációs előnyökhöz* jutottak. Megfigyelhető, hogy a további fejlődési

<sup>1</sup> A kínai a Jang Ce és a Sárga folyó, a mezopotámiai a Tigris és az Eufratesz, az egyiptomi a Nílus, a hindu az Indus mentén, az ókori görög az Égei tenger térségében, a Római birodalom pedig a mediterrán tenger térségében jött létre.

<sup>2</sup> A magyar *város* szó a *vár* szótól érzelhetően utal eredetére.

<sup>3</sup> Ilyenek lehetettek pl. a kikötők feltöltődése és „elvándorlása” (pl. az ókori Ephesos esetében), a föld termőképességének kimerülése, az elsivatagosodás, természeti katasztrófák: földrengés, árvíz, vulkánkitörés (pl. a Santorin vulkán kitörése és az árhullám a krétai civilizáció, vagy a Vezúv szerepe az ókori római Pompei pusztulásában stb.).



energiákhoz is azok a települések tudtak hozzájutni, amelyek forgalmi szempontból is kedvező helyzetben voltak, és ezáltal a környező kisebb települések *regionális központjaivá* válhattak. Az európai városhálózat legjelentősebb elemei a kontinenst átszelő középkori kereskedelmi útvonalak keresztezőpontján, vagy a tengerentúli kereskedelemben fontos szerepet játszó kikötővárosokban alakultak ki. A kereskedelemben, valamint a helyi intézmények működtetésében foglalkoztatott népesség képviseli a város **tercier ágazatát**. A szállítási technológiáknak az ipari forradalmakat követő robbanásszerű fejlődése a pozicionális energiákat a közlekedési útvonalak és azok csomópontjai mentén jelentősen mértékben széthúzta, és ezzel elősegítette az urbanizáció térhódítását korábban fejlődési hullámvölgynek számító térségekben is<sup>4</sup>. Ma is a fejlődésben elmaradott térségek felzárkóztatásának egyik feltétele, hogy be lehessen kapcsolni őket az ország vérkeringésébe: ezért fontos a korszerű infrastrukturális hálózatok kiépítése.

A telephelyválasztás egyik alapvető szempontja mindig a *szállítási költségek minimalizálása* volt. Ez nem csak a nyersanyag és a feldolgozó ipar, valamint a késztermék és a piaci értékesítés helye közti távolság minimalizálásában jutott kifejezésre, hanem abban is, hogy a munkaerő igyekezett a munkahely közelében letelepedni: lényegében az ipari forradalmakat követően ez indította el a városba-áramlási folyamatokat. Mára a helyzet kezd megváltozni: ahogy a vonzó települési környezet, úgy a magasan kvalifikált munkaerő lakhelye is kezdi a helyi energiák szerepét betölteni – amint ez pl. az ún.n „szilícium völgy” effektusban megnyilvánul.

### 1.13. A regionális jellegű szolgáltatások városalakító szerepe

A *regionális ellátás* körén azokat a legkülönbözőbb intézményeket, szolgáltatásokat értjük, amelyek „piaca”, vagyis az ellátást igénybe vevők köre más településekre is kiterjed. Ennek alapján beszélhetünk az egyes intézmények *hatósugaráról*, vagy az ellátási körzet nagyságáról. A regionális fejlesztési energiák köre rendkívül széles; köztük számos tényezőnek inkább a városok történelmi kialakulásában volt szerepe, míg az ellátás mai formái csak fokozatosan alakultak ki.

- *A vár ill. az erődített település* mint védelmi berendezkedés a legősibb regionális szolgáltatások közé tartozik: a görög akropoliszok vagy a középkori feudális várak a környező falvak óvóhelyeként is szolgáltak. Az erődített római katonai táborok romjain számos középkori európai város fejlődése bontakozódott ki<sup>5</sup>: a hely folytonosságához az is hozzájárult, hogy ahol az építmények el is pusztultak, a földrajzi helyzetet meghatározó regionális úthálózat azért fennmaradt. A haditechnika fejlődésével a várfalak jelentőségüket veszítették, viszont a helyükön létesített körutak a városszerkezet fontos elemeivé váltak.
- *A vallási kultusz*, mint városalakító tényező egyidős az emberi civilizációkkal. Valószínű, hogy az első állandó települések helyét is az ősök sírja, szent ligetek, források vagy szent fák és sziklák határozták meg. A görög akropolisz mint intézmény egyik fontos funkciója volt, hogy befogadja az egymással szövetkező falvak isteneit. Az ókori kultúrák központi városai csaknem kivétel nélkül szakrális központok is voltak. Európában - és így Magyarországon is - az egyházmegyei központok általában nem estek egybe a világi hatalmi centrumokkal, viszont fejlődési energiához juttatták a kijelölt településeket (pl. Kalocsa, Esztergom, Vác stb..). Ismeretes a nagy világvallások központi helyeinek, vagy a jelentős zarándok helyek szerepe az érintett városok fejlődésében (Róma, Santiago, Mekka, Benares stb..).
- *Az államigazgatás* ill. korábban az abszolutisztikus jellegű világi (királyi, fejedelmi, császári stb...) *hatalom* és az udvartartás ugyancsak ősidők óta a székhelyvárosok pozicionális fejlődési energiáinak forrása. Az önálló polgári városi igazgatási rendszer a maga intézményeivel először az ókori és a középkori városállamokban jelentett fejlődési potenciált<sup>6</sup>, míg a 18. századtól

<sup>4</sup> A termelés értékesítésének sokáig akadálya volt a szekéren történő szállítás korlátozott teljesítő képessége. Ezért Angliában és Hollandiában a 17- századtól kezdve egy az egész országot behálózó csatornahálózatot építettek ki. A kezdetben lovakkal vontatott vízi teherszállítás lehetett a modellje a vasút feltalálásának.

<sup>5</sup> Ilyenek pl. Firenze, Bologna, Verona, Barcelona, Avila, Köln. London stb.. Magyarország nyugati fele *Pannonia* néven római provincia volt; az egykori castrum nyomai láthatók ma is pl. *Győr* (Arragona), *Szombathely* (Savaria), *Pécs* (Sophiane) stb. alaprajzán, vagy *Aquincumban*.

<sup>6</sup> A középkori jelszó: *Die Stadluft macht frei* (a városi levegő szabaddá tesz) utal a városi jogokkal rendelkező települések vonzerejére a feudális kötöttségekkel küszködő falvakkal szemben.

kezdődően a nemzetállamok kialakulásával az államhatalommal és az ennek megfelelő szerepkörrel járó feladatok (pl. adminisztráció, katonaság fenntartása stb..) juttatták jelentős, koncentrált fejlődési energiákhoz a fővárosokat. A magyar városhálózatot fejlődését pl. befolyásolta a (vár)megyerendszer is, aminek révén – egészen az utóbbi időkig - a megyei székhelyek jutottak meghatározó politikai és pozicionális előnyökhöz. Napjainkban fontos fejlődési energiákhoz jutnak azok a városok, amik nemzetközi szervezetek állandó székhelyének (pl. New York, Bécs, Hága), vagy az Európai Unió központi adminisztrációjának adnak helyet (Brüsszel, Strasburg).

- *A piac és a kereskedelem* az egyik legősibb városalakító tényező. A középkori város csíráját azok a kereskedőkből és kézművesekből álló „jövevények” (a leendő városi polgárok) képezték, akiknek a földesúr megengedte, hogy a várfalon kívül letelepedjenek. Ez a telep lassan gazdasági, majd politikai erővé vált, és a feudális hatalommal szemben igyekezett kivívni függetlenségét<sup>7</sup>. A regionális szükségleteket kielégítő kereskedelem és kézművesség egy-egy városnak kiemelt helyzeti energiát biztosított. A középkor során pl. a híres selyemút, vagy az Európát átszelő regionális utak mentén és csomópontjainál számos olyan város létesült, amit a kereskedelem és a karavánok szükséglete hívott életre. A luxusigények megjelenése, a távolkeleti kereskedelem és az okos diplomácia tette gazdaggá Európa legfontosabb tengeri kikötő városait: az északi ú.n. Hanza városokat (Lübeck, Rostock, Stralsund, Hamburg, Bréma stb..) vagy Velencét, Genovát, Amsterdamot, Rotterdamt, Liszabont, Londont stb.. A nemzetközi kereskedelem hozta létre a „vásárváros” címet, és teremtette meg később a *világkiállítások* hagyományát, aminek rendezési jogáért ma minden alkalommal versengés folyik. A szuburbanizáció korában azonban a kereskedelem már nem annyira egyes városok fejlődési potenciáljaként, mint inkább a globalizált nemzetközi cégek piacpolitikájának eredőjeként, az *elosztás logisztikai rendszerében* jelennek meg.
- A magasszintű és regionális jellegű *oktatási, egészségügyi, kulturális, adminisztratív* stb. létesítmények történelmi elődeihez tartoznak a neves középkori egyetemek (Oxford, Cambridge, Párizs, Bologna, az oktatással is foglalkozó szerzetesrendek, vagy az iszlám világ híres egyetemi központjai), az általuk gondozott könyvtárak, az egészségügyi ellátást biztosító karitatív szervezetek (kórházakat fenntartó szerzetesrendek, invalidus házak, beginák stb..), vagy később az állam- ill. városi igazgatás körébe tartozó olyan szolgáltatások, mint pl. a bíróság – vagy éppen a településtervezés intézményrendszere. Az ellátás csak a jóléti társadalmak korában vált fokozatosan állami és csaknem mindenre kiterjedő feladattá, hogy aztán egy részük az 1970-es évektől kezdődően részben vagy egészében ismét visszakerüljön a magán szektorba (l. a 7.0. fejezetet).

#### 1.14. A termelés, a pénzügyi és a gazdasági élet koncentrációja

Azok a termelő tevékenységek, amik a helyi fogyasztási és szolgáltatási szükségletek kielégítésén túl „piacra” termelnek, vagyis regionális keresletet elégítenek ki, a város gazdasági potenciálját növelik; az itt foglalkoztatottak alkotják a **városalakító népesség** jelentős részét<sup>8</sup>. A városalakító tényezők közt a 16. századtól kezdve egyre erőteljesebb szerephez jutott az *ipari termelés*. Az új, nagyipari módszerekkel dolgozó üzemeket igyekeztek a szállítási útvonalak minimalizálásának elve alapján részben a nagyvárosok peremére, részben pedig a nyersanyag kitermelés közelébe telepíteni - létrehozva az új *bányász- és ipari városok* egész sorát. Az ipar egészen a 20. század közepéig a fejlett világ városfejlődésének motorja és a városalakító népesség meghatározó tényezője volt. Az urbanizáció azonban nem csak a termelés, hanem a *pénzügyi élet* intézményeinek koncentrációját is elősegítette: a mai nagyvárosok központjainak is meghatározó létesítményei a bankok és a biztosító társaságok. A városalakító népességet ellátó *kiszolgáló népesség* tovább növeli a városok súlyát.

<sup>7</sup> A középkori városalapító oklevelek latin nyelvű szövege általában úgy kezdődik, hogy „*Nos cives et hospites...*”: mi, *cives* (cívisek), mint eredeti várlakók (a földbirtokos családja és kiszolgáló népessége) és *hospites* (szó szerint: vendégek): a várfalon kívül megtelepedett jövevény kereskedők és kézművesek megállapodunk abban, hogy... Ezt követte a városi jogok felsorolása.

<sup>8</sup> A városalakító népesség másik csoportját a kifejezetten regionális (vagyis a városon túli szükségleteket kielégítő) *tercier vagy/és kvaterner* ágazathoz tartozó szolgáltatásokban foglalkoztatottak alkotják.

A város abban érdekelt, hogy minél több sikeres, vagyis jól adózó gazdasági tevékenység telepedjen le a területén. A gazdasági szerepköröket hagyományosan **primér (1)** (mezőgazdaság és bányászat), **szekunder (2)** (feldolgozó iparok) és **tercier (3)** (kiszolgáló, ellátó) ágazatokba szokás sorolni. Korunk egyik legdinamikusabb városalakító tényezője a **kvaterner ágazat (4)**, amit **információ iparnak** is neveznek. A **kvaterner ágazat** a kiszolgáló jellegű terciér ágazatból válik ki, és elsősorban a magas szintű oktatási, tudományos kutatási, hírszerzési, szervezési, menedzseri és művészeti tevékenységeket foglalja magába. Jelentőségük napjainkban annyira megnőtt, hogy önálló városfejlődési tényezőnek is tekinthető.

### 1.15. Humán erőforrások.

A fejlődési energiák jellegzetesen mai típusát képviselik azok az előnyök, amiknek alapja elsősorban az *emberi tényező*. A humán erőforrások településfejlődést előmozdító hatásához tartoznak az egyedi jellegű, a tájhoz és a helyi hagyományokhoz kötődő *kulturális* és *szolgáltatási* jellegű tevékenységek, mint pl. a salzburgi vagy beureuti zenei rendezvények, a szegedi nyári ünnepi játékok, vagy akár a „kapolcsi napok”, amik egy egész településcsoportra terjednek ki, a bornapok rendezvényeinek helyszínei a jelentősebb borvidékeken stb..., de ide tartozik minden *helyi ünnep* is, ami a települések identitásának megjelenítője. Végül az emberi erőforrások településfejlesztő hatásköréhez sorolhatjuk azt a jelenséget, amit egy-egy város sajátos *művészeti, tudományos* vagy *magas szintű oktatási tevékenysége* képvisel. Túl az „intézetek” mennyiségi és funkcionális ismérvein arról az *arcuatról, imázsról* van szó, amit elismert és nemzetközi hírnévnek is örvendő, neves személyiségek által fémjelzett művészeti vagy tudományos kutatási csoportok, műhelyek stb... biztosítanak. A globális városfejlődési tendenciák mellett ezek az adottságok a *lokalitás* szerepét erősítik.

## 1.2. A településhálózat

Az egyes települések életjelenségei csak a településhálózatban betöltött szerepükből kiindulva értelmezhetők. A települések közti történelmileg kialakult *munkamegosztás* és ezen belül a különböző *központi szerepkörök* elsajátítása révén a települések közti viszony rendkívül differenciált. Emellett beszélhetünk a települések *statisztikus, földrajzi és funkcionális* eloszlásáról.

### 1.21. A települések statisztikus eloszlása.

Statisztikus eloszláson az adott földrajzi térségen – régióon vagy országban – lévő települések *nagyságrendi tipológiáját* és a különböző típusok *gyakorisági* eloszlását értjük. A települések nagyságrendtől függő elnevezése országonként változik. Magyarországon igazgatási értelemben *községekről* és *városokról* beszélünk; a köztük lévő különbség egykor jogállásukban is kifejezésre jutott<sup>9</sup>. Ma a hivatalosan *várossá válás* feltételei a minimális népességszám (8000 fő), a vonzáskörzetre is kiterjedő ellátás, valamint a városias környezet jelenléte. A településeket a településföldrajz ettől függetlenül jellegzetes nagyságrendi csoportokba sorolja:

- törpefalvak (500 fő alatt)
- aprófalvak (501 és 1000 fő között)
- közepes falvak (1001 és 3000 között)
- nagyfalvak (3000 fő fölött)
- kisvárosok (30.000 fő alatt)
- középvárosok (30.000 és 100.000 között)
- nagyvárosok (100.000 fő fölött), köztük Budapest kb. 2 millió lakossal.

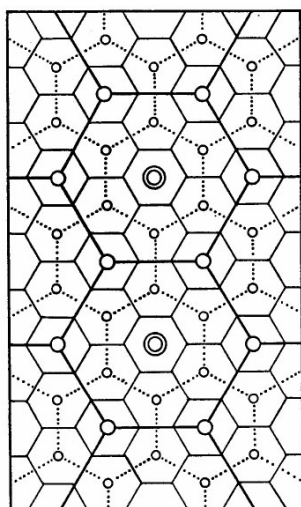
A települések nagyságrend szerinti statisztikus eloszlása, vagyis az egyes típusok *gyakorisága* igen jellemző egy adott települési tájra. Mint minden normál eloszlásnak, úgy ennek is közel logaritmikusnak kellene lennie, aminek a torzulásai viszont jól jellemzik az adott településállomány egyenetlenségeit. A magyar települések eloszlásában feltűnő a kistelepülések nagy száma, és a középvárosok, valamint a nagyvárosok ritkasága. Magyarországon a mintegy 3100 település felében 1000, közel egyharmadában pedig 500 főnél kevesebb lakó él, viszont ezek fedik le az ország területének több mint negyedét,

<sup>9</sup> A középkorban a település (mint jobbágyfalu) eredetileg a feudális hűbérúr tulajdona; a „városi jogok” (önálló helyhatóság és bíróság, piactartási jog, kollektív adózás a földesúr felé stb...) kivívása politikai harc eredménye, vagy közvetlen királyi adomány révén elnyert kiváltság volt. A jobbágyfalu és a szabad (királyi) város közti felemás jogállást az ún. *mezővárosok* képviselték. Ma jogállás tekintetében nincsen különbség a falvak és városok között.

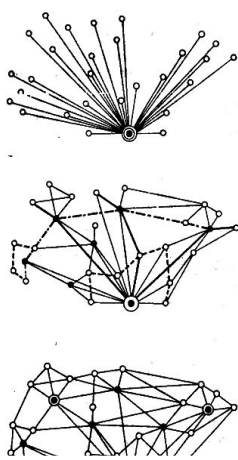
miközben az ország népességének csupán kb. 8%-a él bennük<sup>10</sup>. Összesen mintegy 27 középvárosunk, és (Budapesten kívül) csak 5 nagyvárosunk van, de ezek lakosszáma is csak 200. fő körül mozog. A magyar településhálózat legkirívóbb sajátossága kétségtelenül a 2 milliós Budapest túlsúlya: a sorrendben következő legnagyobb magyar város népessége ennek csupán a tizede – vagyis hiányzanak az „igazi”, többszázézes nagyságrendű városok<sup>11</sup>. A településhálózat aránytalanságaira mutat rá az ú.n. *rangsor-eloszlási szabály*-tól való eltérés is. A rangsor-eloszlás szerint a települések nagyságrendi sorszáma ( $r$ ) és a hozzájuk tartozó népességszám ( $P$ ) szorzata normális esetben állandó ( $P \cdot r = c$ ). Ha a városokat népességszámuk csökkenő sorrendjében hordjuk fel a koordináta rendszer vízszintes, és a hozzájuk tartozó lakosságokat logaritmikuskálában a függőleges tengelyre, normál eloszlás esetén egyenest kellene kapnunk. A normál eloszlástól való eltérés, a törések és szabálytalanságok jól mutatják a tényleges helyzetet.

### 1.22. Települések földrajzi eloszlása

A történelem folyamán a települések elsősorban azokon a földrajzi helyeken telepedtek meg, ahol koncentráltan voltak jelen a létszükségletük kielégítéséhez nélkülözhetetlen adottságok; ez önmagában is a települések egyenetlen földrajzi eloszlásához vezet. A különböző nagyságrendű települések tényleges földrajzi eloszlása és sűrűsége azonban más törvényszerűségeknek is engedelmeskedik. Nyilvánvaló pl., hogy a nagyobb települések viszonylag ritkán és egymástól távolabb, a kisebb települések pedig sűrűbben helyezkednek el a valós földrajzi térben. Emellett a települések eloszlása a természetföldrajzi adottságoktól is függ. Az újkori városfejlődés a dinamikus urbanizálódó térségeken a települések nagyobb koncentrációját hozta létre; ezek a térségek ma általában a gazdasági fejlődés súlypontjait képviselik. Egy adott országon vagy régió belül a települések földrajzi eloszlását azonban történelmi tényezők is befolyásolhatják. Az eloszlás tájegységenként is különböző lehet: így pl. a Dunántúlt és az Északi Középhegységet elsősorban apró- és kistelepülések nagy sűrűsége, míg az Alföldet az egymástól viszonylag nagy távolságra fekvő kis- és középvárosok jellemzik. Ez a feltűnő különbség az ország keleti felének egykori török megszállásával is kapcsolatban van.



W. Christaller hierarchikus településhálózati modellje



Nagyvárosi régió centrális, dekoncentrált és policentrális településhálózati modellje

### 1.23. Települések funkcionális eloszlása.

Funkcionális eloszláson elsősorban a különböző jellegű települések közti funkcionális kapcsolatok térbeli megjelenését értjük. A funkcionális kapcsolaton elsősorban a magasabb fokú szolgáltatások településközi eloszlásában öltenek testet: a magasabb szintű szolgáltatások csak a nagyobb településekben jelennek meg, amelyek ezzel sajátos *vonzáskörzetet* hoznak létre. A *területi-funkcionális eloszlás* leírásának egyik ismert modellje az ú.n. *központi hely elmélete* (W. Christaller, 1933), ami szerint a települések *hierarchikusan egymásra épülő vonzáskörzetek* szerint helyezkednek el: több falu egy kisváros köré, a kisváros által szervezett településcsoportok egy középváros köré szerveződnek, ez utóbbiakból álló térséget pedig egy nagyváros látja el. A településhálózat ebben az esetben egy olyan *településrendszert* alkot, ami a többszintű *központ-*

*vonzáskörzet* ill. a *centrum-periféria* képletre épül. Ez a modell azonban inkább a pre-indusztriális társadalmakat, vagy az urbanizálódás főbb sodrából kieső térségeket jellemzi, ami a nyersanyag lelőhelyek, az iparfejlődés, a korszerű közlekedési tengelyek hatására - különösen az urbanizált térségekben - jelentősen torzulhat, ill. egészen más térbeli alakzatok is megjelenhetnek. A nagyvárosi

<sup>10</sup> Érdeemes megjegyezni, hogy Franciaország településhálózata is elaprózott: a 36.000 (!) „communes” (község) átlagos lakosszáma 1500 fő. A túlsó végletet Nagy-Britannia képviseli, ahol a helyhatósági szintet jelentő 483 „district” (nagyjából a régi magyar járáshoz hasonlítható településcsoport) átlagos lakosszáma 119.000 fő.

<sup>11</sup> Ezek a nagyvárosok tulajdonképpen megvoltak, de a trianoni határon kívül rekedtek (Pozsony, Kassa, Kolozsvár, Nagyvárad, Arad, Szabadka, Újvidék).

régiókban pl. a települések közti hierarchikus viszony egy többközpontú, inkább nyitott hálózati jellegű kapcsolatrendszerben oldódik fel.

#### 1.24. Az urbanizálódó térségek

---

A központ-vonzáskörzet típusú településhálózati modellel szemben ma az urbanizált térségeket egy funkcionális munkamegosztásra és településközi kölcsönkapcsolatokra épülő *policentrikus rendszer* jellemzi. Az „urbanizált térség” alapvető jelentőségű kategória, aminek alaptípusai a **nagyvárosi régiók**<sup>12</sup>, **a konurbációk és a szuburbanus települési táj**. A *nagyvárosi régió* egy nagyváros minden irányban közel egyenletes területi növekedésével jön létre, miközben elnyeli az útjába kerülő kisebb településeket. Ilyen típusú nagyváros pl. Budapest, Párizs vagy Moszkva. A *konurbáció* több szomszédos nagyváros összenövését, város-láncolatok keletkezését jelenti. Jellegzetes konurbációs térségek Európában pl. a Ruhr vidék, a hollandiai Randstadt, a Sziléziai iparvidék, a donyeci medence, az USA-ban a keleti partvidék stb.. A *szuburbanizáció* a motorizáció elterjedésével a nagyvárosi funkciók széttelepülésével jár, ami a városfejlődés *extenzív decentralizációját* idézi elő. E térségek a jövő Európájának összefüggő *urbanizált tájait* alkotják néhány elsődleges központtal (London, Párizs, Brüsszel, Frankfurt stb...) és a csatlakozó *városrégiókkal*. A térség keleti irányú kiterjedése a feltételezések szerint a Varsó-Wroclaw-Prága-Budapest tengely mentén várható.

Magyarországon a legnagyobb *városi régiója* Budapest. A külső, eredetileg önálló joghatóságú kerületeket csak 1950-ben csatolták a főváros közigazgatási területéhez. Mára egy következő agglomerációs gyűrű települései is közvetlen kölcsönhatásba kerültek a várossal. Ez a kölcsönhatás egyrészt a fővárosi infrastrukturális ellátásnak (mindenek előtt a tömegközlekedésnek) a közigazgatási határon túlnyúló rendszereiben, másrészt a szuburbanizáció megnyilvánulásaiban: a Budapestről kiköltözők lakásépítési tevékenységében és a zöldmezős beruházások telephelyválasztásában nyilvánul meg. A kereskedelem fejlődése elsősorban a fővárosból kifelé vezető főútvonalak térségében látványos (l. az M1 és M7 autópályák közös bevezető szakaszát), míg a lakóterületek fejlődésében inkább a budai hegyvidék és a Dunakanyar kedvező táji és környezeti adottságai játszanak szerepet. Mindez serkentően hat az agglomerációs települések fejlődésére: a lakásépítés, a munkahelyek megtelepedése és az ezt követő intézményfejlesztések elősegítik a korábban gyér helyi infrastruktúra kiépülését is. Az elkövetkező évtizedben a budapesti nagyvárosi régió további erőteljes területi növekedésével lehet számolni.

Az ország további, jóllehet nagyságrendjében kisebb, és történeti-településföldrajzi adottságaik miatt különböző jellegű és szerkezetű nagyvárosi térségei közé kell számítani Miskolcot a Sajó völgyi településekkel, a salgótarjáni medencét, Szombathely és Kőszeg térségét, a Duna mentén a Tatabánya-Esztergom és Komárom közti térséget, Győr és Pécs térségét, az Alföldön pedig Debrecen, Nyíregyháza, Szeged és Debrecen térségét. Ez utóbbiak fejlődési folyamataiban fontos szerepük van a történelmileg kialakult és ma is működő mezővárosok és tanyák kapcsolatának (pl. Kecskemét-Nagykőrös-Cegléd). Az agglomerációk egy sajátos, egyedi változatát képviseli a Balaton térségében kialakult csaknem összefüggő üdülőterületek és háttértelepüléseik rendszere. A nagyvárosi régiók közt ma problématerületnek számítanak az egykori bánya- és ipari bázisra települt agglomerációk, köztük a miskolci és a tatabányai.

### 1.3. A helyi társadalom

A település nem csak műszaki létesítmények együttese, nem csak „művi környezet”, hanem helyi társadalommá kovácsolódott emberek és embercsoportok *közössége* is. A települést, mint ennek a társadalomnak a fizikai életkeretét is ezek az emberek hozták létre, miközben alkotásaikban saját kultúrájuk, életérzésük, alkotó készségük, ízlésük stb.. is testet ölt. A települések tudatos fejlesztéséhez ezért meg kell ismerkedni a helyi társadalom életjelenségeivel is.

#### 1.31. Demográfiai adatok

---

A településeket jellemző egyik fontos adat a *népességszám* - különösen annak időbeli alakulása. Ennek alapján nem csak különböző nagyságú, hanem növekvő, stagnáló vagy fogyó népességű településekről is beszélhetünk. Az állandó lakosság *természetes szaporulata* (az élveszületések és az elhalálozások

---

<sup>12</sup> A nagyvárosi régió megjelölésére a szakirodalom néha az *agglomeráció* kifejezést is használja.

számának különbsége) és a **vándorlási különbség** (be- és kiköltözők) együtt adják a település népességszámának időbeli változását. Jellemző adat a népesség **korcsoportok szerinti megoszlása**, amit az ú.n. kor-karácsonyfával szoktak ábrázolni; az ábra egyidejűleg a lakosság **nemek szerinti megoszlását** is mutatja. A kor-karácsonyfa „horpadásai” arra utalnak, hogy bizonyos korcsoportok hiányoznak. Ennek alapján beszélhetünk fiatalabb, vagy előregedő településekről ill. városrészekről. Fontos lehet a népesség **családszerkezetének** és a **háztartások** összetételének ill. nagyságának ismerete is. Ezzel kapcsolatban jellemző adatok az **átlagos családnagyság**, a **háztartások** és a **lakások** száma, ill. mindezek **időbeli alakulása**. A válások és a családtörödékek számának növekedésével pl. arányosan nő a háztartások száma is, ami a kislakások iránti kereslet növekedését eredményezi.

A népességszám dinamikáját nem csak a demográfiai adatok időbeli változása, hanem a népességszám napi ill. heti **fluktuálása** is jellemezheti. Így jelentős különbség lehet a **nappali** és az **éjszakai** (esetleg a hétközi és a hétvégi) **népességszám** között: az előbbi a napi (ill. heti) **be- ill. elingázókat** is, az utóbbi csak az **állandó** (ill. helyi) **lakosokat** foglalja magába. Az ingázás az urbanizáció kezdeti szakaszában általában társadalmi feszültségekkel jár, és legtöbbször az állandó munkahely irányába való elvándorlással végződik. A szuburbanizáció korában, fejlett motorizáció mellett azonban a lakó- és munkahely szétválása és az önként vállalt „ingázás” természetes jelenség. Az állandó népesség **foglalkoztatottsága az aktív keresők**, a **passzív keresők** (nyugdíjasok), az **eltartottak** (nem keresők: gyerekek), valamint a **munkanélküliek** számával és arányával, továbbá időbeli változásuk trendjével jellemezhető. Az aktív keresők **foglalkozási ágak** szerinti differenciálódása fontos támpontot adhat a település jellegének megítéléséhez. Ennek alapján szokás a **mezőgazdasági** és az **urbánus** (a szekunder és terciér ill. kvaterner ágazatban foglalkoztatott) **népesség** arányáról beszélni. Az ipari forradalmakat követő urbanizáció viszonylag rövid történelmi időszaka alatt a gazdaságilag fejlett társadalmak foglalkozási struktúrája alapvetően megváltozott. Míg a legfejlettebb ókori civilizációkban, vagy a gazdagabb középkori városokban a népesség alig 10%-a engedhette meg magának, hogy urbánus foglalkozást üzzön, addig mára ez az arány megfordult, és a gazdaságilag legfejlettebb országokban 90-95% felé tendál. Ugyanakkor ma **az urbánus népesség nem lakik föltétlenül városokban**: az urbanizáció a vidéket is utólrta. A vidéki népesség zöme ennek ellenére nálunk még mezőgazdasággal foglalkozik. A vidék demográfiai és foglalkoztatási problémáinak kezelése ma a **vidékfejlesztés** feladata (1. a 9.3. fejezetben).

### 1.32. Társadalmi rétegződés

A településben élők helyi társadalmat alkotnak. Az élő helyi társadalom különböző **társadalmi csoportok** szerint rétegződik. Társadalmi csoportok képződhetnek a foglalkozási ágak mellett a jövedelmi viszonyok, az iskolázottság, a családnagyság, a vallási-felekezeti vagy az etnikai hovatartozás stb.. alapján. A helyi társadalmat e statisztikus struktúrák önmagukban is jellemzik, de a település szerkezete szempontjából annak is jelentősége van, ha egy-egy csoport valamilyen mértékű **területi elkülönülést** mutat. Ha egy adott városrészen valamilyen népességcsoport jelentősen **túlreprezentált** a városi átlaghoz képest, akkor **szegregációról** beszélünk. A szegregáció ősi jelenség; kiélezett formái a 20. századi amerikai nagyvárosokban alakultak ki (különböző gettók: néger, kínai, zsidó, arab negyedek, a fehérek szuburbánus negyedei stb.), a távolkeleti nagyvárosok ilyen jellegű tagolódása (pl. az indiai kasztrendszer) pedig közsismert. De a társadalmi különbségek területi vetületei - ha nem is ilyen szélsőségesen - az európai nagyvárosokban is kimutathatók. Budapesten pl. a középosztály inkább a budai hegyek társasház övezeteiben vagy az agglomeráció új lakóparkjaiban, a kispolgárság zöme a peremkerületek családiház negyedeiben él, még azonosíthatók a hagyományos munkásnegyedek, kimutatható a nyugdíjas korosztály és az egyedül élők túlreprezentációja a belvárosi kerületekben stb... A városrészek ilyen jellegű differenciálódása nyomán **természetes övezetek** jönnek létre, ami a városszerkezet morfológiai és építészeti arculatában is megnyilvánul. Ugyanakkor megfigyelhető a társadalmi szegregáció mértékének és jellegének **időben történő változása** is. A szlömösödés és a romló környezeti minőség nyomán pl. egy városrészben beindulhat az őslakosság elvándorlása és egy szegényebb réteg „**inváziója**”, és megfordítva: a leromlott negyedekben végrehajtott rehabilitációk során általában végbemegy egy bizonyos mértékű „**dszentrifikáció**”: a korszerűsített, és ezért drágább lakásokat csak egy magasabb jövedelmű réteg tudja megfizetni.

### 1.33. A társadalmi élet és a kultúra.

A település társadalmának talán legfontosabb életjelensége a különböző, spontán szerveződő **érdekcsoportosulások** (ú.n. NGO-k: non-governmental organisations – nem kormányzati szervezetek) létrejötte és működése. Ezek egy részének alapja a **hivatás**: az azonos helyen, vagy azonos szakmában dolgozók

közt sokszor jön létre informális kapcsolat (l. különböző szakma-társadalmi csoportosulások, klubok) stb., de a foglalkozástól független sajátos érdeklődési körök ill. *érdekek és értékek mentén* (pl. a környezetvédelem, a helyi építészeti emlékek ápolása, politikai mozgalmak, vallási körök stb...), vagy a *szabadidő* közös eltöltésére (kulturális egyesületek, sport, klubok stb..) is jöhetnek létre rendszeresen működő közösségek. Ezek megismerése és aktivitása rendkívül fontos lehet a település ú.n. „közösségi fejlesztés”-ének megszervezéséhez (l. később).

Végül fontos a helyi társadalom sajátos *kultúrájának* megismerése. Ez a település helytörténetétől és az emlékművektől kezdve az építészeti, városképi és táji értékek azonosításán át a helyi társadalmi és művészeti élet megnyilvánulásáig minden olyan jelenségre kiterjedhet, ami a település *szellemi életének* hordozója, egyben *identitásának* élő megtestesítője lehet. Nagyon fontos a *helyi ünnepek* megismerése, amiben a település közössége megéli saját múltját és ápolhatja hagyományait. A helyi hagyományok ápolása és az eleven kulturális élet, valamint az eredményes települési értékvédelem ma jelentős fejlődési potenciált képviselnek.

---

## 2.0. A JELENKORI VÁROSFEJLŐDÉS

---

A *városodás* történelmileg a vidéki népesség városokba áramlását, a közvetlen élelemszerzés kényszerétől való szabadulást, a városi életformák és az intenzív területhasználat, valamint a magasabb szintű ellátás kialakulását jelenti. Mindez feltételezi a falu és a város közti munkamegosztás létrejöttét. A város élet minőségileg az emberi kultúra egyik legfontosabb eredménye és egyben terméke, és mint ilyen egyidős az emberi civilizációval. Az emberi történelem nagy kultúrái kivétel nélkül városi kultúrák voltak. A *városodás* azonban egészen az ipari forradalmakig igen lassú ütemben és sok megtorpanással haladt előre. A *városodás* klasszikus időszakát - a 18. század végétől napjainkig - *urbanizációnak* is hívjuk. Ezt az időszakot részben a vidéki népesség tömeges városba áramlásával, részben a termelő erők, valamint a terciér és kvaterner szektor néhány nagyvárosba történő koncentrációjával jellemezhetjük. A *városodást* meg kell különböztetünk a *városiasodástól*; az előbbi inkább mennyiségi, az utóbbi minőségi változást jelent. A *városiasodás* általában a műszaki infrastruktúra kiépítésével, a környezeti viszonyok kultúralttá válásával, az ellátás kiépülésével jellemezhető.

### 2.1. Az utóbbi két évszázad urbanizációjának szakaszai

A termelő erők és a népesség *migrációja* Európában az ipari forradalmak nyomán öt, egymást követő hullámban bontakozódott ki:

1. a 18. század végétől a 19. század közepéig, a klasszikus kapitalizmus kibontakozásának időszaka, amit az *abszolút koncentrációval* lehet jellemezni;
2. a 19. század 2. fele az 1. világháborúig, ami *az abszolút és relatív koncentráció* párhuzamos jelenlétével jellemezhető;
3. a két világháború közti időszak, egyben *a relatív koncentráció* időszaka;
4. a 2. világháború utáni időszak a 60-as évekig, *a relatív koncentráció* utolsó hullámával és a szuburbanizáció nyomán *a relatív decentralizáció* megjelenésével;
5. a 70-évektől a relatív, majd *abszolút decentralizáció, a dezurbanizáció, párhuzamosan a reurbanizáció* időszaka.

Az egyes *urbanizációs időszakok* a város fejlődésének eltérő sajátosságaival jellemezhetők, és értelemszerűen sajátos *városépítési feladatokat* hoznak magukkal. A különböző korszakok városépítési felfogása és műszaki-építészeti megoldásai ezért mindig az adott urbanizációs helyzet kihívásaira adott válasznak tekinthetők. Az urbanizációs folyamatok nem válnak el élesen egymástól: az egyik még tart, miközben a következő már érezheti hatását. Emellett egy-egy ország - gazdasági fejlettségének megfelelően - ugyanabban az időben az urbanizáció más és más szakaszában lehet: így pl. Kelet-Európában a fejlett nyugat-európai országok urbanizációs tendenciái fáziseltolódással, késéssel jelennek meg. Az is előfordul, hogy a különböző folyamatok részben egyidőben, egymást áthatva, ellentmondásos módon játszódnak le.

#### 2.11. Az urbanizáció hőskora.

---

A mezőgazdasági termelési technológiáknak a 19. század elején, elsősorban Angliában és Franciaországban bekövetkezett hirtelen fejlődése következtében a mezőgazdaság munkaerő szükséglete rohamosan csökkenni kezdett. A falvakból a népesség népvándorlás méretű hullámokban indult el a városok felé, ahol az ipari forradalmak kibontakozásával és a nagyipari üzemek megjelenésével a nagyvárosok még szinte korlátlan munkaerő felvevő piaccal rendelkeztek. Ez az első urbanizációs hullám hirtelen felduzzasztotta a középkori alapokra épült, de kedvező regionális kapcsolatokkal rendelkező, központi helyen fekvő városokat. Az új energiahordozók és nyersanyagok (kő- és barnaszén, vasérc stb..) közelében új ipari telephelyek, bányász- és iparvárosok jöttek létre. Míg a középkorban a városok átlagos népességszáma ritkán haladta meg a 100 ezres nagyságrendet, a 19. végére sorra jelentek meg a milliós nagyvárosok. Ez utóbbiakban rohamosan nőtt az urbánus népesség aránya a mezőgazdaságban foglalkoztatottak kárára. A nagyvárosok növekedésük során elnyelték az útjukba kerülő kisebb településeket, miközben a közvetlen környékükön fekvő településgyűrűvel egyre szorosabb életközösséget alkottak. Az *agglomerálódó térségek* ebben az időszakban még fejlődési „hullámvölgy”-et képeznek: az itt lévő települések népességszáma – a beköltözések miatt - csökken. Ezt a fázist ezért az **abszolút koncentráció** korának is nevezzük.

A középkori eredetű keskeny és kanyargós utcákkal és rendkívül sűrűn beépült városmagok egyre kevésbé voltak képesek megfelelni a rájuk háruló feladatoknak. A katasztrofális közegészségügyi állapotok miatt a városokat járványok tizedelik meg. Ezért a legnagyobb nyugat-európai városokban a 19. század elejétől kezdve *egészségügyi programokat* hajtanak végre: a szennyvizeket a legzsúfoltabb városrészekre zárt szennyvízelvezető csatornába vezetik, megszervezik a szemétszállítást, tűzvédelmi előírásokat fogantatosítanak, és megjelennek az első olyan *építési szabályozások*, amik a század 2. felére mai értelemben vett komplex szabályozási rendszerre állnak össze.

#### 2.12. A 19. század 2. felének városépítési hulláma.

A második urbanizációs hullám a 19. század 2. felében sajátos, az előző korszaktól eltérő városépítési feladatokat hozott magával. Ekkor a középkori alapokra épült zsúfolt, felduzzadt és működésképtelenné vált városokat alkalmassá kellett tenni a klasszikus kapitalizmus által megkövetelt nagyvárosi szerepek befogadására, elő kellett segíteni a városba áramló különböző társadalmi rétegek letelepedését, meg kellett oldani a városok katasztrofális egészségügyi helyzetét, lehetővé kellett tenni a városok tervszerű növekedését és egyidejűleg meg kellett teremteni az újkori város imázsát. Ez az időszak egybeesett az abszolutisztikus monarchista rendszereknek a leverte európai szabadságharcok utáni újjáéledésével (I. Franciaországban III. Napoleon császársága, II. Vilmos ill. Bismarck Németországa, Közép-Európában pedig az Osztrák-Magyar monarchia). A monarchiák politikai stabilitását a „Szent Szövetség”, a gazdasági élet fellendülését pedig a feudális uralkodó osztály és a feltörekvő burzsoázia és pénzarisztokrácia szövetsége biztosította. Felgyorsult a termelő erők területi koncentrációja: a termelés, a pénzügyi élet, a kereskedelem és a kulturális élet a nagyvárosokba koncentrálódott. Ez nagyszabású és reprezentatív építkezéseket tett szükségessé. Ezeket az igényeket a középkori alapokra épülő zsúfolt, szabálytalan és szűk utcahálózattal rendelkező városok már nem tudták kielégíteni, ezért többemeletes bérpalotákkal szegélyezett széles sugárutakat vágtak a középkori várostestbe. Létrehozták a mai értelemben is korszerűnek nevezhető műszaki infrastruktúra alapjait, új, reprezentatív középületeket és jelentős kiterjedésű új parkokat létesítettek, és ekkor jelent meg a vasút a pályaudvarokkal: mindez a városszerkezet radikális átalakulásához vezetett. Ebben a korszakban a bérlakás építés a tőkebefektetés egyik legjövedelmezőbb formája volt, de a lakásépítési „boom” csak a történelmi városmag megújulását szolgálta: a külső kerületekben a középkori állapotok nem változtak. Az európai város újjászületésének prototípusát Párizs képviseli; ennek mintájára épültek át többek közt Barcelona, Brüsszel, Bécs, és Budapest is. A városi tanácsok csak az új utak szabályozását és az infrastruktúrát építették ki, amit a *bérlakás piac* fellendülésének köszönhetően az egyedi telkek spekulációs, intenzív beépítése töltött meg tartalommal. Ebben az időszakban lendül fel a városok *perifériáinak* fejlődése is; tovább folytatódik a belvárosi térségek felé irányuló abszolút koncentráció, de ez a folyamat már a külső kerületek lassú fejlődésével és a város területi növekedésével jár együtt: az **abszolút koncentráció** mellett a **relatív koncentráció** ismérvei is felismerhetők.

#### 2.13. A 2 világháború közti időszak.

A „Gründungszeit” gazdasági prosperitásának és a viszonylag békés városfejlődésnek az első világháború vetett véget. A világháborút követő időszakban a városépítési feladatokat ismét az urbanizáció újabb hulláma határozta meg. Míg 19. század 2. felében a lakásigényeket még a magántőke bérlakás építési



tevékenysége elégitette ki, addig az 1. világháború után a lakáskérdés szociál-politikai kérdéssé vált. Németországban, ahol a városok vezetését egészen 1933-ig zömében a szociáldemokrácia irányította, *önkormányzati bérlakás* építési programokat hajtottak végre, miközben a magán-bérlakás építés is tovább folytatódott. E programok megvalósításában városi főépítésként jelentős szerepet játszottak a modern építészeti elvek iránt elkötelezett neves építészek, mint pl. Walter Gropius Berlinben, Ernst May Frankfurtban, vagy Bruno Taut Magdeburgban. Itt alakultak ki azok a műszaki, technológiai és építészeti innovációk, amik megalapozták a *szociális* (vagyis nem magán, hanem városi) - később „tömeges”-nek nevezett, államilag támogatott - *lakásépítés* városépítési és műszaki alapjait. Az első városi lakótelepek telepítését még a századfordulón ismertté vált angol kertváros mozgalom eszméi határozták meg. Ennek értelmében az új lakásépítési területeket általában a város beépített területének a szélén, egy keskeny elválasztó zöldsáv közbeiktatásával jelölték ki. A kertváros ideál és a lakótelepek környezeti műfaja közt valójában folytonos az átmenet. Ezzel egyidőben Hollandiában kialakult a *lakásépítési szövetkezetek* rendszere, ami a társadalmi kezdeményezés, a magánpénztárak és az önkormányzat együttműködésének új típusú modelljét teremtette meg. Ellentétben a 20-as évek kicsi, városszéli német lakótelepeivel a holland modell viszonylagos rugalmasságával és urbánusabb karakterével a nagyvárosok organikus fejlesztésének alternatív modelljét képviselte, míg a bécsi baloldali szociáldemokrata kormány a leromlott belső városi tömbök szanálásával fölépítette a „vörös Bécs” munkásnegyedeit.

#### 2. 14. Új városok és tömeges lakásépítés a 2. világháború után.

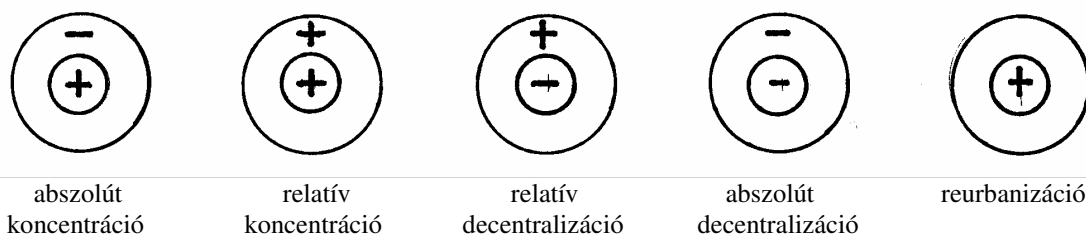
A 2. világháborút követő időszakot – az újjáépítés után - egészen a 60-as és 70-es évekig a városba áramlás utolsó nagy hulláma jellemzi, miközben néhány intenzíven urbanizálódó térségben a szomszéd városok és városias térségek összenövésével megjelennek a *konurbánciók* (az USA nyugati partvidéke, a Ruhr vidék, a holland Randstadt, a sziléziai iparvidék, vagy a donyeci szénmedence stb...). A városokra nehezedő migrációs nyomás árnyékában mind a nyugat-, mind a kelet-európai országok jelentő *új város építési programokba* kezdenek. Ebben az időszakban lényeges különbség alakul ki az angol és a kontinentális modell között. Angliában a kertváros hagyományok nyomán egy nagyszabású *újváros építési hullám* bontakozódik ki, ahol az új város nem lakótelep, hanem életképes, és ennek megfelelően bizonyos minimális nagyságrenddel (kb. 60-80 ezer fő) rendelkező *önálló közösség* („new communities”) saját munkahelyekkel és központrendszerrel. Az új kertvárosokat egy-egy meglévő nagyváros átfogó fejlesztési koncepciójának szerves részeként határozták meg. London esetében pl. a város beépített területét egy mintegy 15-20 km. széles védő zöldsávval („green belt”) vették körül, és az új „bolygó” városokat e gyűrű külső peremére telepítették. A védő zöld gyűrű a munkáspárti kormány kisajátítási törvényének köszönhetően önkormányzati tulajdonba került, és az volt a szerepe, hogy szigorú építési tilalommal megakadályozza a várostest további rákszerű növekedését. Mivel a népesség további városba áramlásával számoltak, az új városokra hárult az a szerep, hogy „felfogják” a Londonra nehezedő migrációs nyomást. Ezek az új városok azonban a bombázások nyomán elpusztult városrészek lakosságát is befogadták, így a koncepció egyidejűleg szolgálta a nagyváros *decentralizált* formában történő *tervszerű növekedését* és az *anyaváros fellazítását*. Ez az 1944-ben elfogadott ú.n. Nagy London terv képviseli az első olyan átfogó nagyváros-fejlesztési koncepciót, ami a lakásépítést, a munkahelyteremtést, az ellátást, a közösségek kialakulásának elősegítését és egy ideális kertvárosi környezet megteremtését egymással összefüggő, *komplex urbanisztikai feladatnak* tekintette.

Ugyanebben az időszakban a kontinens országaiban a tömeges lakásépítés különböző formái valósultak meg. A skandináv országok sok tekintetben az angol modellt követték, így Stockholm vagy Helsinkinek bolygóvárosai is a *decentralizált városfejlesztés* változatait képviselik. A 60-as években még Budapest városvezetése is bolygóvárosokban gondolkodott, de megvalósításának költségeit nem tudta vállalni. Franciaországot kezdetben inkább önálló kis- és nagylakótelepek („grand ensembles”) szétszórt telepítése jellemezte, de a 60-as évektől kezdve Párizs fejlesztését pl. négy, az elővárosok övezetében meghatározott új városias központ segítségével próbálták tervszerű mederbe terelni. Ezek a központok nem új városok, hanem olyan „decentrumok”, amik meglévő, heterogén városrészeket próbálnak integrálni, miközben tehermentesítik a történelmi városközpontot. A kelet-európai egykori szocialista országok kezdetben az új nagyipari centrumok kiszolgálásához „szocialista város”-okat (Dunaújváros, Kazincbarcika, Komló) telepítenek, majd az 50- évek végétől megindulnak az *államilag finanszírozott tömeges lakásépítési* programok. Ellentétben Londonnal, Budapesten nem jött létre párbeszéd a város és az agglomeráció között, a fejlesztési politika mozgásterét az igazgatási határ „vasfüggönye” behatárolta. Budapesten az új lakótelepek telepítését elsősorban a városon belül olcsón (értsd: minimális bontással) megszerezhető, vagy még beépítetlen területek elhelyezkedése határozta meg; ennek eredményeképpen a

lakótelepek zömében a város szélén épültek fel. Az új lakótelepek ellátása általában igen szegényesen, csak a mindennapi igényekre korlátozódóan valósult meg, önálló munkahelyek telepítése pedig nem került szóba. A lakásépítés önálló ágazatként történő kezelése jelentős mértékben hozzájárult egyrészt a várostestnek a közigazgatási határon belüli végleges betömörüléséhez, másrészt a városi forgalom növekedéséhez. A lakótelepek mindenütt a világon idegen testként ékelődnek a városok szerkezetébe. Nálunk a korabeli lakáselosztási rendszernek köszönhetően csak egy bizonyos réteg juthatott kedvező feltételekkel lakáshoz, így a lakótelepek zöme eleve társadalmilag szegregáltan jött létre.

### 2.15. A relatív és abszolút decentralizáció.

A tömeges lakásépítési programok Nyugat-Európában a 60-as évek végén, Kelet-Európában a 70-es években értek véget: akkor, amikor az *urbanizációs folyamatokban döntő fordulat következett be*. A fordulatot alapvetően a *személygépkocsi* elterjedése váltotta ki. Míg a vasút csak a vasútállomások térségében fejthette ki fejlesztési energiáit, addig az autó tömeges használata a *decentralizált fejlődés* számára már elvileg semmiféle akadályt nem jelentett. Nyugat-Európában egy egyre szélesebb középosztály engedhette meg magának, hogy kiköltözzön a zsúfolt városokból, miközben a többség továbbra is a városi munkahelyekre ingázott be. Ez a folyamat, vagyis a *szuburbanizáció* Amerikában, ahol a személygépkocsi jóval korábban jelent meg, már a 30-as évektől kezdődően létrehozta a hatalmas, összefüggő családiházak övezeteket a város beépített területén kívül, attól néha 20-50 km-es távolságban. A lakásépítés decentralizálását a kereskedelem is követte: a jelentősebb autópályák csomópontjainak közelében létrejöttek az első *regionális kereskedelmi központok* (regional shopping centres), amit nemsokára az *új, zöldmezős munkahelyek* kitelepülése követett. Ez a folyamat Nyugat-Európában másként bontakozódott ki: a „városi exodus” először a nagyváros környékére, az egykori fejlődési „hullámvölgy”-ek kisebb települései, a jó közlekedési kapcsolatokkal rendelkező és kedvező természeti adottságú térségek felé irányult, és így a meglévő falvak és kistelepülések egy részének megújulását és fejlődését segítette elő. Budapesten a 90-es évektől kibontakozó szuburbanizáció célpontja a budai hegyvidék és az agglomerációs települések. Mindezek eredményeképpen a nagyvárosok növekedése a 60-as évektől kezdődően Európa-szerte lelassult, majd egy rövid stagnálás után népességszámuk – Budapest esetében is - csökkenni kezdett, miközben az agglomerációs települések tovább fejlődtek. Ez a *relatív decentralizáció* időszaka, ami a fejlett amerikai és nyugat-európai nagyvárosok egy részénél már *abszolút decentralizációba* vált át: ekkor a decentralizációs tendenciák - a közlekedési infrastruktúra fejlődésének is köszönhetően – már az agglomeráció határán is túllépnek. Ennek következtében nem csak a nagyváros, hanem a városkörnyéki települések népességszáma sem nő tovább, sőt, csökkenni kezd. A motorizáció és a szuburbanizáció nagy mértékben hozzájárultak ahhoz, hogy a városok hagyományosan kompakt, zárt szerkezete feloldódjon, és a városi funkciók egyre növekvő rádiuszban költözzenek szét. A város „szétrobbanása” egy *extenzív decentralizált városfejlődéshez* és helyenként egy új urbanizációs jelenség kialakulásához: a *folytonos települési táj* megjelenéséhez vezetett.



## 2.2. A szuburbanizációt kísérő jelenségek

### 2.2.1. A dezurbanizáció.

A decentralizációs és szuburbanizációs folyamatok természetesen nem csak a középosztály egy részét és a fejlődési energiákat vonták el a nagyvárostól, hanem negatív hatással voltak a régi városrészekre is. Az épületállomány sok helyen leromlott, és az olcsóbb lakbérek miatt a társadalom perifériáján élő rétegek költöztek az egykor patinás negyedekbe – tovább gyorsítva a fizikai és társadalmi leépülés folyamatát. Ezt a jelenséget *dezurbanizációnak* is hívjuk. Az 1980-as évektől kezdődően a fejlettebb nyugat-európai országokban kimutatható egy újabb típusú migrációs hullám, amit az angol szakirodalom *counter urbanisation*-nak (szó szerint ellen-urbanizációnak) nevez, és amit magyarul *ruralizációnak* is lehetne hívni. A jelenség lényege ugyanis az, hogy a népességszám a nagyvárosoktól távoli, rurális

térségekben növekedni kezd, míg ezzel egyidőben a nagyvárosi régiókban (tehát az agglomerációban is) csökken. Ennek egyik oka az lehet, hogy a nagyvárosi régiók környezetminősége fokozatosan romlik, így a lakosság egy része egyre távolabbi régiókban keresi az igényeinek megfelelő egészséges, természetközeli lakókörnyezetet. A másik ok az információs társadalom mozgásformáival van összefüggésben: az infrastrukturális fejlődés a vidéket is eléri, ami azzal jár, hogy nem csak az ellátás, hanem a munkahelyteremtés sem kötődik tovább a központi helyekhez.

## 2.22. A reurbanizáció.

---

A klasszikus ipari termelést a gazdaságilag fejlett országokban alapvetően átalakította a *számítástechnikai forradalom*, ami a gazdaság csaknem minden ágazatába bevonul. A szakirodalom *poszt-indusztriális*, vagy *poszt-modern korszakról* beszél. A nagyipar háttérbe szorulásával párhuzamosan megnő a *menedzseri tevékenység* jelentősége, ami jelentős mértékben megnöveli az *irodai jellegű színtfelületek* iránti keresletet. Ellentétben a kereskedelemmel a szervezés, az információipar és az irányítás – a közvetlen, személyes kapcsolatok jelentősége miatt - ellenáll a decentralizációnak, ezért az ilyen jellegű fejlesztések a városok tradicionális magjának megújulását, egyben funkcióváltását is elősegítik. Az igazgatási jellegű tevékenységeket tömörítő ún. „*fehér galléros*” *övezetek* kialakulása sok nagyvárosban viszont azzal a veszéllyel fenyeget, hogy onnan a lakó népesség, és vele a kereskedelem kivonul, és a városrész esti élete kihalt lesz, közbiztonsága pedig veszélyesen lecsökken. A város többi övezetében a városi funkciók újjáéledése azonban a korábban stagnáló, vagy éppen pusztuló történelmi városmagok megújulásához, presztízisének növekedéséhez vezet. A város népességszáma ismét növekedésnek indulhat. A 60-as évek végétől a fejlettebb nyugat-európai országokban államilag is támogatott *rehabilitációs programokat* szerveznek, aminek célja a történelmi városrészek megmentése és megújítása. Különösen látványosak nyugat-Európában a régi felhagyott ipari telephelyek, kikötők, dokkok stb. nagyszabású átépítési programjai. Ezt a folyamatot ezért **reurbanizációnak** is hívjuk. A jelenkori városfejlődés sajátossága, hogy a koncentrációs és a dekoncentrációs folyamatok egyaránt jelen vannak: megnyilvánulásaik nem időben, egymás után, hanem térben, egyidejűleg bontakozódnak ki.

## 2.3. A jelenkori városfejlesztés jellegzetes feladatai

### 2.31. A városok közti versenyből adódó feladatok.

---

A jelenkori urbanizáció kiélezte a városok és városi térségek közti versenyt. A fejlett országok nagyvárosai az egyre erősödő versenyben arra töreksznek, hogy a világ - vagy legalább is egy régió - *pénzügyi, fogyasztási és szórakoztató központjaivá* váljanak. Így pl. Barcelona, Sydney, Los Angeles az olimpiák, Monaco és Budapest a Forma 1, Sevilla és Montreal a világkiállítás, Rio de Janeiro, Brüsszel, Helsinki, Bécs a csúcstérkezetek, New York és Párizs művészeti fesztiválok megrendezésével tűnnek ki. A nemzetközi referencia megszerzésének eszköze annak bizonyítása, hogy a város képes ilyen jelentős és látványos *nemzetközi rendezvények* megszervezésére. Egy-egy ilyen rendezvény az adott városban felgyorsítja az egyébként is esedékes infrastrukturális - elsősorban közlekedési - beruházásokat, kedvezően hat a városrehabilitációra, mozgósítja a hazai és külföldi tőkét, elősegíti a nemzetközi kapcsolatokat, vagyis kedvezően hat a város egészének fejlődésére. Az ebbe a kategóriába tartozó különleges rendeltetésű *megaprojektek* tervezésének legfontosabb kérdése a viszonylag rövid ideig tartó események utáni *utóhasznosítás* lehetősége. Amennyiben sikerül a létesítményeket jól beilleszteni a meglévő városszerkezetbe, nagyságrendjüknel és újszerűségüknel fogva egész városrészek megújulásának generálói lehetnek. Ebből a szempontból kritikus döntés volt nálunk az 1995-ös világkiállítás megtartásának jogát felmondani, mint ahogy kár volt lemondani a 2012-es olimpia megrendezésének lehetőségéről is Budapesten.

### 2.32. Zöldmezős ipartelepek és technológiai parkok

---

Az ipar 70-es évek óta kibontakozódó szerkezetváltása nem kedvezett a korábbi ipartelepek megújulásának: nagy részük „rozsdáövezet”-ként a befektetők „barnaövezeti” fejlesztésére vár. Ezzel szemben egyre több cég költözik ki a beépített területen kívülre, ahol „zöldmezős” fejlesztésként hozzák létre kötetlenül, a parkolás és a fejlesztés lehetőségét is biztosító telephelyeit. Hasonló a helyzet Budapesten is: csak kevés, elsősorban a jó városszerkezeti fekvéssel rendelkező egykori ipari telephely rehabilitációjára kerül sor. A zöldmezős beruházások egy része nem csak a legkorszerűbb technológiákat honosítja meg, hanem egy új típusú létesítményt hoz létre, aminek célja nem közvetlenül a termelés, hanem a technológiai ismeretek átadása, a menedzseri tevékenység és a számítástechnikai alkalmazások forgalmazása. Ezek a *technológiai parkok* és *innovációs centrumok* elsősorban a már jelentős szellemi és

tudományos-technikai kutatási potenciállal rendelkező térségeket követik. Ezeket a térségeket nevezzük *innovációs sávoknak*, vagy átvitt értelemben *szilikon völgyeknek*. Az innovációs sávokban a városfejlődés felgyorsul, miközben a perifériák lemaradnak.

### 2.33. A kereskedelem decentrumai.

---

A fogyasztást és a szórakozást célzó koncentrált nagyberuházások képezik a jelenkori városfejlődés leglátványosabb produktumait. A hagyományos megoldásokkal szemben ezek a létesítmények nem a történelmileg kialakult város centrumába, hanem annak a szélén, vagy attól függetlenül: a városba irányuló főutak mentén, vagy autópálya-csomópontok környezetébe települnek (pl. Budapesten az M1 és M2 autópályák közös szakasza mentén). Míg a főutakat sokszor kilométereken át kísérő spontán kereskedelmi fejlődés prototípusa, az amerikai *urban fringe* még a tradicionális telekszervezet keretei közt jön létre<sup>13</sup>, addig az új kereskedelmi centrumok már csak nagyságrendjükönél fogva is szétfeszítik a város szerkezetét. A várostesttől elkülönült, vagy kifejezetten regionális jellegű hatalmas bevásárló és szórakoztató centrumok (l. az ugyancsak amerikai eredetű *regional shopping center*-ek) is a valódi urbánus környezet: a tradicionális utcák és terek időjárástól függetlenül élvezhető zárt, fedett és biztonságos körülmények közti szimulációjára törekednek. Az ilyen típusú létesítmények általában szigetként, a hasznos szintterület többszörösét is kitevő parkoló területek gyűrűjében állnak. Megjelenésük kétségtelenül a megváltozott vásárlási szokásokkal áll összefüggésben - ami azt jelenti, hogy fennmaradásuk is ettől függ.<sup>14</sup> A nagyobb bevásárló centrumok („plázák”) legtöbbször komplex létesítmények, és kulturális ill. szórakoztató létesítményeket is tartalmaznak. Korlátozás nélküli elszaporodásuk negatív következménye a történelmi városmagok hagyományos kiskereskedelmi és kulturális szolgáltatásainak megfogyatkozásához, a belső területek urbánus életének elszegényedéséhez, és ezen keresztül az érintett városrészek társadalmi és fizikai leromlásához is vezethet.

### 2.34. Tematikus parkok.

---

A jelenkori városfejlődés másik jellegzetes megnyilvánulása a *tematikus parkok* iránti megnövekedett kereslet. Míg az egyik oldalon a nagy bevásárló központok jelentős része egyetlen hatalmas épületkomplexum, a másokon pedig a funkcionális-morfológiai vagy/és társadalmi szempontból természetes övezetek ill. városrészek még a tradicionális városszerkezet részei, addig a tematikus park általában *zárt, üzemeltetett terület*, amin belül egy bizonyos funkció-csoport dominál. A tematikus parkok ősei minden bizonnyal a vidám parkok, az állatkertek és a skanzenek. Ezek az együttesek szervezett látványosságukkal a tematizált élmények sűrítmenyét nyújtják. Ismert, és mai életérzéseinket is kifejező kulturális-szórakoztató tematikus park pl. a párizsi La Villette, ami egykori üzemi épületek átalakításával és egy azóta elhíresült dekonstruktivista koncepció jegyében<sup>15</sup> egyidejűleg a városrész léptékű iparterületek rehabilitációjának is jó példája. A szórakoztató ipar jellegzetes, nemzetközi forgalomra is számot tartó megnyilvánulása pl. a *Disneyland*, aminek eredeti kaliforniai ötletét azóta számos helyen, így Párizsban is meghonosították. Tematikus parknak tekinthetjük azonban a különböző *ipari parkokat* is, hiszen ezek is zárt területek, belső forgalmuk nem nyilvános. Ide tartoznak a zöldmezős ipari komplexumoktól kezdve a high-tech, tudományos-kutató és innovációs parkokon át a logisztikai, raktár és technológiai parkok, az önálló, zárt irodaparkok, valamint a telepszerű, ún. *campus jellegű létesítmények*, így a pavilonos elrendezésű kórházak, egyetemek, kutató intézetek is.

### 2.35. Lakóparkok

---

A tematikus parkok önálló csoportját képezik a *lakóparkok*. Általában a felső középosztály számára készülő, legtöbbször bekerített és védett, luxus színvonalú, közös szolgáltatásokat is nyújtó, jellegzetesen befelé forduló, zöldbe ágyazott lakótelepek. A város oldaláról nézve parazita életformát képviselnek, hiszen elvárják a város és szolgáltatásainak jelenlétét, de maguk nem adnak érte semmit: zárkózottságuk nem teszi lehetővé, hogy utcáival és tereivel gazdagítsák a város közterületeit. A lakóparkok

---

<sup>13</sup> A 20. század 50-es éveiben felépült new-yorki Rockefeller Center, amelyik először kísérelte meg egyetlen komplexumba tömöríteni a városi funkciók csaknem teljes skáláját, még szintén a hagyományos utcák és terek szövedékébe ágyazódik. Ez a lehetőség ma már kivételszámba megy; Budapesten a West End City, vagy a két Mamut is annak köszönheti helyzeti előnyét, hogy a meglévő városszerkezetbe illeszkedik bele.

<sup>14</sup> A napi bevásárlási igényeket pl. már sok helyen nem személyesen, hanem az interneten keresztül intézik. Ez a folyamat várhatóan a jelenlegi bevásárló központok sorsát is érinteni fogja.

<sup>15</sup> *Bernard Tschumi* japán származású francia építész *Jaques Derrida* francia filozófussal 19.-ban közösen készített tervéről van szó.

Magyarországon főleg a budai hegyvidéken és az agglomeráció kedvező táji adottságokkal rendelkező kistelepülésein jelennek meg. Lassan megjelennek nálunk is a *nyugdíjas parkok*, amik érthető módon a leggazdagabb országok felső középosztálya számára kínálnak luxus környezetet. Legtöbbször ideális környezetben létesülnek és speciális (egészségügyi, rekreációs) szolgáltatásokkal vannak ellátva. Ide tartoznak a luxus *üdülő- és győgparkok* is, ahol az egyébként máshol lakó jómódú nyugdíjas az év egy részét eltöltheti. Klasszikus példái az USA melegebb éghajlatú vidékein, elsősorban Floridában és Arizonában, de a jelentősebb európai üdülőhelyek környezetében is megtalálható.

### 2.36. Régi városrészek rehabilitációja

---

A tömegek lakásépítés elvonta a fejlesztési energiákat a meglévő, régi városrészekről, amik ennek következtében mind fizikailag, mind erkölcsileg leromlottak. A régi városrészek megújítása a nyugat-európai országokban már a 60-as években elkezdődött. A felújítás, amit joggal *rehabilitációnak* („újraélesztés”-nek, újra lakhatóvá tételnek) hívnak, nem csak az épületállományra, hanem a közterületekre és a közlekedéshálózatra, valamint az ellátásra is kiterjedt. Ennek eredményeképpen felértékelődtek és új életre keltek korábban presztízsüket veszített városrészek. A folyamat nálunk csak lassan indult be, de mára már jelentős eredményeket tudunk felmutatni (pl. a Ferencváros rehabilitációja, a Ráday utca belső szakasza, a Szent István bazilika előtti tér, a most induló „Corvin projekt” a Józsefvárosban, vagy egyre több vidéki város főtere vagy/és főutcája)

A rehabilitációs munkák másik célterületét az Európában már a 60-as évek végétől, nálunk a rendszerváltás követően felhagyott *ipari komplexumok* képezik. A legnagyobb összefüggő területen folyó rehabilitációs programot a londoni *Dockland* képviseli, amit számos hasonló helyzetben lévő kikötő negyed megújítása követett a kontinensen is. A németországi Ruhr vidéken a klasszikus ipartelepek egy részét kultúrparkká alakították át. Nálunk a „barnamezős” rehabilitáció csak vontatottan halad. De ilyen típusú rehabilitáció eredményeképpen újult meg az egykori GANZ Villamossági Művek, helyén a Millenáris Parkkal, a MOM területén az új többfunkciós iroda- és lakóházakkal, vagy a volt óbudai Gázgyár területén a Graphisoft információs Park. Ehhez a témához kapcsolódó, jellegzetesen rendszerváltás után aktuális városfejlesztési feladat nálunk a felhagyott korábbi szovjet *laktanyák* újrahasznosítása.

---

## 3.0. A VÁROS SZERKEZETE

---

A település a természeti környezet, az emberi tevékenységek és a társadalmi lét természetes és épített térbeli-fizikai keretét alkotja, és azzal sajátos szimbiózisban él. E szimbiózis eredményeképpen az épített környezet, mint „második természet” az emberi kultúra szerves része, annak hordozója és kifejeződése is. Ez a térbeli-fizikai keret azonban nem statikus váz, mint a csiga háza, mert általában lassan, de időnként látványos gyorsasággal átalakul, fejlődik, növekszik, vagy elpusztul – egyszóval éppúgy életjelenségeket produkál, mint a benne élő társadalom maga. Az épített környezetet ezért nem csak pillanatnyilag rögzíthető állapotaival, hanem a változás természetével is jellemezni kell. Ami a város fizikai természetét illeti, felépítésének alapja a társadalmi létnek az a sajátossága, hogy

- térhez kötődő tevékenységek sokaságát végzi („within space activities”), amihez területekre és létesítményekre van szüksége („shells”) és
- e térhez kötődő tevékenységek között emberek, anyagok, járművek és információk áramlanak („between space activities”), amihez közlekedési és szállítási pályákra van szükség („channel spaces”).

### 3.1. A város, mint területi és hálózati rendszer.

Ennek megfelelően általánosságban azt mondhatjuk, hogy a város egyrészt területi elemekből ill. a hozzájuk kötődő tevékenységek számára alkalmas építményekből (vagyis ingatlanokból), valamint a kommunikációt lehetővé tevő hálózatokból épül fel. A térben rögzített elemek mint "sejtek" és az azokat összekötő hálózatok mint "erek" kettőssége az organikus lét megnyilvánulási formáira emlékeztet. A város fizikai szerkezete legáltalánosabb szinten a területi elemek és a hálózatok együttes térbeli rendszereként definiálható. A területi elemek – a telkek és a rajtuk álló építmények, vagyis az ingatlanok - a településszerkezet relatíve (történelmi időben mérve) gyorsan változó és cserélődő elemei, míg a hálózatok lassan változnak, vagyis a szerkezet viszonylag állandó vázát alkotják.

### 3.11. A település területének tagolódása.

---

A város többféle módon is tagolódhat:

- topográfiai ill. a természeti környezet adottságai alapján: sík, mélyfekvésű területek, domboldal, hegy, erdő, vízfelület stb.);
- a történeti kialakulás alapján (kronologikus rendszer);
- a terület jellemző rendeltetése, a területfelhasználás alapján (lakóterületek, üdülő területek, intézményterületek, üzemi területek, zöldterületek stb...);
- a terület társadalmi összetétele alapján;
- a főutak hálózata alapján;
- a telkek ill. telekhatárok mentén;
- a beépítés jellege szerint (analogikus rendszer): falusi, kisvárosi, kertvárosi, nagyvárosi, külvárosi stb.);
- a beépítés intenzitása szerint.

Ahogy a társadalmi rétegek esetében beszéltünk szegregációról, ugyanilyen értelemben beszélhetünk a különböző területhasználatok elkülönüléséről is. Ezért a természetes övezet fogalmát (ami nem tévesztendő össze az építési szabályozás övezet-fogalmával) kiszélesíthetjük oly módon, hogy az a jellemző területhasználatot is magába foglalja. Tulajdonképpen ezt tette a természetes övezetekkel először foglalkozó ú.n. humán ökológia is. A klasszikus humán ökológiai modellek sok tekintetben ma is érvényesek. Alapvető mintáit a 30-as évek amerikai szociológiája dolgozta ki.

### 3.12. A természeti környezet a település szerkezetében

---

Míg a helyi energiák alapvetően meghatározták a települések helyválasztását és fejlődését, addig a település szerkezetét és beépítését egy sor egyéb természeti adottság is befolyásolja, mint pl. a település fekvését, a földhasználatot és a beépítést meghatározó domborzati és talajviszonyok<sup>16</sup>, a terepalakulatok, a helyi növényvilág, és az éghajlati, valamint a mikroklimatikus viszonyok. Mindezek a helyben kitermelhető építőanyagokkal együtt meghatározták a tradicionális helyi építési kultúrákat is: más egy sivatagi táj építőanyaga és lakóház típusa, más a csapadékban és fában gazdag északé, és ismét más a kőben bővelkedő hegyvidéké. Őseink - különösen a mezőgazdasági termelés révén - még sokkal közvetlenebb kapcsolatban éltek a természettel, és az építés során messzemenően alkalmazkodtak a táji környezethez, a terepadottságokhoz, a tájolási követelményekhez. Ma úgy mondjuk: ökológiailag tudatosan építkeztek. A mai építési anyagok és technológiák már nem kötődnek a helyhez, az építészeti pedig sokszor inkább a divatot és a piacot, és nem a táji környezetet, vagy a hagyományos beépítési kultúrát követi. Pedig a természeti környezet a település történetileg kialakult szerkezetében is megnyilvánul: a völgyek, a sík és dombos, valamint kiemelkedő terepalakulatok váltakozása, az erdős területek, a vízfolyások, a beépítésre kevésbé alkalmas, mélyen fekvő területek stb.. sajátos módon tagolják a település területét. A kedvezőbb természeti adottságokkal rendelkező városrészeket ma is a magasabb társadalmi státusba tartozó csoportok foglalják el: az itt fekvő ingatlanok értékesebbek. Ugyanígy a felső középosztály a városkörnyék legszebb fekvésű térségein épít lakóparkokat, aki pedig teheti, hétvégi ház, vagy nyaraló számára üdülésre alkalmas térségen vásárol telket.

### 3.13. A város területfelhasználási rendszere

---

A területi munkamegosztás nem csak az egyes települések közötti viszonyban, hanem a város területeinek használat szerinti differenciálódásában is megnyilvánul. Ennek alapján beszélhetünk a város eltérő használatú területeiről, vagy területfelhasználási rendszeréről. A területfelhasználás fogalma az értelmezett területesség nagyságától függ: vonatkoztathatjuk telkekre, telekcsoportokra, tömbökre, városzerkezeti egységekre, de a térképen tetszőlegesen felvett négyzetrácsainak elemeire is. A területhasználat tipológiáját mindig az adottságok alapján és a vizsgálat céljainak függvényében kell felállítani. A legáltalánosabb területfelhasználási típusok a következők:

- lakóterületek (a beépítés jellegének megfelelő bontásban),
- intézményterületek (az intézmények típusai szerinti bontásban),
- üzemi területek (a munkahely jellegének megfelelő bontásban),
- közlekedési területek,
- zöldterületek,
- mezőgazdasági és erdőterületek.

---

<sup>16</sup> A településekkel foglalkozó szakember számára az egyik legfontosabb információforrás a *rétegvonalas térkép*.

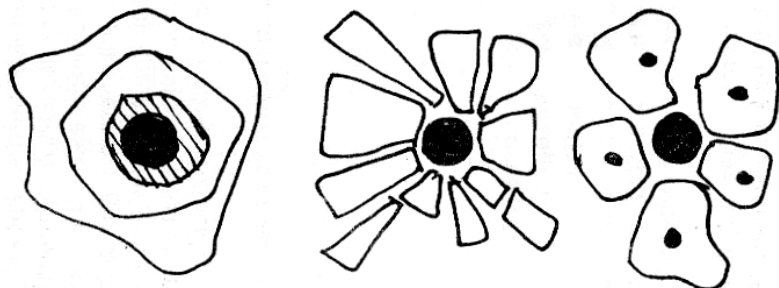
A városi területek kisebbik része „tisztá” felhasználású, vagyis valamelyik használati forma kizárólagosan jellemző<sup>17</sup>, míg a többi terület használata inkább vegyes. Ez utóbbi esetekben azonban legtöbbször megállapítható valamelyik rendeltetés *dominanciája*, ami a terület „jellegét” adja. Ha felállítanánk a városi telkek használatának tipológiáját, és kimutatnánk, hogy a város teljes területe (telkeinek összessége) átlagosan hogyan oszlik meg az egyes használati formák között, akkor valószínű, hogy az egyes városrészek esetében valamelyik használati forma jelenlétét a városi átlaghoz képest *túlreprezentálnak* találnánk. Az a használati forma lesz jellemző az adott területre, amelyiknek az aránya leginkább tér el a városi átlagtól. A város központi részei sok esetben csak többszintes területfelhasználással írhatók le: a földszinten pl. üzletek, az emeleten irodák, a felső szinteken pedig lakások helyezkedhetnek el.

### 3.14. A humán ökológiai modellek.

*Park és Burgess* körgyűrűs modellje szerint az amerikai nagyvárosok mindegyikében megtalálható a city, a központi üzleti negyed (central business district) a felhőkarcolókkal. A beépítés szinte a telékérték háromdimenziós modelljeként jelenik meg. A központi üzleti negyedet általában az átmeneti övezet gyűrűje veszi körbe. Az átmeneti övezetben laknak a város legelesettebb rétegei és az etnikai kisebbségek. Ennek az éles váltásnak az az oka, hogy az átmeneti zóna a city fejlődésének tartalékterülete, ahol a korábbi építmények felújítása éppen azért marad el, mert tulajdonosaik a telkek mielőbbi felértékelődésére spekulálnak. A szlömösödés miatt a lakbérek alacsonyok, ami egyelőre a legszegényebb társadalmi rétegeknek kedvez. Az átmeneti övezetet általában további munkahelyövezetek és lakóövezetek veszi körül.

*Homer Hoyt* modellje értelmében sok amerikai város ökológiai szerkezete inkább egy ún. szektor-modellel írható le. A szektorok a központi üzleti negyedből sugárszerűen kifelé fejlődő ék alakú övezetek, amelyek többnyire a főbb természetföldrajzi adottságokat (pl. folyó, a városmaga bonyolító zöldsávok stb..) és közlekedési tengelyeket (vasút, kifelé vezető főutak stb..) követik.

Végül *Harris és Ulmann* modellje arra hívja fel a figyelmet, hogy sok helyen a nagyváros korábbi kisebb, egykor önálló településekből nőtt össze, ami a várostest természetes tagolódásában és policentrikus központrendszerében jut kifejezésre.



humán-ökológiai modellek:

1. koncentrikus övezeti rendszer (Park és Burgess)
2. ék alakú övezeti rendszer (Homer Hoyt)
3. policentrikus övezeti rendszer (Harris és Ulmann)

A valóságban inkább azt tapasztaljuk, hogy a városok - és így az európaiak is - egyidejűleg mindhárom modellre emlékeztetnek, jóllehet egy-egy modell dominanciája is előfordulhat. Így pl. Budapest esetében a Kiskörúton belüli történelmi városmag képviselné a központi üzleti negyedet, amihez szinte önálló zónaként kapcsolódik a Lipótváros "fehérgalléros" övezete. Az ezt gyűrűszerűen körülvevő, zsúfolt beépítésű övezetek a city területi fejlődésének tartalékterületei, és bizonyos értelemben átmeneti övezetnek is tekinthetők. A valódi *átmeneti övezet* azonban az ezt követő széles és vegyes használatú sáv képviseli, ami a belső városrészek és a mai peremterületek, mint egykor önálló joghatóságú, sajátos arculatú települések gyűrűje között helyezkedik el. Ez utóbbiak nyilván policentrikus struktúrárt visznek a rendszerbe. Ezzel egyidejűleg megfigyelhető egy szektor-jellegű fejlődési tendencia is, ami elsősorban a Duna mint közlekedési artéria által generált északi és déli iparterületekben ölt testet. Szektornak tekinthetők a budai hegyvidék sávjai is, amelyek ék alakú övezetként több helyen egészen a Dunáig nyúlnak le. Végül szektor-jellegű fejlődési képlet az M1 és M7-es autópályák közös bevezető szakasza a bevásárló központok és nagyáruházak egész sorával.

<sup>17</sup> A „kizárólagosság” persze mindig relatív, hiszen pl. telekalapú vizsgálat esetén mindig lesznek beépített (és ezen belül eltérő rendeltetésű) szintfelületek, valamint ugyancsak különböző használatú beépítetlen felületek: udvar, parkolóhelyek, ill. növényzettel fedett kertrészek.

### 3.15. A közlekedési hálózatok a település szerkezetében.

---

A közlekedés és szállítás, ill. a közlekedési hálózat a város szerkezetének másik meghatározó tényezője. A területi munkamegosztás mellett beszélhetünk a hálózatok közti munkamegosztásról is. A hálózati elemek közti szerepmegosztásban a közúti közlekedési hálózaton kívül részt vesznek

- a tömegközlekedési hálózatok (felszíni, térszín alatti, mélyvezetésű, valamint a kötöttpályás és a közforgalmú közlekedésben részvevő tömegközlekedési hálózatok)
- a vízi-utak
- az elővárosi vasutak,
- és a város területén áthaladó vasúthálózatok is.

A közúti közlekedés hálózata önmagában is erőteljesen differenciált. Ennek alapja az, hogy a forgalom egyik része az adott területhez képest *átmenő*, míg a másik része *célforgalmi* jellegű. Egy adott útszakaszon elvileg mindig megállapítható, hogy a kétfajta forgalom milyen arányban keveredik. Bizonyos főutakon (pl. autópályán, autóutakon) kizárólag átmenő forgalom, más, helyi jelentőségű utcákon (pl. kiszolgáló utcák, zsákutcák) viszont csak célforgalom bonyolódhat le. Ebből adódik a hálózat egyfajta

- hierarchiája, aminek alapján a városi utcahálózat egymásra épülő forgalmi (ill. főforgalmi), gyűjtő és lakó- (kiszolgáló) utakból épül fel. Az utcák nem csak a rajtuk lebonyolódó forgalom nagysága, hanem
- a járművek összetétele alapján is különbözhetnek egymástól. Bizonyos utakról a teherforgalmat kizárják, másutt megjelenik a tömegközlekedés is, és sok helyen - főleg városközpontokban - a gyalogos forgalom primátusa érdekében kizárják a közúti közlekedést. Végül különbséget tehetünk utak és utak között abból a szempontból is, hogy
- milyen jellegű városrészen haladnak át, és hogy milyen keresztmetszeti kialakítást kaptak. Más szerepet tölt be a városrész életében egy olyan út, amelyik a város történeti központján halad át, más a környezeti minősége egy folyóparton, kellemes természeti környezetben fekvő útnak (mint pl. az amerikai "park-way"), ismét más egy lakótelepi utca, vagy egy falusi főutca stb...

### 3. 16. A közúthálózat, mint a városalaprajz meghatározó eleme.

---

A közúthálózat meghatározza a település alaprajzi rendszerét.. A városok alaprajza történeti fejlődésük lenyomata; az egyes városrészek ennek megfelelően eltérő alaprajzi mintát is mutathatnak. A nőtt történeti városrészek alaprajza első látásra szabálytalan – legalább is, ha szembe állítjuk a telepített és tervezett városok ill. városrészek szabályos, geometrikus mintáival. A „szabálytalanság” mögött azonban legtöbbször konkrét földrajzi, társadalmi és gazdasági törvényszerűségek rejlenek, amik megfejtésre várnak. Azok a fontosabb utak, amik a városrészek közti, valamint a város és vidéke közti közlekedési kapcsolatokat képviselik, stratégiai jelentőségűek. A főútvonalak és a helyi jelentőségű utak nem csak forgalmi szerepükben és ennek megfelelő szélességi méreteikben, hanem alaprajzi vonalvezetésükben és sűrűségükben is különbözhetnek egymástól. A *főútvonalak* városenként változó geometriai mintát alkothatnak; ennek alapján beszélhetünk

- egy- vagy többtengelyes ill. főutcás,
- sugaras vagy/és sugaras-gyűrűs jellegű,
- derékszögű-hálós vagy/és átlós vonalvezetéssel kombinált főúthálózatról ill. városalaprajzi rendszerről.

Míg a főhálózattal általában az egész várost jellemezhetjük, addig a helyi jelentőségű kiszolgáló vagy lakóutcák alaprajzi rendszere már városrészenként eltérő jellegű is lehet. Így pl. *nőtt települések* esetében megjelenhetnek

- a halmazos fejlődés nyomát őrző labirintikus,
- az egy-vagy többutcás,
- az összetett,
- vagy a növekedés emlékét őrző ágas, rostos, centrális és zsákutcás alaprajzi rendszerek,

a *tervezett városalaprajzok* között pedig

- a derékszögű hálós,
- centrális (szabályos sugaras-gyűrűs) vonalvezetés mellett



- az átmentő forgalom megnehezítése érdekében többszörösen megtört,
- a terephez alkalmazkodó, esetleg tudatosan íves vonalvezetésű,
- vagy a 20. századi új városrészekben alkalmazott zsákutcás vagy hurokutas hálózat-formák.

### 3.17. A város központrendszere.

A településföldrajz a településhálózaton belül beszél *központi helyekről*: olyan településekről, amelyek kedvező helyi és helyzeti energiáiknak köszönhetően *központi szerepeket* vonzottak magukhoz. A központi hely fogalmát azonban a városok területén belül is értelmezhetjük. A város központi helyein *koncentrálódik a város anyag-, energia-, személy- és információcseréje*. Ellentétben a város homogén területeivel és perifériáival, itt lehet érezni a város *érverését*. A központi helyeken a városi szövet *összesűrűsödik, változatossága és intenzitása* többszörösére nő. A legrégebb egyiptomi hieroglifák szerint a város jele *egy kör és benne egy tengelykereszt* volt. A kör a városfalat, a tengelykereszt pedig a városon átmenő és egymást keresztező főutakat jelképezte. A főbb utak metszéspontja határozta meg ugyanis a városok főterét, amit a görögök *agorának*, a rómaiak *forumnak* neveztek. A városkapukból befelé tartó főutak találkozásánál alakultak ki a középkori városok *egyházi és világi terei* ill. *központjai*. A 19. század nagyszabású város-átépítési műveleteinek lényege tulajdonképpen az volt, hogy a zsúfolt középkori várostestbe hosszú, egyenes és széles sugárutakat vágtak be: a sugárutak találkozásánál általában fontos terek jöttek létre, ahová intézmények települtek. Nagyvárosoknál a központi helyek és a különböző jellegű centrumok egész *rendszere* is kialakulhat. A központrendszer jellegzetes elemei a következők lehetnek:

- *Történeti városmagok*: legtöbb európai város jól lehatárolható, középkori eredetű, intenzíven beépített városmaggal vagy városmagokkal rendelkezik, amelyek a város hagyományos központi helyei, egyben identitásának megtestesítői.
- *A városközpont tematikus övezetei*: nagyobb városok esetében megfigyelhető a központi funkciók *övezeti jellegű területi differenciálódása*. Ennek alapján beszélünk igazgatási-, kulturális-szórakoztató-, kereskedelmi, egyetemi stb. negyedekről.
- *Az ellátás területi hierarchiája* szerint a város központján kívül *társ-központok* (ú.n. decentrumok), egy-egy városrész ellátását szolgáló *városrészközpontok*, valamint a helyi ellátásra szorító *alközpontok* és kisebb *helyi centrumok* is megjelenhetnek. Ez utóbbiak bizonyos értelemben a Christaller modellben leírt hierarchikus településrendszer városi léptékben történő leképeződésének is tekinthetők.
- *Lineáris kereskedelmi sávok* alakulhatnak ki a városmag(ok)ból kifelé vezető főbb forgalmi utak (pl. Budapesten a főbb sugárutak) mentén, mint a történelmi centrumok csillagirányú kiterjesztései (l. az amerikai „urban fringe” jelenségét).
- Nagyobb összefüggő területet elfoglaló *zárt közintézmények* (pl. kórházak, campus jellegű egyetemek, szórakoztató parkok, kiállítási területek, sportközpontok stb..) általában mint intézmény jellegű tematikus parkok néha a beépített területbe ékelődve, de elsősorban a várostesten kívül.
- *Decentralizált kereskedelmi központok*, mint a város központi helyeitől független, az elosztás logisztikai szempontjainak alárendelt elosztó bázisok (pl. regionális bevásárló központok, plázák, az M7 autópálya mentén kialakult kereskedelmi létesítmények). Míg a hagyományos központi helyek általában szervesen gyökereznek a település szerkezetében, ez utóbbiak *szervetlen képződmények*, közvetlen környezetükre inkább taszítóan hatnak, befelé fordultak, fedett és koncentrált formában próbálják a hagyományos városközpontok hangulatát és intenzitását megteremteni.
- *Utastforgalmi centrumok*. Pályaudvarok, kikötők, tömegközlekedési eszközök végállomásainak térségében, a forgalmi eszközváltás (ú.n. „intermodális”) csomópontjaiban a város forgalmi és központrendszerének szerves részeként, vagy - repülőterek esetében - a várostesten kívül, önálló területi egység formájában.

A nagyvárosi centrumok fenti elemei általában egymással átfedésbe is kerülhetnek. Jelentős részük összefüggő rendszert alkot, más részük szigetszerűen jelenik meg. A városi ellátási rendszerek fontos részét képezik a *zöldterületek* és zöldterületi jellegű *rekreációs célú területek*: a közkertek, fásított sétányok és terek, parkok, folyó-és tó- (vagy tenger)partok, strandok és sportterületek, arborétumok, állatkertek, természetes erdők és kiránduló helyek. A központi helyek, az utcák és terek, a különböző intézménycentrumok, valamint a város zöldterületi elemei alkotják a *város közösségi életének* hálózatát és

színterét.

### 3.2. A város jellegzetes telek- és beépítési típusai.

A *beépítési mód* fogalma csak hagyományos lakóterületeken értelmezhető: ekkor az egyedi telken elhelyezkedő lakóépületnek a telekhatárokhoz és az utcavonalhoz való térbeli viszonyát jelenti. Az *egyedi telek* megjelölés arra utal, hogy a telken csak egyetlen (fő)épület áll, és a telkek különböző időben, egymástól függetlenül épülnek be. Az azonos beépítés móddal rendelkező telkek összefüggő területét *övezetnek* nevezzük<sup>18</sup>. A homogén beépítésű övezeteken az egyes telkek beépítése *tematikus* jelleggel ismétlődik. Az övezetbe nem illő beépítésről azt mondjuk, hogy *nem-tematikus* jellegű. Ha nagyobb kiterjedésű, összefüggő területet igénylő funkciók (ipari üzem, kórház, egyetem, bevásárló központ, lakótelep stb...) nagyságrendileg *nagyobb telket* igényelnek, ahol több épületet is el kell helyezni, már nem beépítési módról, hanem *beépítésről*, vagy az épületek *elrendezéséről* beszélünk. Ha a nagyobb területegységen belül a beépítés egyetlen időszakban, tervszerűen jön létre, a beépítést *telepszerűnek* mondjuk. A telepszerű beépítés esetében az épületek elrendezése elvileg *kötetlen*, ami *csoportos* jellegű, vagy éppen *technológia-követő elrendezést* tesz lehetővé.

#### 3.21. Hagományos telekrendszerre épülő lakóterületek beépítési módjai

##### 3.21.1. Mezőgazdasági eredetű beépítési formák

- A *fésűs beépítés* az utcás szerkezetű falvak keskeny és mély „szalag”-telkein alakult ki *oldalhatáron álló* földszintes beépítéssel és a gazdálkodáshoz tartozó melléképítmények egymást követő zárt sorával. Előfordul *egysoros* és *kétsoros* változatban is.
- A *hajlított-házás beépítés* úgy alakult ki, hogy az eredeti oldalhatáron álló épület fokozatosan „befordult”, vagyis utcával párhuzamosan álló épületszárnyal bővült. Attól függően, hogy ez a szárny részlegesen, vagy teljesen tölti ki a telek utcai frontját, *hézagosan zárt sorú*, ill. *zárt sorú* beépítésről beszélünk. Falvaink és kisvárosaink központjának jellegzetes beépítési formája.
- Kis- és középvárosok központjában a *zárt sorú beépítés emeletes változatai* is kialakultak. Ezek vagy kereskedő ill. iparos házak a hátsó földszintes szárnyak üzemi és raktár célú felhasználásával, vagy a bérlakás építés szerényebb és korai formáit képviselik.

##### 3.21.2. Történeti eredetű városi bérház-építési formák

- A *körülépített udvaros* (ú.n. „gangos”, vagy *zártudvaros*) 2-5 emeletes *bérházás beépítés* a nagyvárosok központjában, elsősorban Budapest belső kerületeiben alakult ki. A 19. század 2. fele lakásépítési konjunktúrájának terméke egészen az 1. világháborúig. Az épület a telekhatárokon áll, és egy udvart vesz körbe. A beépítés intenzitása rendkívül nagy, a szabályozás az utcai épületszárny párkánymagasságára korlátozódott. A telekméretektől függően *kétudvaros*, *egyszárnyas* és *kereszt szárnyas* változatok is kialakultak.
- A *csatlakozó udvaros 4-5 emeletes beépítésű bérházás beépítés* a zártudvaros beépítés korszerűsített változata. Az 1930-as évek építési szabályozása már nem engedélyezte belső szárnyak építését. Ennek megfelelően a tömbön belüli udvarok légtere összenyílik, ami magasabb szintű lakókörnyezeti minőséget biztosít.

##### 3.21.3. Kertvárosi jellegű lakóterületek beépítési formái

- Földszintes vagy emeletes, egylakásos *szabadon álló családi házás beépítés*. A leggyakoribb, összefüggő övezeteket alkotó beépítési forma a telekméretek és a beépítés intenzitásának függvényében számos változatban. A beépítési formát tekintve ide tartoznak a *hétvégi házás*, telkenként egyetlen földszintes üdülőegységet tartalmazó területek is.
- *1-2- emeletes bér villák és szabadon álló társasházak övezete*. A bér villák a 19. század végén és a 2. világháború közti időszakban épültek gazdagabb társadalmi rétegek számára. A

<sup>18</sup> Az *övezet* fogalmát a településtervezés több összefüggésben is használja. Láttuk, hogy a humán-ökológia is (természetes) övezetekről beszél. Az övezet itt használt fogalmát meg kell különböztetni az építési igazgatás *övezet* fogalmától is, ami nem *leíró*, hanem *normatív* fogalom, és aminek tartalmát jogszabályok határozzák meg (l. 8.4. fejezet).

társasházak és a sortársasházak<sup>19</sup> a 2. világháború utáni időszak termékei különböző épület-formákkal<sup>20</sup>. A beépítési módot tekintve ide tartoznak a *társas és vállalati nagyüdülők* is telkenként egy-egy főépülettel.

- Egyedileg épülő *ikerházas* beépítési mód.

### 3.22. *Telepszerűen épült lakóterületek beépítési formái*

---

#### 3.22.1. *A korai telepszerű lakásépítés egységei.*

- A századvégen és a két világháború közt szervezeten épült munkáskolóniák, bányásztelepek és a városok által épített tisztviselő telepek általában kistelkes földszintes vagy emeletes iker- és sorházas, valamint villaszerű formában<sup>21</sup>.
- A századvégen és a két világháború közti időszak *városi bérháztelepei* tömbtelken 3-4 szintes változatban; általában *keretes* vagy *megnyitott keretes* beépítési formában épültek.
- A fenti időszakban a magántőke is épített több telek összevonásával, vagy egész tömbök igénybevételével ú.n. *tömbházakat*; ezek általában keretes jellegűek.

#### 3.22.2. *A 2. világháború utáni államilag támogatott városi (tanácsai) telepszerű lakásépítés területei az akkori építési szabályzat (OÉSz) szerinti ú.n. tömbtelkekből<sup>22</sup> álltak. Adott esetben egyetlen lakótelep egyetlen helyrajzi számmal ellátott tömbtelken is épülhetett.*

- Az 1948-1955 közt épült ú.n. *szocialista realista* stílusú telepek max. 4 szintes *megnyitott keretes* beépítési formában, szigorúan szimmetrikus elrendezésű tömbökben épültek.
- 1955 után az állami lakásépítést a *hagyományos technológia* és a szabadon álló *sávházak és kockaházak kombinációja* jellemzi. E típusba tartozó lakótelepek épületmagassága általában nem haladja meg a 4-5 szintet. A beépítést vagy egy épület-típus mechanikus *ismétlése*, vagy közös (pszeudo-)udvar köré szerveződő *épületcsoportok* kialakítása jellemzi.
- A *paneles* (később szövetkezeti és OTP) *lakásépítés* (1962-től 1990-ig) az előzőtől elsősorban technológiában, építési magasságban és intenzitásban (sokszor 600 fő/ha nettó laksűrűség felett) különbözik; az épületek általában 10 szintesek, de épülnek ún. középmagas házak (12-16 szint) is. A beépítés az előző típushoz hasonló, de előfordul utcát követő ú.n. *lineáris*, vagy a korábbi gyakorlathoz visszatérő *keretes* ill. *megnyitott keretes* beépítés is.

#### 3.22.3. *Alacsony szintszámú nagy laksűrűségű ú.n. korszerű csoportos beépítési módok. Ide tartoznak az egy építési ütemben épült, de lakásegységenként saját telken álló sorházak, láncházak, átriumházak, esetleg ikerházak. Nálunk ritkán, és csak kisebb egységekben jelennek meg.*

#### 3.22.4. *Lakóparkok.*

A lakópark egyetlen nagyméretű telken általában szabadon álló, többnyire földszintes vagy emeletes épületek laza csoportjaiból áll. A lakópark egyik fontos ismérve a zártság, a környezeti minőség és a magas fokú biztonsági berendezések jelenléte. A lakópark valójában a rendszerváltás után megjelenő, jellegzetesen felső-középosztálybeli igényeket kielégítő lakótelep.

### 3.23. *Az intézményi és munkahely jellegű területek beépítési formái.*

---

Az intézmények és munkahelyek beépítési formáit nem lehet típusokba sorolni, de beszélhetünk a különböző létesítmények *telek- funkcionális- és környezeti igényeiről*, amik végül is megszabják elhelyezkedésüket és a beépítés formáit.

#### 3.23.1. *Az intézmény a kialakult lakóterületi telekrendszeren belül jelenik meg. A telekméreteket és a beépítés tematikus jellegű, vagyis a környező lakóterületi beépítési formához igazodnak. Hagyományos megoldás, aminek problémáit ma elsősorban a parkolási igények telken belüli kielégítése jelenti. Az értékes belső városi telkek jellegzetes felhasználási módja elsősorban irodai és kereskedelmi-szolgáltató funkciókkal.*

---

<sup>19</sup> A sortársasház egyetlen, közös telken felépült sorház, aminek lakásegységeit (a sorházzal és a zártsorú beépítéssel ellentétben) közös válaszfal határolja.

<sup>20</sup> Az épületforma (pl. négyzetes, L alakú vagy teraszos kialakítás stb...) nem érinti a beépítési módot.

<sup>21</sup> Az a körülmény, hogy a lakásokhoz telkek is tartoznak, nem mond ellent a telepszerűségnek; a 2. világháború utáni angol új városok pl. csaknem teljes egészükben telepszerűen, de kétszintes, kistelkes sorházakból épültek fel.

<sup>22</sup> A tömbtelek olyan nagyobb méretű telek, amin – szemben az egyedi telekkel – több főépület is elhelyezhető. A kategóriát kifejezetten a tömeges lakásépítés érdekében hozták létre.

- 3.23.2. Az intézmény ill. a létesítmény a tradicionális városi környezetben több kisebb telek összevonásával, saját funkcióját követő beépítéssel épül fel, vagyis sem a telek, sem a beépítés *nem tematikus jellegű*. A létesítmény ennek megfelelően megtörheti a környező beépítés homogenitását, de megfelelő telepítés és építészeti kialakítás esetén annak morfológiailag logikus térszervező csomópontjává, hangsúlyos elemévé, esetleg centrumává is válhat.
- 3.23.2. Az intézmény ill. létesítmény nagyságrendjénél és funkcióinak összetettsége miatt a tradicionális lakóterületek telekszervezetétől eltérő, sokszor területileg is elkülönült *önálló, nagyméretű telken* (telepen) épül fel. A beépítést már nem a környezet, hanem alapvetően a belső funkciók, valamint a közlekedési-szállítási és parkolási igények határozzák meg. Ide tartoznak pl. az ipari lételephelyek, a kórházak, a campus-jellegű egyetemek, laktanyák, bevásárló központok és más tematikus parkok több épületből álló beépítése.

### 3.3. A város morfológiája.

A morfológia magyarul *alaktant*, formatant jelent. A város morfológiáján nem csupán bizonyos formai ismérveket értünk, hanem mindenek előtt egyfajta *anatómiát*, sőt, *szövevettant* is. Ha az előzőekben a város területi és hálózati rendszereinek kölcsönhatását elemeztük, akkor most e kölcsönhatás eredményének alaktanával foglalkozunk.

#### 3.31. A történeti városok archetípusai.

A térképről – elsősorban a közúthálózat alapján is – leolvasható, hogy spontán, *organikusan nőtt*, vagy pedig *tervezett* településről ill. városrészről van-e szó. Az organikus növekedés eredménye általában szabálytalan, vagy legalább is nem geometrikus jellegű alaprajz. A nőtt város azonban nem azonos értelmű a tervszerűtlenel: a lassú, spontán növekedésnek is megvannak a maga törvényszerűségei, és megfordítva: a tervezett, geometrikus úthálózattal rendelkező városon is föl lehet fedezni a spontán növekedés jegyeit. Emellett megfigyelhető a különböző alaprajzi rendszerek *történeti egymásra rétegződése* is.

A nőtt városok archetípusa Európában *a középkori város*. A mai nagyvárosok magja legtöbb esetben középkori eredetű, ami nem csak az úthálózat viszonylagos szabálytalanságában, hanem az intenzív beépítésben és a szűk utcahálózatban is megnyilvánul. Az organikusan nőtt város másik, az európai hagyományoktól távol eső archetípusa *az orientális város* (arab, indiai stb.. városok) a maga *labirintikus jellegű* vagy *ágas-zsákutcás* város-szövetével. Tervezett, és így általában szabályos, közel *négyszögletű* ill. *sakktábla* alaprajzú városok már az ókorban is létesültek. Elsősorban *telepes városokról* van szó; ilyenek voltak pl. a kisázsiai görög kereskedő városok (pl. Miletosz vagy Priene), a római provinciákon létesített katonai erődvárosok (az ú.n. *castrumok*<sup>23</sup>), de hasonló jellegű tervezett városok a középkorban is épültek. A barokk korban sok középkori eredetű városba mesterségesen vágtak egyenes *sugárutakat*, hogy ezzel megkönnyítsék a közlekedést és a tájékozódást (ilyen pl. a híres római hármas sugárút az északról érkező zarándokok számára). Az ú.n. *rezidencia városok* újonnan telepített barokk fejedelmi székhelyek voltak általában kastéllyal, aminek egyik oldalára hatalmas díszparkot, a másikkra egy szabályos alaprajzú kisvárost telepítettek (prototípusa: Versailles). A kastélyból sokszor mindkét irányban *hármas sugárút* tárja fel a területet. A 19. század 2. felében végrehajtott nagyszabású európai város-átépítési munkálatok eredményeképpen az egykori városfalak helyén *körutak* épültek, amik középkori várostestbe bevágott *széles sugárutakkal* együtt megteremtették a *sugaras-gyűrűs nőtt*, de ugyanakkor *tervszerűen átépített* újkori város alaprajzi modelljét. A *derékszögű-hálós* alaprajzi rendszer újkori reneszánszát és egyben mai archetípusát az *amerikai telepes városok* képviselik. Az amerikai sakktábla alaprajzot - a világvárosi méretek miatt – *átlós utakkal* kombinálták. Végül a 20. századi kertváros mozgalom, és a 2. világháború utáni újváros építési projektek keretében *szabályos sugaras-gyűrűs*, vagy éppen *nem geometrikus jellegű oldott, íves, terephez idomuló alaprajzi rendszerek* is megjelentek.

A városok alaprajzi rendszerének értelmezéséhez meg kell jegyezni, hogy mióta az urbanizáció – legalább is a nagyvárosok esetében – kinőtte a kompakt várostestek történelmi kereteit, a nagyvárosok többé-kevésbé lehatárolható, *eltérő alaprajzú városrészekből* állnak, amiket csak a főforgalmi úthálózat köt össze. A településfejlesztést megalapozó vizsgálatok során célszerű megismerni a településszerkezet

<sup>23</sup> Mivel *Pannonia inferior* néven a Dunántúl egy ideig római provincia volt, számos városunk alaprajzán ma is áttűnik az egykori római castrum szabályos kontúrja (Győr, Szombathely, Székesfehérvár, Pécs, Óbuda-Aquincum).

történeti kialakulását; ennek legjobb módszere a történeti térképek összehasonlító elemzése.

### 3.32. Az utcák és terek alaklata.

A várost valójában az *utcák és terek folyamatoságán*, vagyis a *közterületeken* keresztül érzékeljük. Ha a várost organikus, élő képződménynek tekintjük, akkor az utcák és terek hálózatát a csontrendszerhez, vagy a vér- és ideghálózat rendszereihez hasonlíthatnánk. Egy másik analógia szerint a az utcák és terek a város *tartószervezete*: végül is ez "hordozza", tartja a területi-funkcionális elemeket. A közterületek azonban nem csak a közlekedést és a szállítást szolgálják, hanem sajátos *városépítészeti minőséget* is képviselnek. Ez a minőség az *utcák és terek építészetében* jut kifejezésre. Az utca tehát nem csak „közlekedési csatorna”, és a tér nem csak forgalmi csomópont, hanem egy folyamatos természetű, de tagolt térsornak vagy tér-láncolatnak, a város *közösségi zónájának* a része. Az utcának emellett

- *alaprajzi* (vízszintes) *vonalvezetése* (egyenes, hajlított, tört, íves stb..) és
- *függőleges vonalvezetése* (lejtés, lépcsők stb...) van. Az utca valójában hosszúkás tér, aminek - éppúgy, mint a térnek -
- *térfalai* vannak, amik lehetnek zártak vagy megnyitottak; a térfal-szerepet nem csak épületek, hanem a növényzet (pl. fasor) is be tudja tölteni; az út szélességétől és a térfalak magasságától függetlenül beszélhetünk az utca
- *térarányairól* (szűk, sikátor-szerű, kiegyensúlyozott, pl. 1:1 arányú, széles stb...). Az utca keresztmetszelve *útagozatokból* áll, amik közt nem csak az úttest, hanem a járda, az elválasztó zöldsáv, a fasor és egyéb elemek is megjelennek. Az utcát emellett minden esetben jellemzik
- azok a *funkciók és szolgáltatások*, amik két oldalát kísérik, valamint a *beépítés jellege*; az utca karaktere valójában elválaszthatatlan a városrésztől, amin áthalad.

Mint láttuk, az utcák közti szerepmegosztás már önmagában is egyfajta tipológiát hoz létre. A település térképe és a helyszíni bejárás alapján fel lehet állítani a helyben előforduló *terek tipológiáját* is. Ha eltekintünk a terek forgalmi szerepétől, akkor beszélhetünk a *terek alaklatairól*. A terek alaprajzi formája sokféle lehet, de az öncélú, formai osztályozás helyett fontosabb a tér keletkezésének tudatosítása, ami az alaprajzi formát is megmagyarázza. Ezzel kapcsolatban először tudatosítani kell, hogy a tér *organikus fejlődés*, vagy pedig *tudatos tervezés* eredménye-e. Az organikus terek általában az utcahálózathoz kapcsolódnak, azok csomópontjainál vagy bővületeiként jönnek létre. Jellegzetes típusai:

- az *utca kiszélesedése* (az ún. „Anger tér),
- az *útleágazások és útleágazások háromszög alakú tere*,
- a *tölcser tér*,
- az *útsatlakozások és kereszteződések tere*,
- az *utca-bővületek*,
- vagy az a tér, ami egy tömb kihagyásával jött létre: az ún. *tömbtér*.

A mesterséges, *tervezett terek* általában szabályos geometrikus formával rendelkeznek: négyzet, téglalap, kör, ellipszis, néha trapéz alakúak. A klasszikus városépítészeti együttesek sokszor tudatosan megkomponált utcák és terek *sorozatából* állnak. Miután városépítészeti szempontból az utcát is térnek, jóllehet „hosszúkas” térnek tekintjük, az utcák és terek szövedéke minden esetben *folytonos rendszert* alkot.

### 3.33. A közterületek és a térfalak.

Ha a telkek ill. ingatlanok a magánszféra, az utcák és terek pedig a közösségi sféra területei, akkor a *térfalak*, vagyis az épületek utca felőli homlokfalai a két sféra érintkezési vonalán, közös határán helyezkednek el, vagyis egyfajta *átmeneti zónát* képviselnek. Ezen a zónán helyezkednek el azok az építészeti elemek, amik a két birodalom: a magán- és a közösségi zónák közti kommunikációt szolgálják; ide tartoznak a bejárati kapuk, az előterek és előkertek, az árkád, az ablakok, sőt, a térfal architektúrája is. A település – főleg a városmagok – közterületeit és az épületek arra nyíló földszintjét a közvetlen érzéki kapcsolat lehetősége miatt éppen ezért *humán zónának* is szoktuk nevezni. A használat jellege és mértéke alapján a közterületeket

- *korlátlan közhasználatú*,
- és *korlátozott közhasználatú területekre*

lehet bontani a *közhasználat elöl elzárt* (magán jellegű) területekkel szemben. Időben és térben korlátozott közhasználatú szintfelületeknek tekinthetjük a különböző kereskedelmi, szolgáltató és egyéb

közintézmények közönségforgalmi részét. Ez utóbbiak használata általában térben és időben korlátozott ill. szabályozott. A korlátozott közhasználatú térségeknek egy sajátos típusa az, amelyiket csak egy meghatározott csoport használhat; ilyen pl. egy társasház kertje, vagy egy emeletes bérház udvara. Itt a használat társadalmilag és csak térben korlátozott ill. szabályozott. Az ilyen térségeket *csoport-zónának* is nevezhetjük.

Megállapíthatjuk, hogy minél gazdagabb ez a differenciáltság, minél tagoltabbak a város közösségi terei, annál jobban érezzük magunkat: az *urbanitás*, a *városiasság* nem annyira a beépítés intenzitásával vagy magasságával, hanem inkább a korlátlan és korlátozott közhasználatú szintfelületek *sűrűségével* és a köztes terek *differenciáltságával* arányos.

\* \* \* \* \*

Összefoglalóan azt mondhatjuk, hogy a település szerkezete több, egymástól relatíve független jelenség-síkon értelmezhető. Ezért a településszerkezet valójában egy olyan *kollázs*, aminek egyes rétegeit az előzőekben tárgyalt és értelmezett szerkezeti síkok alkotják. E síkok egymáson, mintegy egymásra rétegződve és egymást áthatva jelennek meg, és arra hívják fel a figyelmünket, hogy a település valóban összetett, komplex rendszer, aminek a *szerkezetisége* az egyik legfontosabb – jóllehet nem az egyetlen – életjelensége.

---

#### 4.0. A TELEPÜLÉS FEJLESZTÉSÉNEK SZEREPLŐI ÉS SZEREPEI

---

A településfejlesztés a település lakóinak boldogulását szolgáló egyes fejlesztések közérdekek alapján történő koordinációja. E koordinációs tevékenység gazdája a települési önkormányzat. Az önkormányzaton kívül azonban számos egyéb szereplő is közrejátszik a fejlesztésben; az önkormányzat feladata az, hogy - az alkotmányban előírtaknak megfelelően - biztosítsa a *magán- és közérdekek egyensúlyát*. Ennek megfelelően a településfejlesztésben részt vevő aktorokat is két nagy csoportra oszthatjuk aszerint, hogy a fejlesztés elsősorban magán, vagy közösségi érdekeket szolgál.

##### 4.1. A településfejlesztés magán szereplői

Az elsősorban *magánérdekeket szolgáló fejlesztők* a következők:

- ingatlan tulajdonosok
- ingatlanfejlesztők
- ingatlan befektetők
- hazai és külföldi pénzintézetek
- a helyi lakosság

##### 4.11. Ingatlan tulajdonosok.

Minden *ingatlan tulajdonos és bérlő, gazdasági társaság* vagy *társadalmi szervezet* (pl. az egyházak) potenciális fejlesztő. Minden ingatlantulajdonos érdekelt ingatlanjának értékállóságában vagy értéknövelésében, ezért érzékenyen érinti a környezet minőségében bekövetkező mindenfajta változás. A tulajdonos vagy bérlő - tulajdonosi vagy bérleti jogának fenntartása mellett - megteheti, hogy ingatlanát egy harmadik (jogi) személynek fejlesztés céljából bérbe adja, és részesedik a fejlesztés hasznából, de úgy is dönthet, hogy ingatlanát eladja. Aki ingatlanán - közvetlenül vagy közvetve - fejlesztést hajt végre, az részt vesz a település fejlesztésében. A fejlesztés jellege és mértéke nem csak a vállalkozói ill. fejlesztési szándéktól, hanem a városrendezési tervektől is függ: a városrendezési tervek egyrészt garantálják az ingatlanok értékállóságát, másrészt az építés jellegének és mértékének szabályozásával lehetővé teszik azok közösségi érdekeket nem sértő növelését.

##### 4.12. Az ingatlan fejlesztő

Az *ingatlan fejlesztő* az a vállalkozó, aki a fejlesztés helyét, tárgyát és mértékét kitalálja, a szükséges banki kölcsönöket beszerzi, azok visszafizetéséért kezességet tud nyújtani, és a fejlesztés, valamint az értékesítés folyamatát megszervezi. Az ingatlan fejlesztés egy meglévő terület vagy épület piaci pozíciójának javítását jelenti. Az értékteremtő folyamatban számos szereplő vesz részt (tervezők, kivitelezők, finanszírozók stb...), köztük az ingatlan fejlesztő a folyamat gazdája. Az ingatlan fejlesztő

nem szükségszerűen kell, hogy a terület vagy az építési telek tulajdonosa is legyen. A létrehozott ingatlan piaci terméknek szánja, vagyis a fejlesztés célja az ingatlan eladása. A fejlesztő számításai az ingatlanpiaci pillanatnyi kereslet/kínálat viszonyainak elemzésére épülnek. Ezzel kockázatot vállal, hiszen előfordulhat, hogy az előállított ingatlan nem, vagy csak késedelmesen tudja értékesíteni, ami számára veszteséggel jár. Az eladásra szánt ingatlanfejlesztés nem érdekelt a termék minőségének értékállóságában, sem az iránta való kereslet fenntartásában, és az ingatlan helyének kiválasztásánál is csak a pillanatnyi helyzetet, és nem a városszerkezet hosszú távú fejlődésének kilátásait veszi számításba. Az ingatlanfejlesztéssel járó kockázatot mérsékelheti, ha a fejlesztés egy konkrét vállalat vagy közhatalmi testület, így pl. települési önkormányzat megbízására készül. Ettől eltekintve a klasszikus ingatlanfejlesztés és a hosszú távú fejlődésben érdekelt várostervezés között jellegzetes érdekellentétek feszülhetnek,<sup>24</sup> ami a fejlesztési szándékok és a városrendezési tervek közti ellentmondásokban is kifejezésre jut. Az eladásra termelő ingatlanfejlesztő határozta meg az európai városok fejlődésének közvetlenül a 2. világháborút követő időszakát.

#### 4.13. Az ingatlan befektető.

Az *ingatlan befektető* abban különbözik az ingatlan fejlesztőtől, hogy nem eladásra, hanem bérbe adásra termel.<sup>25</sup> Ezzel az ingatlan értékmegőrző és folyamatos jövedelem termelő képességében érdekelt, vagyis a fejlesztés helyét, tárgyát és mértékét a településszerkezet hosszú távú fejlődésének előrebecslésére építi. A bérletre való termelés itt is kockázatos, de a kockázat mértéke csökkenthető, ha a potenciális bérlőkkel a befektető előzetesen szerződést köt, és a fejlesztést eleve az ő igényeiknek megfelelően végzi. Az ingatlan befektetők megjelenése a városszerkezetet alakító beruházások megvalósításában új lehetőségeket teremt az önkormányzatokkal való együttműködés számára, ami a városrendezési tervek reális elképzeléseiben is testet ölthet. Ennek alapja az, hogy

- az ingatlan befektetők pénzügyi lehetőségei általában nagyobbak, mint az önkormányzatoké, ezért az együttműködés a településfejlesztés stratégiai céljainak megvalósításában fontos szerepet tölthet be;
- a ingatlan befektetők általában reálisabban és mélyrehatóbban képesek felmérni a város gazdasági fejlődésének esélyeit, így az együttműködés piac-orientáltabbá teheti az ingatlan fejlesztéseket szabályozó rendezési terveket;
- az ingatlan befektetők érzékenyek a fejlesztés potenciális pozitív és negatív externalitásaira<sup>26</sup>, ami egybeeshet az önkormányzatok fejlesztési szempontjaival.

#### 4.14. A pénzintézetek

A *pénzintézetek* az ingatlan fejlesztői és befektetői tevékenység nélkülözhetetlen szereplői. A „fejlesztési bankok” a beruházás elindításához szükséges kölcsönöket csak akkor biztosítják, ha meggyőződnek a fejlesztés hatékonyságáról, és biztosítékokat kapnak a kölcsön visszafizetésére. A bankok akkor hiteleznek szívesen a nyereséges ingatlan vállalkozásnak, ha az építési telek a fejlesztő birtokában van: a föld ugyanis kellő biztosítékot jelent a hitel visszafizetésére. A pénzintézeteknek, mint finanszírozóknak az az érdekük, hogy tőkéjüket valóban jövedelmező vállalkozásba fektessék, ezért a kockázatvállalás mértékét is ennek megfelelően határozzák meg. A pénzintézetek nem csak a kölcsönök folyósítása révén, hanem közvetlenül, mint vállalkozók is részt vehetnek az ingatlanfejlesztési és beruházási piacon.<sup>27</sup>

#### 4.15. A lakosság.

A *települések lakossága* nem csak mint ingatlan tulajdonos lehet aktív szereplője a település fejlesztésének. A közvetlen demokrácia gyakorlásaként mint *civil szervezetek*, *helyi érdekképviseletek tagjai*, vagy a fejlesztési és rendezési tervek *lakossági egyeztetése* során is részt tudnak venni a döntési

<sup>24</sup> Ilyen érdekellentét pl. a „túlépítés”, vagy a „szuburbanizáció”. Az előbbi esetben a rövid távú ingatlanfejlesztési célok ütközhetnek a város fejlődésének hosszú távú érdekeivel, míg az utóbbi esetben a „kompakt város” vagy a „szétszórt város” ellentétéről van szó: a város abban érdekelt, hogy az ellátás és a város üzemeltetési költségei ne növekedjenek fölöslegesen.

<sup>25</sup> Ma a nyugati nagyvárosok irodapiacának 85%-a, a kiskereskedelmi ingatlanok 75%-a, a lakások 35-40%-a bérelt ingatlan.

<sup>26</sup> *Externáliákról* vagy külső gazdasági hatásról akkor beszélünk, ha egy gazdasági szereplő tevékenysége piaci ellentételezés nélkül befolyásolja egy másik szereplő helyzetét (l. később az infrastruktúráról szóló fejezetben).

<sup>27</sup> Az elmúlt időszak egyik ismert és fontos lakásépítési formáját az OTP teremtette meg, ahol is a lakásokat értékesítésre termelte, vagyis az ingatlan piacon mint ingatlan fejlesztő jelent meg.

folyamatokban. Emellett egy adott lakóhelyet vagy ingatlant ill. annak környezetét érintő fejlesztésnek lakossági haszonélvezői vagy éppen kárvallottjai lehetnek attól függően, hogy a beruházás a meglévő ingatlanok fel- vagy leértékelődését idézi elő. Nagyobb fejlesztések, projektek esetében a jogszabályok elő is írják, hogy az érintettekkel egyeztetni kell. Előfordulhat, hogy az egyeztetés során az érintettek olyan feltételeket is szabhatnak, ami az eredeti fejlesztés kibővítéséhez, pl. a sérelmezett térség környezeti minőségének javításához, vagy az érintettek igényeit szolgáló kiegészítő beruházásokhoz vezethet. A „tervezési alku” nem csak a beruházók és az érintett lakossági csoportok, hanem köztük és a település közhatalmi szereplői között is lefolytatható. A folyamat akkor demokratikus, ha a résztvevők alkupozíciója közt nincsenek lényeges különbségek.

## 4.2. A település fejlesztésének közhatalmi szereplői

A település közösségi érdekeit *közhatalmi szervezetek* képviselik. A településfejlesztés közhatalmi szereplői a következők:

- települési önkormányzatok
- kistérség és települési önkormányzati társulások
- megyei szint: megyei fejlesztési tanácsok
- regionális szint: regionális fejlesztési tanácsok
- országos szint: parlament, kormány, ágazati minisztériumok

### 4.2.1. A települési önkormányzat

---

A *települési önkormányzat* szerepe a település fejlesztésében legalább két szinten érvényesül. Először is saját költségvetésével, valamint megpályázott állami és egyéb fejlesztési kölcsönök és támogatások révén közérdekeket szolgáló *fejlesztőként* lép fel. A települési önkormányzat gazdálkodása során hatékonyságra törekszik, mégsem válhat egészen vállalkozói típusú szervezetté: nem elsősorban profitra termel, hanem a törvény által ráruházott jogoknál és kötelezettségeknél fogva a helyi ellátás feltételeit kell biztosítania: fejlesztési tevékenysége a *közjavak és közszolgáltatások* biztosítására irányul. Az önkormányzat másik fontos szerepe az, hogy *koordinálja* a település lakói és a magántőke által mozdított fejlesztési szándékokat. A település közösségének általában érdekében állnak a magánfejlesztések, amennyiben az élet minőségének emelését eredményezik, javítják az ellátást, munkahelyeket teremtenek stb...A települési önkormányzat ezért adott esetben anyagilag is támogathatja a közérdeket is szolgáló fejlesztéseket. A fontosnak tartott fejlesztések esetében az önkormányzat a magán-fejlesztők partnere, társ-beruházója is lehet. Ha ehhez a helyi lakosság érdekközösségei is társulnak, megvalósítható a Nyugat-Európában ismert *Public Private Partnership* (PPP) valamilyen formája. Ez utóbbihoz esetenként magán befektetők és fejlesztők egész sora, valamint egyéb (magán-, társadalmi-, területi és állami, valamint szakigazgatási jellegű) partnerek is csatlakozhatnak; ez a nagyobb, komplex beruházások (pl. városrész-rehabilitációs programok) szervezésének hatékony eszköze. A szomszédos települések közös fejlesztési projektjeinek megalapozásában és egyeztetésében fontos szerepük lehet az *önkormányzati társulásoknak*, valamint a *kistérségi szövetségeknek*. Ezek alulról szerveződő szövetségek, amik létrejöhetnek egy-egy feladat megvalósításának időszakára (pl. közös szennyvíztisztító telep létesítése), de működhetnek folyamatosan is (pl. a közös szennyvízhálózat üzemeltetése). A települési önkormányzat koordinációs szerepének egyik legfontosabb eszköze a területhasználát és a beépítés *szabályozása*. A szabályozási funkció az átfogó településrendezési tervek készítésében és egyeztetésében, valamint a *helyi építési szabályok* megállapításában ölt testet (l. később). A településrendezési tervek fajtáit, tartalmi követelményeit, elkészítésük folyamatát és az egyeztetések rendjét törvény szabályozza

### 4.2.2. A megyei önkormányzat

---

A megyei önkormányzatok szerepe elsősorban az, hogy a biztosítsa a megye kötelezően ellátandó feladatainak a megyei területrendezési tervvel, valamint a gazdaságfejlesztési és foglalkoztatási koncepciókkal való összhangját. A rendszerváltást megelőző jogállásuktól eltérően a megyék mai feladata tehát alapvetően az országos és a helyi fejlesztések koordinációjára szorítkozik. Szerepük kétirányú: segítik a települések együttműködését - különösen az önkormányzati társulásokat és a kistérségeket, másrészt szervezik az országos beruházások egyeztetését a helyi településfejlesztési és rendezési tervekkel.

### 4.2.3. Kormányzati szervek.

---



Önálló fejlesztőként léphetnek fel az *országos kormányzati szervek*, így maga a kormány, és az egyes szakminisztériumok. A kormány előkészíti és az Országgyűlés elé terjeszti a kompetenciájába tartozó törvényjavaslatokat, és összehangolja a különböző területfejlesztési célokat szolgáló állami pénzeszközöket. A kormány kezdeményezheti a hierarchia alsóbb fokán álló regionális fejlesztési tanácsok létrehozását, elfogadja a kiemelt térségekre vonatkozó területfejlesztési koncepciókat, elősegíti és támogatja a területfejlesztési önkormányzati társulások szerveződését. Az általuk képviselt *ágazati fejlesztési célokhoz* általában országos közérdekek fűződnek. De mivel minden fejlesztés valamilyen település területét érinti, szükség van az országos és a helyi érdekek egyeztetésére. Ebben az egyeztetési folyamatban fontos szerepet játszanak a *megyei önkormányzatok*.

#### 4.24. A területfejlesztési tanácsok.

---

A területfejlesztési törvény 1997-ben létrehozott egy fontos, a kormányzat és a települési önkormányzatok közt működő intézményrendszert: a *területfejlesztési tanácsokat* és ezek *munkaszervezeteit* (l. később a területfejlesztésről szóló fejezetben). E munkaszervezetek dolgozzák ki a különböző térségi fejlesztési célokat és koncepciókat, az ezekhez kapcsolódó támogatási, pályázati rendszereket, majd ez ezekről szóló előterjesztésekről a fejlesztési tanácsok, mint testületek döntenek. A területfejlesztési törvényben meghatározott feladatok ellátására létrejött az *Országos Területfejlesztési Tanács*, megalakultak a több megyét együtt kezelő, és főleg az EU forrásokra épülő pályázatokat menedzselő *Regionális Fejlesztési Tanácsok* és a *Megyei Területfejlesztési Tanácsok*. Mivel az egyes fejlesztések a nagyobb infrastrukturális beruházásoktól eltekintve mindig az egyes településekben valósulnak meg, a területfejlesztési források a településfejlesztési célok megvalósítását segítik elő.

## 4.2. A települési önkormányzatok felépítés és feladatai

Tekintettel arra, hogy a településfejlesztés és településrendezés gazdája, felelőse és irányítója végső soron a települési önkormányzat, ez utóbbi felépítésével és működésével külön is foglalkoznunk kell.

#### 4.21. Az önkormányzatiság előzményei.

---

A modern polgári önkormányzati rendszer Magyarországon csak a 19. század végére alakult ki. A korábbi nemesi közigazgatás néhány vonását még sokáig magán viselte, de - az európai önkormányzatiság elveinek fokozatos beépülésével - alapvetően két szervtípusra: az *állami közigazgatás helyi szerveire*, valamint a helyi közügyek intézésére létrejött *önkormányzati igazgatásra* épült. Ennek megfelelően a községi önkormányzatok ügyeit a *képviselőtestület* és annak végrehajtó szerve, az *előljáróság* intézte. A községekben a *bíró*, a városokban *polgármester* állt a testület élén. A községek feladat- és hatáskörükben önállóan jártak el; helyi rendeletalkotási joguk volt, vagyonukkal rendelkeztek, községi adókat állapíthattak meg és gondoskodtak a községi intézmények fenntartásáról. A nagyobb városok *középfokú közigazgatási szervnek* is minősültek, esetükben a községi és törvényhatósági jelleg egyaránt érvényesült. A megyei törvényhatóság élén álló *főispánt* az államfő nevezte ki, míg a vármegye első tisztviselője – az *alispán* – a törvényhatóságtól kapta a megbízást. Az 1949. évi alkotmány a hatalom egységének és oszthatatlanságának elve alapján ezt az önkormányzati rendszert felszámolta, és bevezette a szovjet típusú *tanácsi rendszert*. A helyi tanácsok az államigazgatási feladatok helyi végrehajtóivá váltak. Önállóságuk hiányát a hatáskörök korlátozottsága, az államhatalom korlátlan érvényesülése, valamint az a tény is biztosította, hogy tulajdonnal nem rendelkeztek – csupán az *állami tulajdon kezelői* voltak.

#### 4.22. Az önkormányzatiság elve.

---

A rendszerváltás követően az 1990-es *önkormányzati törvény* a központosított államhatalmi ágak megosztásával *szétválasztotta a közigazgatás állami és önkormányzati szintjét*. Az új települési önkormányzati rendszer kiépítésével újra érvényesültek a magyar önkormányzati hagyományok, továbbá az európai polgári államok önkormányzati tapasztalataira épülő *Európai Önkormányzati Karta* alapkövetelményei. Ennek megfelelően a törvény értelmében

- a választópolgárok helyi közössége önállóan és demokratikusan intézheti a helyi érdekű közügyeket,
- az önkormányzat a törvényben meghatározott keretek között a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi ügyekben szabadon dönthet, döntéseit az (alkotmány)bíróság csak jogszabálysértés esetén bírálhatja felül;

- a helyi közügyek ellátásához szükséges szervezeti, személyi és anyagi feltételek megteremtése szintén önkormányzati hatáskör, de annak ellátásához szükséges pénzügyi feltételeket az állami költségvetés biztosítja;
  - saját tulajdonával, valamint bevételeivel széleskörű önállóság és felelősség mellett rendelkezik;
  - az egyes önkormányzatok alapjogaik tekintetében egyenlőek, egymással alá- és fölérendeltségi viszonyban nem állhatnak, de feladatkörük tekintetében eltérőek lehetnek, vagyis érvényesül a *mellérendeltség* elve;
- más önkormányzatokkal szabadon társulhatnak.

#### 4.23. Az önkormányzatok típusai.

A helyi önkormányzatok két típusa a *települési önkormányzat* (ide tartoznak a községek, városok, megyei jogú városok, valamint a főváros és kerületei) és a *területi önkormányzat* (ide tartoznak a megyék). Ezen kívül létezhetnek *származtatott rész-önkormányzatok* is (településrészi önkormányzatok, pl. megyei jogú város kerületének képviselőtestülete). Budapesten *kétszintű önkormányzati rendszer* működik: a Fővárosi Önkormányzat és a Kerületi önkormányzatok jogaiban egyenlőek, de feladataikat munkamegosztás alapján látják el. Budapest Főváros Önkormányzata felel az összárosi jelentőségű és léptékű fejlesztésekért, valamint a város egészének fejlődését koordináló tervek elkészítéséért.

A *megyék* a tanácsi rendszerben a központi elosztási rendszer fontos és jelentős hatalommal rendelkező területi szervei voltak. A kistélepülések a fejlesztési forrásokhoz való hozzáférés tekintetében ki voltak szolgáltatva a megyei tanácsoknak, ezért a rendszerváltás után a megye politikai és gazdasági szerepét leépítették. A megyék azonban fontos *területi államigazgatási feladatokat* is ellátnak; ebben a tekintetben az illetékes szakminisztériumoknak vannak alárendelve. A *megyei önkormányzatok*, valamint a *megyei jogú városok önkormányzatai* kötelesek ellátni azokat a feladatokat, amelyekre a települési önkormányzatok nem kötelezhetők.

#### 4.24. A települési önkormányzatok felépítése.

A települési önkormányzatok *felépítésében* is felismerhető a döntéshozó és a végrehajtó hatalom kettőssége<sup>28</sup>, ami a képviselőtestület és a polgármesteri hivatal viszonyában testesül meg.

- A *képviselőtestület* az önkormányzati jog gyakorlásának általános és alapvető fóruma, egyben döntéshozó szerve (országos szinten megfelel az országgyűlésnek), aminek tagjait 4 évenként választják. Élén a *polgármester* (Budapesten főpolgármester) áll, a képviselőtestületi üléseket a *közgyűlés elnöke* vezeti. A képviselőtestület saját feladatainak megosztása érdekében állandó jellegű *szakmai bizottságokat* (országos szinten: parlamenti bizottságok) hoz létre. A településfejlesztés feladatkörével nagyobb településekben több bizottság is foglalkozhat. A szakmai bizottságok munkájában a beválasztott - többnyire laikus - képviselők mellett felkért külső, független szakértők is részt vehetnek, de szavazati joguk nincs. A képviselő testületnek joga van bizonyos döntési jogköröket átruházni a polgármesterre vagy a bizottságokra, de ezzel nálunk viszonylag ritkán élnek.
- A *polgármesteri hivatal* vagy *körjegyzőség*<sup>29</sup> ill. *kerületi hivatal* (ami emlékeztet a minisztériumokra) a képviselőtestület legfontosabb szerve, amit a képviselőtestület hoz létre saját döntéseinek előkészítése, valamint a döntések végrehajtása érdekében. Vezetője a *jegyző*, aki a polgármester irányításával végzi munkáját. A hivatal működését szakmai egységekben (osztály, csoport stb...) végzi; felépítését a testület határozza meg.

#### 4.25. A települési önkormányzatok feladatai

A települési önkormányzatok feladatait a helyi közszolgáltatások körében az önkormányzati törvény írja elő. Mivel nem lehet minden közszolgáltatás biztosítását megkövetelni, a törvény meghatározza és

<sup>28</sup> A demokratikus országok zömében a 2. világháború után a törvényhozó hatalom számos eleme átcsúszott a végrehajtó hatalom területére. A törvényhozó hatalom feladata maradt maga a törvényhozás, a költségvetés megállapítása, valamint a kormány működésének ellenőrzése. A kormány feladata inkább a végrehajtás szervezése és a törvények előkészítése, de szerepe a stratégiai döntések meghozatalára, a fő politikai irányok kijelölésére is kiterjed. Ennek következtében az államigazgatás súlya megnőtt.

<sup>29</sup> A körjegyzőség valójában hatósági igazgatási társulás, aminek keretében a társuló önkormányzatok megállapodnak a községenkénti hivatali feladatok közös ellátásában.

elkülöníti a *kötelező feladatokat* azoktól, amik biztosításában a települési önkormányzatnak *közre kell működnie*, és végül azoktól, amiket önként *felvállalhat*.

Az önkormányzatok *kötelező* feladatai

- az egészséges ivóvízellátás,
- az alapfokú oktatás,
- az egészségügyi és szociális ellátás,
- a közvilágítás biztosítása,
- a helyi közutak és
- a köztemetők fenntartása, valamint
- a nemzetiségi/etnikai kisebbségek jogainak érvényesítése.

A települési önkormányzat *közreműködik*

- a helyi energiaszolgáltatás megszervezésében,
- a foglalkoztatás biztosításában,
- az óvodai és az alapfokú oktatás megszervezésében,
- a közművelődés, a tudomány, a művészet és a sportolás támogatásában,
- az egészséges életmód feltételeinek elősegítésében.

A települési önkormányzat *a fentiekén túlmenően* olyan feladatokat is felvállalhat, amelyeket maga határoz meg. Köztük pl. a *fejlesztési és rendezési tervek* készítése,

- az épített környezet védelme,
- a lakásgazdálkodás,
- a vízrendezés és csapadékvíz elvezetés,
- a csatornázás,
- a helyi tömegközlekedés megszervezése,
- a közbiztonság és a tűzvédelem,

Az önkormányzatok feladataik ellátásához önkormányzati intézményeket és vállalatokat, vagy más szervezeteket alapíthatnak. A kötelező ellátási feladatokon túlmenően a vállalt feladatok teljesítéséhez a települési önkormányzat állami támogatásra jogosult. A települési önkormányzatok saját határaitokon átnyúló, *körzeti* feladatok megoldására is vállalkozhatnak *önkormányzati társulás* formájában.

#### **4.4. Az önkormányzatok gazdálkodása és a fejlesztések finanszírozása**

##### *4.4.1. Az önkormányzatok vagyona.*

Annak érdekében, hogy a települési önkormányzat képes legyen biztosítani a törvényben előírt közszolgáltatásokat, *saját tulajdonnal* és *önálló költségvetéssel* kell, hogy rendelkezzen. A helyi önkormányzat vagyona a tulajdonából és a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból áll. A Tanácsrendszer idején az önkormányzatok nem rendelkeztek saját vagyonnal, jöllehet az állami tulajdont viszonylag szabadon kezelhették. Az önkormányzatok tulajdonhoz való jutását a rendszerváltást követően részben az 1990 évi *önkormányzati törvény*, részben az 1991. évi ú.n. *vagyontörvény* teremtette meg. Ennek alapján az önkormányzatok tulajdonába kerültek az intézmények ingó vagyona és az ingatlankezelő szervek kezelésében lévő lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek, a közművek, a volt tanácsi közüzemű vállalatok vagyona, a volt állami tulajdonú beépítetlen földek és állami vállalatok kezelésében lévő belterületi ingatlanok stb...

Az önkormányzatok vagyona *forgalomképtelen, korlátozottan forgalomképes és forgalomképes* vagyonokból tevődik össze:

1. *forgalomképtelen vagyon*. Ide tartoznak azok a helyi közjavak és műszaki létesítmények, amelyek az ingatlan piacon nem jelenhetnek meg, értékesítésük nem lehetséges. Egyik csoportjukat a helyi közutak és azok műtárgyai, a másikat a közterek és közparkok képviselik.
2. *korlátozottan forgalomképes vagyon*. Olyan közjavak, amelyek értékesítése csak az ellátás egyéb helyen vagy módon történő biztosítása, vagy megszüntetése után lehetséges. Egyik csoportjukat a közművek és műtárgyai, a másikat az intézmények és középületek képezik.
3. *forgalomképes vagyon*:
  - önkormányzati tulajdonú egyéb telkek és ingatlanok,
  - önkormányzati lakások, intézmények;
  - állami kezeléséből átkerült üzemek telkei;

- a területen működő üzemek részvényei stb.

Az önkormányzati vagyon egy külön részét *törzsvagyonnak* nevezzük. A törzsvagyonba tartoznak azok a vagyontárgyak, amik közvetlenül a kötelező önkormányzati feladat- és hatáskör ellátását, vagy a közhatalom gyakorlását szolgálják. A törzsvagyon körébe csak forgalomképtelen vagy korlátozottan forgalom képes tulajdonok tartozhatnak. Az önkormányzati törvény lehetővé teszi a forgalomképes vagyontárgyak elidegenítését, megterhelését, vállalkozásba vitelét vagy más célú hasznosítását, de új vagyontárgyak létrehozását, bővítését, korszerűsítését is. A felelősségteljes és előrelátó vagyongazdálkodásra azonban az önkormányzatok nem voltak felkészülve. Sajnos a rendszerváltást követő első évek során az önkormányzatok - rövidtávú érdekektől vezérelve - forgalomképes vagyonuk jelentős részétől „megszabadultak”.

#### 4.42. Az önkormányzatok bevételei.

Az önkormányzat bevételeinek két nagy csoportját a *központi költségvetésből* származó bevételek és *saját bevételei* képezik. Településfejlesztési programjainak megvalósításához *külső pénzforrásokat* és *kölcsönöket* is megpályázhat. Az önkormányzatok gazdálkodásának alapja az, hogy csak annyi feladatot vállalhatnak, amennyire a bevételeik lehetőséget adnak. Ezen kívül nem csak a települési önkormányzatok, hanem az egyéni vállalkozók is megpályázhatják a *hazai finanszírozású pályázatokat*, valamint az *Európai Unió pénzügyi alapjait*.

4.42.1. A *központi költségvetésből* származó bevételek több forrásból származnak. Ezek közt

- az *átengedett központi adók* lényegében a helyben keletkezett és központilag befizetett személyi jövedelemadó (SZJA) összegéből az állami költségvetés által visszatérített hányad, aminek arányát az országgyűlés évenként állapítja meg.<sup>30</sup> Az átengedett központi adók felhasználásáról az önkormányzat szabadon dönt. A másik központi forrás
- a *normatív költségvetési hozzájárulás* (az ú.n. „fejkvóta”). A „normatív” jelző arra utal, hogy a támogatás egyik része a település naturális mutatói (népességszám, korcsoport eloszlás stb..) után jár, a másik része a kötelező önkormányzati feladatok ellátásához kapcsolódik (pl. általános iskolai oktatás stb..). A harmadik központi forrást
- a *címzett- és céltámogatások* képviselik. Ezek a helyi önkormányzatok nagy költségigényű, az Országgyűlés által kiemelt fejlesztési feladatok (pl. városrész rehabilitáció) finanszírozását segítik. Végül vannak
- *kiegészítő támogatások*, amik az önhibájukon kívül hátrányos pénzügyi helyzetbe került települési önkormányzatok megsegítését szolgálják, és ezek is elsősorban a kötelező önkormányzati feladatok ellátásához kapcsolódnak. A központi költségvetésből származó támogatások egy része igénylés vagy elszámolás alapján *utólag* jár, míg egy másik része *pályázati úton* nyerhető el.

4.42.2. A települési önkormányzatok *saját bevételei* is több forrásból származnak. Ezek közt a törvény által meghatározott *helyi adók* jelentik a legnagyobb hányadot. Ezen belül az települési önkormányzatok hatáskörébe tartozik, hogy e lehetőségekkel milyen mértékben élnek, vagyis lehetőségük van a helyi adottságok mérlegelésével *helyi adópolitikát* üzni. A törvényben meghatározott helyi adónemek:

- *Vagyoni típusú adók* két típusa az ingatlan vagyonhoz kapcsolódó *épitményadó*, amit a lakás és nem lakáscéljára szolgáló épületekre, épületrészekre vetnek ki, valamint a *telekadó*, ami a beépítetlen belterületi földrészletekre állapítható meg,
- *Kommunális jellegű adók* a helyi *kommunális adó* és az *idegenforgalmi adó*. A kommunális adó egyik fajtája a *magánszemélyek kommunális adója*, amiket az építmény- és telekadót fizető személyek fizetnek a tulajdonukban lévő lakás bérleti jogáért, míg a *vállalkozók kommunális adóját* az általuk foglalkoztatottak létszámának függvényében állapítják meg. *Idegenforgalmi adó* fizetésére az a nem állandó lakos kötelezhető, aki egy vendégéjszakánál többet tölt a településben.
- Helyi gazdasági tevékenységhez kötődő *iparűzési adók*. Helyi iparűzési adót a vállalkozási tevékenység után kell fizetni. Az adó-jellegű saját bevételek mellett még a következő *helyi bevételforrásokkal* is lehet számolni:

<sup>30</sup> A rendszerváltást követő első évben ez az arány csaknem 100%, 1998-ban már csak 30% volt.

- saját tevékenységéből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hozadékból származó nyereség, osztalék, kamat és bérleti díj,
- illetékbevételek,
- átvett pénzeszközök: környezetvédelmi és műemlékvédelmi bírság, működési ár- és díjbevételek, valamint a megosztott privatizációs bevételek.<sup>31</sup>

#### 4.43. Országos területfejlesztési pályázatok.

A tanácsi rendszerben a tanácsok – miután magán vállalkozásról nem lehetett szó – a települések legnagyobb fejlesztői is voltak. A településfejlesztés menedzselése akkor a központi pénzek, támogatások megszerzését célzó lobbizásban merült ki. A települések működtetésével és az alapellátás biztosításával kapcsolatos fejlesztéseket ma is az önkormányzatok végzik, így a menedzselés részben ma is az elhatározott fejlesztések megvalósítását lehetővé tevő különböző kisebb-nagyobb külső pénzeszközök elnyerésére irányul. A *területfejlesztésre biztosított központi forrásokhoz* az önkormányzatok és más, meghatározott fejlesztési szereplők általában csak a saját fejlesztési forrásaik kiegészítéseként férhetnek hozzá. Ezek különböző arányban vissza nem térítendő támogatások és kedvezményes hitelek, amik egyre nagyobb részben decentralizált formában, a *megyei fejlesztési tanácsokra* átruházott döntési mechanizmusokon keresztül kerülnek felhasználásra. A pályázatok kiírásával a központi kormányzat úgy tudja elősegíteni bizonyos országos jelentőségű fejlesztési célok megvalósulását, hogy közben a helyi erőforrásokat is aktivizálja. A pályázatok köre, tartalma a gazdaságpolitika és a területfejlesztés aktuális hangsúlyai szerint folyamatosan változik. A legfontosabb hazai finanszírozású pályázati rendszerek jelenleg a következők:

- *Területfejlesztési (vidékfejlesztési) célelőirányzat.* Célja az elsősorban mezőgazdaságból élő vidéki népesség esélyegyenlőségének javítása, a vidéki területek népességmegtartó erejének fokozása. Ezen belül támogatja pl. az ökológiai alapú komplex gazdaság-fejlesztési programokat, a kézműves mesterségeket, a falusi turizmust, a vidék szellemi és tárgyi örökségének megőrzését stb..
- *Területi kiegyenlítő támogatás,* amire az önkormányzatok önerő kiegészítése mellett pályázhatnak. Célja a területfejlesztés szempontjából kedvezményezett térségek termelő infrastruktúrájának fejlesztése: útépitések, vízelvezető rendszerek, iparterületek előkészítése, környezetvédelmi célú fejlesztések stb.. támogatása.
- *Céljellelű decentralizált támogatás* minden önkormányzat egyedi intézményfejlesztési, felújítási munkáihoz vehető igénybe.
- *Cél- és címzett támogatások,* amiket az önkormányzatok meghatározott fejlesztési célra kaphatnak. A céltámogatásra a kiírás szerint benyújtott pályázat automatikusan megkapja a támogatást (pl. egészséges ivóvíz biztosítása, tornaterem építése stb...). Címzett támogatás kiemelt, nagyobb volumenű fejlesztésekhez kapható parlamenti döntés alapján.
- *Ágazati támogatási rendszerek,* így a Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium által kezelt *agrár támogatási rendszer,* vagy a Gazdasági Minisztérium „*Széchenyi terv*”-e stb..

Az *Európai Unió fejlesztési támogatási rendszere* szorosan összefügg az EU fejlesztési politikájával. Az EU-hoz való csatlakozásunk aktualitása, a hazai területfejlesztési rendszerrel való kompatibilitása és a pénzügyi alapok nagyságrendje miatt is a kérdést a területfejlesztésről szóló fejezetben tárgyaljuk.

## II. A TELEPÜLÉSTERVEZÉS

### 5. TERVEZÉSELMÉLET

#### 5.1. A településtervezés fogalma

<sup>31</sup> Az önkormányzatok megalakulásakor az alapítói jog gyakorlása tekintetében tanácsi vállalatnak az Állami Vagyoniügynökség által történő értékesítéséből származó bevétel 50 (majd 20)%-a az alapítói jogot gyakorló települési ill. megyei önkormányzatokat illette meg.

### 5.11. A tervezés szerepének átalakulása.

A települések tervezésének története egyidős az emberi kultúrával.

A 2. világháború utáni Európa újjáépítésében mind központi, mint pedig lokális szinten „a gondoskodó állam” ideológiája érvényesült, ami feltételezte a politikai liberalizmust, a pluralizmust és a demokrácia intézményrendszerét. A társadalom újjászervezésének dilemmája mindig is az volt, hogy ha a hatalmat szétosztják, akkor az anarchiához, ha viszont összpontosítják, akkor az diktatúrához vezet. Ennek az ősi problémának a megoldására hozták létre a hatalmi ágak megosztását, vagyis elválasztották egymástól

- a törvényhozó,
- a végrehajtó és
- a bírói hatalmat.

A 20. századi diktatúrák közös vonása, hogy a demokráciának ezt az alapelvét figyelmen kívül hagyták, és a döntéseket - a „tervezéskor” ideológiája ellenére - a napi politizálás szintjére redukálták. Védelmükre szolgálhat, hogy a háború utáni Európa demokráciáiban is rendkívüli módon *megnőtt a közhatalom befolyása* az élet csaknem minden területén, ezért a szakirodalom sokszor a *municipális szocializmus* időszakáról beszél. A politikai és gazdasági különbségek ellenére ez a szemlélet a nyugat- és kelet-európai országokra egyaránt jellemző volt. Szilárdan hittek a társadalmi folyamatok „tudományos” megismerésének és irányításának lehetőségében<sup>32</sup>. Ennek megfelelően a település- és regionális tervezést egyfajta *technokrata* szemlélet jellemezte, ami a következő posztulátumokra épült:

- a. *A gazdasági növekedés önérték*, ami az életszínvonal általános emelkedéséhez vezet, és szükségszerűen társadalmi-gazdasági szerkezetváltozásokkal, valamint a természet átalakulásával jár. A terv szerepe az, hogy ezeket a változásokat érvényre juttassa.
- b. *A tervezés folyamata technikai jellegű probléma*, ami az adatfeldolgozás, a modellezés és a szervezéstechnika korszerű eszközeivel racionalizálható és kézben tartható.
- c. *A demokrácia formális intézményei* biztosítják a társadalom ellenőrzését a tervezés fölött, vagyis a tervezés a közérdek szolgálatában áll.

A *Római Klub* híressé vált jelentései a 60-as évek végétől kezdve rávilágítottak a növekedés abszolút hatáira és az erőforrások korlátozottságára, és ezzel aláásták a fogyasztás-centrikus fejlődés ideológiáját. Kiderült, hogy a fejlődés társadalmi és ökológiai szempontjait elhanyagolták, a „tudományos”-nak mondott tervezés öncélúvá vált, és áttekinthetlenné tette a döntéshozatalt, aminek viszont hatalmas üzleti érdekek lettek a haszonélvezői. Mindez az olajválsággal karöltve a „jóléti állam” általános válságához vezetett. A válságból való kivezető utat csak a korábbi „*paternalista*” tervezési rendszer *társadalmasítása* jelenthette. Ennek nyomán a korábbi premisszákat is felül kellett bírálni, aminek eredményeképpen ma a következő tervezés-filozófiai elveket valljuk:

- a. *A gazdasági növekedés nem önérték, hanem csak eszköz*, ami nem vezethet sem a társadalmi értékek, sem a természeti és épített környezet egyensúlyának megbomlásához.
- b. *A tervezés nem elsősorban műszaki, hanem morális tevékenység*, ami az érdek-különbségek mögötti érték-különbségek feltárására, és azok kiegyenlítésére törekszik. A tervezés nem objektív folyamatok irányítása, hanem emberi cselekvések motiválása.
- c. *A tervező ne csak tervezzen, hanem kommunikáljon*. Az új szemlélet a demokratikus intézményeket csak keretnek tekinti, amin belül a különböző társadalmi csoportokkal együtt kell működni.

### 5.12. A tervezés értelmezése.

A tervezés operatív értelemben olyan tevékenység, ami *kitűz egy célt, és annak elérése érdekében eljut egy cselekvési programig*. Az emberi településekre vonatkoztatva *kétfajta célról* is beszélhetünk: az egyik a közösség életkörülményeiben fennálló hiányosságok, vagy a környezet állapotának ismeretében meghatározza a beavatkozások szükségességét, míg a másik konkrét cselekvési programokat rögzít.<sup>33</sup> A kettő megkülönböztetése azért is fontos, mert míg az egyik egy *elérendő célt*, mint *jövőbeli állapotot* fogalmaz meg, addig a másik esetben a cél megvalósításának inkább az *eszközéről, a hozzá vezető útról*

<sup>32</sup> Ennek egyik jellegzetes megnyilvánulása az *általános rendszerelmélet* megjelenése az urbanisztikában.

<sup>33</sup> Az angol szakmai nyelv világos különbséget tud tenni a kétféle cél között. Az elsőt *goal*-nak, a másodikat *objective*-nek nevezi. A magyarban a *goal*-t inkább *irányelv*-nek, az *objective*-t konkrét *feladat*-nak, programnak fordíthatjuk. Ugyancsak az angol szóhasználat különbözteti meg az *urban planning*-et az *urban design*-től: az első átfogó társadalmi-gazdasági tervezést, mintegy programozást, míg a másik konkrét területi-műszaki tervezést jelent.

van szó, ami konkrét projektekben realizálható. Ebből következik, hogy *ugyanazt a cél-állapotot többféle eszközzel* is meg lehet valósítani. Leegyszerűsítve az első esetben település- ill. területfejlesztésről, a másodikban település- ill. területrendezésről beszélünk. A településtervezés *funkcionális szempontból* alapvetően két elkülöníthető, de egymáshoz kapcsolódó tevékenységi kört fed le:

1. *a fejlesztés tervezése*, ami a település gazdaságának fejlesztésére, a helyi társadalom egészének boldogulására és az átfogó területgazdálkodás és a fenntartható fejlődés megvalósítására irányul;
2. *a szabályozás tervezése*, ami a területhasználat és az építés mértékének, módjának és minőségének társadalmi kontroljára vonatkozik;<sup>34</sup> a szabályozás általános céljait a fejlesztési programok, konkrét tartalmát pedig a településrendezési tervek tartalmazzák.
3. A fentieket meg kell különböztetni *a projektek tervezésétől*, ami az egyes építési telkek és telekcsoportok ill. ingatlanok, valamint a kommunális beruházások konkrét műszaki terveiben realizálódnak - jóllehet ebben az esetben is egyértelműen elkülöníthető *a fejlesztési cél* (mint a létesítmény létrehozása, vagy a maximális profit biztosítása) *a megvalósítás alternatíváitól*, amiket a cél függvényében lehet optimalizálni.

### 5.13. A településtervezés időtávlatai

---

A települési önkormányzatoknak a települések fejlesztésére vonatkozóan az *időtávlát*, az annak növekedésével jelentkező *komplexitás* mértéke, valamint a *részletezettség* alapján a következő *tervfajta*it különböztetjük meg:

1. Az *éves költségvetés* a települési önkormányzat gazdálkodásának alapja, ami *működési és felhalmozási* (fejlesztési) költségvetési mérlegre tagozódik. Mindkét tétel esetében a kiadásoknak és a bevételeknek egyensúlyban kell lenni. A költségvetési tervet nem szabad összetéveszteni a fejlesztési tervekkel.
2. A *településpolitikai program* általában *középtávra* (3-6 év), gyakorlatilag az önkormányzati választási ciklus időtartalmára (4 év) készített településfejlesztési célok és azok megvalósítását szolgáló elképzelések összessége. Célja az, hogy a választó polgárok számára eligazítást adjon róla, hogy a képviselők ill. a polgármester a ciklus 4 éves időtartama alatt milyen irányba kívánja vezetni a település fejlesztését, mik azok a legfontosabb fejlesztési célok, amik megvalósítását felvállalja. Az éves költségvetés tematikus tervezetét a településfejlesztési program alapján készítik el.
3. A *településfejlesztési koncepció* általában *hosszú távra* (7-15 év), gyakorlatilag 3 választási ciklusidőre, vagyis  $4 \times 3 = 12$  évre fogalmazza meg a tennivalókat. A koncepció jövőképét ad a településben élőknek, és meghatározza a lehetséges fejlődési irányokat és azok összefüggéseit. Értelemszerűen elemeznie kell a település társadalmi, gazdasági, ökológiai, infrastrukturális stb.. állapotát, és fel kell vázolnia a település fejlődésének hosszú távú koncepcióját, aminek része az első 4 évre szóló településpolitikai program. A hosszú táv miatt a fejlesztési koncepciókat „karban kell tartani”, ami azt jelenti, hogy a jelentősebb változások, vagy új tényezők megjelenése esetén a tervet felül kell vizsgálni.
4. *Településrendezési tervek*. Általában *nagy távlatra* készülnek (15 éven túl). A rendezési típusú tervek a településfejlesztési koncepció elképzeléseit fordítják le konkrét területi-ökológiai-műszaki jellegű tervfajtaikra. Az 1997-as Étk. értelmében ma Magyarországon a következő típusú településrendezési tervek léteznek:
  - településszerkezeti terv,
  - szabályozási tervek,
  - helyi építési szabályzat.

A nagy távlat miatt a rendezési terveket időszakosan (általában 5 évenként) felül kell vizsgálni, és módosítani kell. A tervfajtaik tartalmi követelményeiről és jóváhagyásuk rendjéről részletesen a 8.0. fejezetben lesz szó.

### 5.14. A fejlesztés és a rendezés viszonya.

---

A város- és településfejlesztéssel kapcsolatos első hazai törvény 1937-ben született, ami az európai szokásoknak megfelelő rendszert kívánt bevezetni. Eszerint minden városnak hármass feladata volt:

- meg kellett állapítania a *városfejlesztési tervét*,

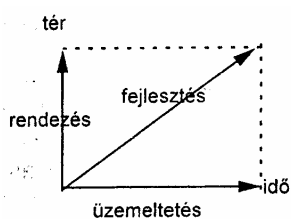
---

<sup>34</sup> Az angol szóhasználatban a fejlesztés tervezése a *development planning*, a szabályozás tervezése pedig a *development control*.

- általános és részletes *rendezési tervet* kellett készíteni, valamint
- *teleknyilvántartást* kellett vezetnie.

A városfejlesztési tervet *önálló*, elsősorban *várospolitikai* jellegű tervfajtának tekintették, aminek kettős feladata egyrészt a város gazdasági és társadalmi fejlődésének meghatározása, másrészt a területi-műszaki jellegű rendezési tervek megalapozása, „programozása” volt. Az 1997-es építési törvény szerint a településfejlesztés nem más, mint *a rendezési tevékenység megalapozása*. Eszerint a fejlesztés általában *a miért, mit, mennyit és miből* kérdésre, a rendezés *a hol és hogyan* kérdésekre ad választ. Az 50-es évektől kezdődően a kétfajta szerep összemosódott: a fejlesztési program a rendezési terv részévé vált, aminek célja az volt, hogy érvényesülhessen az állami kontrol.<sup>35</sup> A rendszerváltást követően az önkormányzatok függetlenségével ismét lehetővé vált, hogy a települések önálló, független fejlesztési politikát gyakoroljanak, és sorsuk alakítását saját kezükbe vegyék. De mivel csak az építésüghöz tartozó településrendezési tevékenységeket szabályozó törvény elfogadására került sor<sup>36</sup>, és „a településügyi törvény” mind a mai napig (2002) nem lépett érvénybe, a kettősség elvi és gyakorlati alapjai újra termelődnek. Pedig a települések általában előbb fogalmazzák meg azt, hogy milyen irányban képzelik el jövőbeli sorsukat, és csak ennek megfelelően látnak hozzá a település fizikai szerkezetének és arculatának alakításához.

A fejlesztés és a rendezés viszonyát úgy is fel lehet fogni, hogy mindenfajta terv tartalmaz fejlesztési és rendezési jellegű elhatározásokat, de minél inkább közelít a terv a település léptékéhez, annál több benne a rendezési jellegű elem, és minél inkább távol a terv léptéke, annál több benne a fejlesztési jellegű elem. A kétfajta tervezési szint közös alapját az jelenti, hogy mindkettő a társadalmi folyamatok *térbeli vetületeivel* foglalkozik. Ha a térbeliséget „közös nevezőnek” tekintjük, akkor az *urbanisztika* nem más, mint számos, a települések fejlesztésével, rendezésével, üzemeltetésével stb... foglalkozó szaktudomány, valamint tervezési és szervezési tevékenység közös metszete, amelyet a település mint komplex rendszer *holisztikus* megközelítése jellemez. A holisztikus megközelítés a szakági megközelítésektől alázatot és a település egésze iránti elkötelezettséget jelent.



A fejlesztés és a rendezés közti viszonyt egy másik aspektusból úgy is értelmezhetjük, hogy a fejlesztést tekintjük értékteremtő tevékenységnek, és vektorként ábrázoljuk. Ekkor a vektor térbeli vetületét *rendezésként*, időbeli vetületét pedig *üzemeltetésként* értelmezhetjük. Tágabban értelmezve azonban a fejlesztés *a településügy* egészéhez rendelhető, ami a település társadalmi-gazdasági fejlődésének és működtetésének egészét fogja át, míg a rendezés *az építésüghöz* tartozik, vagyis a településügyön *belül* csak egyike a tervezési

tevékenységeknek. A két, egymásnak részben ellentmondó felfogás kialakulásához nálunk az is hozzájárult, hogy a településfejlesztés és a településrendezés irányítása a rendszerváltás után két különböző minisztériumhoz tartozott.<sup>37</sup> *A valóságban a fejlesztés és a rendezés két, egymást kölcsönösen feltételező tevékenység, szembeállításuk nem indokolt.* Ebben az értelemben beszélünk *integrált településtervezésről* is, ami a kétfajta tevékenységet nem választja el egymástól, ill. a településtervezést a fejlesztési és rendezési tevékenységek kölcsönhatásban álló egységeként fogja fel. *A településfejlesztés a települési önkormányzat önmeghatározásának és jövőképeinek foglalata, míg a településrendezés a közigazgatás része és a helyi közszolgáltatások körébe tartozik.* Ez azt jelenti, hogy a tervezés nem csupán az önkormányzatok belügye, hanem a legtágabb értelemben véve is *közügy*, amibe a helyi lakosságnak beleszólási joga van. Ezen túlmenően a tervek az ingatlanfejlesztők számára nélkülözhetetlen információforrást képviselnek, ami fejlesztési szándékuk kialakítása szempontjából számukra legalább olyan jelentős, mint az ingatlan nyilvántartás adatai. Ezért nem csak maguk a tervek nyilvánosak, hanem *a tervkészítés és a tervmódosítás folyamatának is nyilvánosnak, áttetszőnek és ellenőrizhetőnek kell lennie.* A településtervezés a fentiek következtében egyaránt szolgálja a települési önkormányzat jövőre

<sup>35</sup> Az állami ellenőrzés abban is megnyilvánult, hogy rendezési tervet - és így tervezési programot is - csak kijelölt állami tervező intézetek készíthettek.

<sup>36</sup> Ez az 1997-ben elfogadott „Az épített környezet alakításáról és védelméről” (rövidítve: Étv.) szóló törvény, valamint az „Országos Településrendezési és Építési Követelmények” c. kormányrendelet.

<sup>37</sup> Kezdetben a településrendezés a közlekedésügyért és hírközlésért (KÖHÉM), aztán a környezetvédelemért (KTM), majd a földművelésügyért és vidékfejlesztésért (FVM) felelős minisztériumhoz, míg a településügy a Belügyminisztériumhoz tartozott. Az 1992-es kormányváltást követően mindkét irányítási kör a Belügyminisztériumhoz került.



vonatkozó elképzeléseinek rendszerbe foglalását ("fejlesztés"), valamint az építési hatósági munka szakmai megalapozását és az ingatlanfejlesztők jogbiztonságát ("rendezés").

#### 5.15. A területi tervezés és a településtervezés

Az EU hivatalos szakmai nyelvezetében különbséget tesz *spatial planning* (terület- és településfejlesztés) és *physical planning* („fizikai tervezés”, területrendezés, a területfelhasználás szabályozásának tervezése)<sup>38</sup>, de a fejlesztési tervezés megkülönböztetésére újabban használják a *spatial development* kifejezést is. A magyar szakmai szóhasználat átfogó fogalomként *terület-* ill. *településtervezés*ről beszél, aminek részei

- a területfejlesztés és területrendezés, valamint
- a településfejlesztés és településrendezés.

A terület és a település fogalompárja közül tulajdonképpen a területi tervezés az átfogó fogalom, ami értelemszerűen a településtervezést is magában foglalja (miután a település is egy adott területen helyezkedik el). Ennek ellenére a területi tervezést inkább szűkebb értelemben használják, amikor is a település igazgatási területénél nagyobb területegységek (településcsoportok, megyék, régiók stb...) fejlesztési és rendezési terveiről van szó (l. a 9. fejezetben). Ebből adódik azonban, hogy a kétfajta területi lépték között szoros kölcsönhatásnak kell lennie: a településfejlesztésből adódó elhatározásoknak be kell épülniük a területfejlesztési tervekbe, és megfordítva: a területrendezési tervek bizonyos elhatározásait kötelezően érvényesíteni kell a településrendezési tervekben is. A területi és a településtervezés emellett államigazgatási szempontból is elkülönül egymástól: a területi tervezés általában a szakminisztériumok felett álló szervezet (a rendszerváltás előtt ez volt az Országos Tervhivatal, ma a Miniszterelnöki Hivatalon belül működik), a településtervezés viszont a települési önkormányzat feladat- és jogköre.

#### 5.16. A tervek jogállása, részletezettsége és az egyeztetési kötelezettség.

A tervek jogállása a különböző országokban még azonos elnevezés mellett is különböző lehet. Ez abból adódik, hogy az ország közigazgatási struktúrájában az egyes tervek jogalánya, feladata és funkciója sok tekintetben eltérhet egymástól. Van, ahol a terv elsősorban kötelező, *normatív elemeket* tartalmaz, és van, ahol csak a helyi politika és a fejlesztési vállalkozások, valamint az egyeztetések *orientáló eszköze*. Van, ahol csak a területfelhasználást szabályozzák, és van, ahol a használatot is<sup>39</sup>. Magyarországon a tervek helyhatósági jóváhagyásának két szintje a *határozat* és a *rendelet*. A határozat csak az önkormányzatra kötelező, a rendelet azonban mintegy helyi törvény, és mindenkire kötelező, aki a településben él ill. ott fejleszteni, építkezni kíván.

Összefüggés van a tervek *jogállása, távlata*, valamint *léptéke* ill. *részletezettsége* közt. Minél nagyobb távlatra készül egy terv, annál nagyobb léptékben készül, és a léptéknek megfelelően alacsony részletezettséggel; egy 1: 10.000 m.a.-ban készülő terv már aligha tartalmazhat információkat az egyes ingatlanokra vonatkozóan, de még az 1:5000 m.a. térkép sem alkalmas arra, hogy pl. a telkek beépíthetőségére vagy a szabályozás szélességére vonatkozó információkat az elvárható pontossággal ábrázolja. Emellett minél nagyobb távlatra készül a terv, értelemszerűen annál több bizonytalanságot is tartalmaz. Mindebből adódik, hogy a nagyobb léptékű terveket általában csak határozattal hagyják jóvá. A rendelettel jóváhagyott tervek már konkrét építési jogokat és korlátozásokat is tartalmaznak, ennek megfelelően – még akkor is, ha pl. a szabályozási tervek mintegy 15 éves távlatra készülnek – léptékük és ennek megfelelő részletezettségük az előbbieknél nagyobb: az alaptérképek léptéke általában 1:2000 vagy 1:1000.

A településfejlesztési és rendezési terveket ugyan a települési önkormányzat hagyja jóvá, de a jóváhagyás feltétele a *szakhatósági* (vagy állam- ill. szakigazgatási) szervekkel<sup>40</sup>, valamint a helyi *lakossággal* történő *egyeztetés*. A szakhatósági egyeztetések szerepe az, hogy az állam – a szakminisztériumokon keresztül – képviselni tudja egyrészt a település területén túlnyúló infrastrukturális és egyéb, a települést

<sup>38</sup> Az Egyesült Királyságban a *spatial planning* a terület- és településfejlesztést és a területfelhasználás tervezését (vagyis a fizikai tervezést) egyaránt jelenti. Francia nyelvterületen ebben az integrált értelemben használják az *aménagement du territoire*, az *urbanisme* és a *politique de la ville* kifejezéseket.

<sup>39</sup> Az OTÉK pl. a területfelhasználási kategóriákat a bennük elhelyezhető *építmények* megnevezésével, míg pl. az amerikai rendszer az adott övezetben megengedett *tevékenységek* részletes felsorolásával határozza meg.

<sup>40</sup> A jelenlegi törvényi előírások szerint mintegy 27 (!) államigazgatási szervvel kell a rendezési terveket egyeztetni.

is érintő fejlesztések területi igényeit, másrészt az országosan kötelező szakági normatívákat. A tervezés folyamatában ezért az állam törvényileg rögzíti az eljárási- ill. egyeztetési rendet: a rendezési tervek csak ennek betartásával ill. dokumentálásával hagyhatók jóvá. Ugyanez vonatkozik a lakossággal történő egyeztetésekre is. A szakági egyeztetések mellett a tervek szakmai megalapozottságát helyi (települési) és országos *tervtanácsok* biztosítják.

#### 5.17. A túl- és alultervezés veszélye.

A településtervezés hatékonyságát – mind fejlesztési, mind rendezési szinten – a túltervezés legalább annyira veszélyezteti, mint az alultervezés. Túltervezésről akkor beszélünk, ha a közhatalom – merő jószándékból, vagy a folyamatban résztvevő szakágak ambíciója miatt – a terv távlatával vagy műfajával és távlatával össze nem egyeztethető részleteket is megköt. Így pl. egy hosszú távra szóló szabályozási tervben fölösleges olyan részleteket megadni, amik pontos tartalmáról és formájáról csak a konkrét fejlesztési szándék megjelenésekor lehet dönteni. Alulszabályozásról akkor van szó, amikor a terv – a gazdaság liberalizálásának szándékával – kevesebbet szabályoz, mint amire a közösség érdekeinek érvényesítése szempontjából minimálisan szükség lenne.

A tervezési és engedélyezési eljárás flexibilitását szolgálja az *eseti eltérés engedélyezésének jogintézménye*. Bizonyos apróbb, a terv egészét és az összefüggéseket nem érintő részletek megváltoztatásának, vagy az övezeti előírásoktól való kisebb mértékű eltérés engedélyezésének jogát egy-egy konkrét építési engedélyezési eljárás során (tehát csak eseti ügyekben) a települési önkormányzat képviselő testülete átruházhatja a szakmailag érintett bizottságra, vagy az építési hatóságra. Ezzel elejét lehet venni annak, hogy minden apróbb változás esetén újra kellessen futtatni a terv módosításának procedúráját. Az eseti eltérés jogintézménye azonban tág teret nyithat a korrupciónak, ezért ahol ezzel a lehetőséggel élni kívánnak, ott a speciális eljárási szabályokat a terv jóváhagyásával együtt önkormányzati rendeletben kell rögzíteni.

A túl- és alultervezés ellentmondásainak feloldását célozza a *flexibilis tervezés*, valamint a *permanens* vagy *folyamatos tervezés* ideája. A flexibilitás igénye nem jelent mást, mint hogy a terv nyitva hagy olyan kérdéseket, amiket a terv jóváhagyásának időpontjában még nem lehet nagy biztonsággal eldönteni. A flexibilitást szolgálja bizonyos *alternatívák* szerepeltetése is: ennek azonban inkább a tervezés folyamatában van szerepe, és a döntések megalapozottabb előkészítését szolgálhatja. Az ú.n. folyamatos tervezés jelszava arra utal, hogy a folyton változó társadalmi-gazdasági környezethez csak a tervezés folyamatos adaptációjával lehet alkalmazkodni. Ez az igény ismét csak a tervezés folyamatára vonatkoztatható; a rendelettel jóváhagyott terveket nem lehet kitenni folyamatos módosításoknak, hiszen ezzel éppen a terv stabilizáló szerepe, a jogbiztonság igénye sérülne. Emellett természetes, hogy a terveket bizonyos időszakonként felül kell vizsgálni, és ennek eredményeképpen módosítani: ennek azonban a teljes tervezési és egyeztetési folyamat megismétlésével kell járnia.

## 6.0. A TELEPÜLÉSFEJLESZTÉSI KONCEPCIÓ

A településfejlesztési koncepció kialakításának tartalmi követelményeit és módszertanát ma Magyarországon semmilyen rendelet vagy hivatalos dokumentum nem írja elő, kidolgozása is csak a rendezési tervek megalapozásaként, a településszerkezeti tervhez kötötten kötelező a települési önkormányzatok számára. Mivel azonban az önkormányzatoknak érdeke, hogy jó irányban és hatékonyan tudják irányítani ill. befolyásolni a települési folyamatokat, a nagyobb városok önállóan, a rendezési tervektől függetlenül készítik el településfejlesztési koncepciójukat, a kisebbek pedig a településrendezési tervek készítőjétől várják el ennek rögzítését. Az önálló fejlesztési koncepció elkészítését az önkormányzat rendszerint külső szakértő csoportra bízta, jóllehet fontos lehet belső tagok részvétele is. A műfaj „lebegtetésének” nem csak az az oka, hogy *nincs településügyi törvény*, hanem az is, hogy - a közös vonások ellenére - minden település *egyszeri jelenség*, problémái és lehetőségei *egyediek*, ezért nem is lenne jó, ha országos előírások korlátoznák a leginkább egyedi jellegű terv: a fejlesztési koncepció műfaját és tartalmi követelményeit. Ha azonban az önkormányzat elkészítteti településfejlesztési koncepcióját, akkor azt *határozati formában* a képviselő testületnek jóvá kell hagynia.

### 6.1. A településfejlesztési koncepciót megalapozó vizsgálatok és elemzések

Az ismétlések és a fölösleges átfedések elkerülése, valamint a különböző jellegű és szintű tervek *közös megalapozása* érdekében célszerű a szükséges *alapvizsgálatokat* egy ütemben elkészíteni. Ez a vizsgálati anyag mind a fejlesztési, mind a rendezési tervek készítésének kiinduló pontja. Ez nem jelenti azt, hogy az egyes tervek sajátosságaihoz, léptékükhöz és céljaihoz adott esetben ne kellessen *kiegészítő, aktualizáló vizsgálatokat* is készíteni. A vizsgálatok és elemzések egyik legfontosabb módszertani és szemléleti követelménye a *probléma és érték-orientáció*. Ez azt jelenti, hogy nem a tények hiánytalan, tudományos teljességre törekvő rögzítése a cél, hanem az, hogy a fejlesztési célok megfogalmazása érdekében rámutasson egyrészt a *feszültségekre, hiányosságokra és működési zavarokra*, amik orvoslását a fejlesztési célokba be kell építeni, másrészt azokra a *társadalmi, valamint természeti és épített környezeti értékekre*, amik megőrzése a település fejlesztési potenciálját képezheti. A megalapozó vizsgálatok tematikája tulajdonképpen a „Települések életjelenségei” c. fejezet pontjait is követheti, de az információkat gyakorlati szempontok miatt inkább az alábbi témák köré célszerű csoportosítani.

#### 6.11. Előzményfeltáró vizsgálat.

Ma már alig létezik olyan település, amire ne készültek volna rendezési tervek. Ezért be kell gyűjteni és ki kell értékelni a nagyobb térségre vonatkozó, valamint a településre és közvetlen környezetére készült vagy készülő tervi anyagokat. Tisztázni kell, hogy a szóban forgó rendezési tervek „joghatályosak”-e, mert ha igen, akkor rendeleteit a tervekészítés folyamán figyelembe kell venni, ill. módosításukat a közgyűlés elé kell terjeszteni. A tervező nem engedheti meg magának, hogy utólag derüljön ki: nem tud egy élő, folyamatban lévő tervről.

Az előzményfeltáró vizsgálatnak egyik fontos része a *településtörténet, a település építéstörténete*, valamint a *régi térképek* kiértékelése és dokumentálása. A településtörténeti monográfia ma már sok helyen rendelkezésre áll. Különösen fontos információkhoz juthat a *történeti térképek összehasonlító elemzésével*: fény derülhet a település kialakulásának fázisaira.

#### 6.12. A település területével kapcsolatos vizsgálatok.

A településtervezési információk vonatkoztatási alapja a *terület*, konkrétan: az *alaptérkép*. A legfontosabb területi-műszaki és környezeti adottságok és problémák megjelenítésére azért is szükség van, mert köztük szoros *kölcsönhatás* állhat fenn, amire éppen a térképi ábrázolás hívhatja fel a figyelmet. A településfejlesztési koncepció térképi mellékletei általában nagyobb léptékű alaptérképeken, *kartografikus* formában készülnek. A vizsgálat és az elemzés főbb tématerületei a következők:

- fel kell tárnani a település és az azt magába foglaló térség földrajzi helyzetét, topográfiáját, geológiai- és talajviszonyait, valamint éghajlati viszonyait;
- a be kell mutatni a *település elhelyezkedését* településhálózati környezetébe, a település központi szerepköreit, elemezni kell a szomszédos településekkel, valamint a regionális központokkal való kapcsolat természetét;
- fel kell dolgozni a teljes igazgatási terület legfontosabb *területhasználati rendszereit* - különös tekintettel a területek hatékony kihasználtságára, a beépített és beépítetlen területek arányát és a beépítés fejlődésének tendenciáit;
- elemezni kell a *műszaki és humán infrastruktúra állapotát*; a műszaki infrastruktúra magában foglalja a közlekedési hálózatokat és a forgalom intenzitását, a vezetékes vízellátás helyzetét és az ivóvíz minőségét, a vízkészletek elhelyezkedését, a szennyvíz kezelésének módját és a szennyvízhálózat kiépítettségének fokát, az energiaellátás működő rendszereit, a szilárd hulladék tárolásának körülményeit és a szeméttároló telephelyek elhelyezkedését, míg a humán infrastruktúra az ellátást szolgáló intézményekre vonatkozik;
- elemezni kell a településben belüli *környezeti állapotokat*: a talaj, a levegő, a felszíni és felszín alatti vizek tisztaságát, az esetleges zajártalmakat, a természetvédelem alatt álló területek állapotát, a település táji adottságait, valamint a jelentősebb környezeti szennyezéseket okozó tevékenységek elhelyezkedését;
- elemezni kell az *épített környezeti értékeket*, az országosan védett és az esetleg helyi védettségre számot tartható épületeket, a falu- ill. városképi értékeket, valamint az azok fennmaradását veszélyeztető tényezőket,

#### 6.13. A helyi társadalom vizsgálata

A települési társadalommal kapcsolatos alapvizsgálatok metodikájának kiinduló pontja - a „Település életjelenségei” c. fejezetben tárgyalt tematikának is megfelelően - a következő tárgykörökre kell, hogy kiterjedjen:

- a népességszám és a demográfiai trendek alakulása (természetes szaporulat, elvándorlás, korcsoportok szerinti megoszlás, etnikai csoportok jelenléte stb.);
- a foglalkoztatottság mutatói (a kereső népesség és eltartott népesség aránya, a foglalkozási ágak szerint megoszlás, általános kereseti viszonyok ill. megélhetési viszonyok, a lakosság képzettségi szintek megoszlása, társadalmi rétegek, rendelkezésre álló hagyományos ismeretek, készségek, munkanélküliség stb...);
- a helyi társadalom öntevékeny szerveződéseinek helyzete,
- a települési önkormányzat működésének humán feltételei, a lakossággal való kapcsolat.

#### 6.14. A helyi gazdaság vizsgálata

A helyi gazdaság állapota és fejlődési tendenciája alapvetően befolyásolhatja a településben élők életminőségét és kilátásait, ezért ezeknek az elemzéseknek különös jelentősége van a fejlesztési koncepció kialakításában:

- a településben lévő *munkahelyek megoszlása* ágazati (mezőgazdasági, különböző ipari termelő ágazatok, kereskedelem, irodai ill. szervezési jellegű, oktatási, közlekedési és szállítási stb...), valamint szektorális szempontból (magán vállalkozások, önkormányzati munkahelyek, állami cégek);
- a *termelő jellegű vállalkozások* nagysága, forgalma, hazai és nemzetközi kapcsolatai, telephelyük kiterjedése és állapota, a termelés gazdaságossága stb..;
- az *ingatlanpiac* helyzete, dinamikája, az ingatlanértékek eloszlása a település területén;
- a *kereskedelmi* és *szolgáltató* jellegű tevékenység eloszlása;
- a település *regionális jellegű szolgáltatásainak* ill. intézményeinek listája, hatókörük és

#### 6.15. Összefoglalás: a SWOT analízis

A **SWOT** analízis (a 4 témakör angol elnevezések kezdőbetűivel alkotott rövidítés – lásd alább) elsősorban helyzetelemzési módszer, de jó kiindulási alapot nyújthat a fejlesztés megalapozásához is. A település fejlődését befolyásoló tényezőket négy témakörben elemzi:

1. az *erősségek* (**Strength**) elemzése: a település eddigi sikeres fejlődésének tényezői, helyzeti és helyi energiáinak számbavétele, mindazok az adottságok, amik hatékonyabb kihasználása a fejlődés energia-tartalékait képviselik;
2. a *gyengeségek* (**Weakness**) elemzése: a település eddigi fejlődésének gátló tényezői, hiányosságai, azok a kedvezőtlen, elsősorban külső körülmények, amiken a település lényegében nem tud változtatni, de amiket a reális fejlesztési célok meghatározásánál számításba kell venni;
3. a *lehetőségek* (**Opportunities**) számbavétele: a rejtett erőforrások, azoknak a még kihasználatlan adottságoknak az értékelése, amik potenciálisan fejlődést generálhatnak;
4. a *veszélyek* (**Threats**) számbavétele: a fejlesztésben kockázati tényezőként értékelhető körülmények.

A fentiekből kiderül, hogy az erősségek (S) és a gyengeségek (W) általában a belső adottságokra, míg a lehetőségek (O) és a veszélyek (T) inkább a külső környezetre jellemzőek. A SWOT analízis elkészítéséhez először el kell készíteni az *SW* és az *OT* táblát. A táblába csak a meghatározó, domináns, a megszokottól eltérő tényezők kerülhetnek be, feltéve, hogy azokat a változás iránya és erőssége indokoltá teszi, és hogy valódi problémáról van szó. Az SW tábla kitöltése során *minden* jellemzőt

- *be kell sorolni* az erősségek vagy a gyengeségek közé,
- *csoportosítani* kell az egymáshoz kapcsolódó megállapításokat, majd
- *szelektálni* kell az átfedésben lévő, vagy kevésbé aktuális tényezőket.

#### Kölcsönhatás-mátrix

	erősségek (S)	gyengeségek (W)
--	------------------	--------------------

A lehetőségek (O) és a veszélyek (T) esetében elsősorban az erősségek (S) és a gyengeségek (W) *külső környezetét* kell leírni. Az SW és az OT tábla elkészülte után elemezni kell azok tartalmát. Ennek egyik módja a *kölcsönhatás mátrix* felállítása: az oszlopokba írjuk be az erősségeket és a gyengeségeket, a sorokba pedig a lehetőségeket és a veszélyeket. A stratégiaépítés erős elemeit az SO negyedben, a kritikus pontokat a WT negyedben találjuk. A WT negyed olyan probléma-területeket jelöl, ahol valószínűleg válságmenedzsmentre van szükség. A WO és az ST negyedek esetében minden erősség és gyengeség legalább egy külső lehetőséggel vagy veszéllyel találkozik: itt látszik, hogy hol kell beavatkozni a helyzet javítása vagy a további problémák

lehetőségek (O)	SO ++	WO + -
veszélyek (T)	ST - +	WT --

## 6.2. A településfejlesztés társadalmi megalapozása

A település fejlesztése alapvetően közügy, amiben - mint láttuk - számos szereplő: ingatlanfejlesztő, hatóság, bank stb... vesz részt. Hamis kép élne bennünk azonban a fejlesztés lényegéről, ha azt hinnénk, hogy a fejlesztési szándékok integrálása a települési önkormányzatok dolga és felelőssége, a településfejlesztési koncepció pedig a fejlődés egyedüli biztosítója és eszköze. Az ilyen elképzelésekben tovább élnek az állampárti múlt beidegződései. Valóban fontos szerepe van a fejlesztési politika és a fejlesztési szándékok kidolgozásának, a „tervezésnek” és a tervdokumentumoknak, de emellett az élet sokszor a maga útját járja, és előre nem látható problémákat, igényeket és ezzel kapcsolatos cselekvési kényszereket idéz elő. Ezek a „váratlan” események a fejlődés természetes velejárói, és nem föltétlenül a tervszerűség kerékkötői. Ezért az alábbiakban nem csak a fejlesztési koncepcióról, mint tervezési dokumentumról, hanem a társadalmi indíttatású fejlesztések néhány természetes megnyilvánulásáról is beszélünk.

### 6.2.1. A közösség fejlesztése

Közösségfejlesztésen általában egy olyan folyamatot értünk, aminek eredményeképpen az emberek képessé válnak arra, hogy helyi közösségeikben maguk határozzák meg a sorsukat alakító körülményeket. A "közösség" fogalma vonatkozhat egy nemzetre, egy tájra ill. régióra, egy kultúrkörre, egy etnikumra, egy településre ("község", "Gemeinde", "community", „communoté”), de egy embercsoportra is (civil szerveződések, "Gemeinschaft"). A településfejlesztés szempontjából a települési közösség(ek)nek meghatározó szerep jut: ezek a helyi közösségek a civil társadalom alapintézményei, a demokrácia letéteményesei, amik mind a helyi hatalom gyakorlásában és mindazoknak a szolgáltatásoknak a megszervezésében érdekeltek, amikben az állam nem tud, vagy nem akar részt venni. A települési önkormányzatok nem minden esetben képesek a település egészének érdekeit megjeleníteni: nagyobb városokban (vagy fővárosi kerületekben) felmerül területi rész-önkormányzatok létrehozásának lehetősége, aminek alapját a történelmi, környezeti és társadalmi fejlődés természetes differenciáltsága hozhatja létre. Fontos szerepet játszhatnak a helyi nyilvánosság megszervezésében (helyi újság, kábel TV, klubok, önképző körök, városvédő egyesületek stb...) a helyi civil mozgalmak is. Vannak azonban olyan probléma-területek, ahol az önkormányzatnak aktív segítő szerepet kell vállalnia. Ilyen pl. a hátrányos helyzetű csoportok, mint pl. az etnikai kisebbségek, hajléktalanok, munkanélküliek, öregek, mozgássérültek stb...problémáinak megoldása.

### 6.2.2. A közösségi tervezés.

A helyi lakosság a fentiek mellett önálló településfejlesztési akciókat is kezdeményezhet. Ezek általában nem szerves részei egy „hivatalos” koncepciónak, de a helyi társadalmak jellegzetes aktivitásáról tanúskodnak. A társadalmi tervezés és a közösségi részvétel nálunk is ismert jelszavai mögött nem csak olyan negatív történelmi tapasztalatok állnak, mint a 68-as párizsi diáklázadás, a multinacionális cégek mega-projektjei vagy a környezetet károsan érintő fejlesztések elleni tiltakozások, hanem olyan sikertörténetek is, mint pl. több nyugat-európai szanálásra ítélt régi városrész megmentése, vagy a főutca (vagy főtér) megújítási programok (Main Street Program) megindítása, amik a helyi kereskedők és a lakosság összefogására épültek. Az ú.n. „advocacy planning” (magyarul „szószóló” tervezés) angolszász gyakorlatában pl. a tervezők felvállalják egy hátrányos helyzetben lévő csoport érdekvédelmét a fejlesztési terv készítésétől kezdve az egyeztetéseken és a jóváhagyáson át egészen a megvalósításig. A közösségi tervezésnek ill. a közösségi részvételnek a fejlett nyugati demokráciákban ma már kialakult módszertana van. A hagyományos eszközökhöz tartoznak pl. a környezeti értékeket tudatosító helyi

kiállítások szervezése, lakossági fórumok tartása, a helyi TV műsorok, sajtó, kérdőívek, népszavazás stb... Az innovatív eszközökhöz tartoznak olyan, nálunk kevésbé ismert, szakembert igénylő eljárások, mint pl. az ú.n. *Delphi-módszer*, a *névleges csoportmódszer*, a *brainstorming*, a *játék-szimuláció*, vagy az ú.n. *NeuroLingvisztikai Programozás (NLP)* stb...<sup>41</sup> Ezek a formalizált módszerek inkább nagyobb városok esetén használhatók. A közösségi tervezésnek sok előnye és értéke, de legalább annyi buktatója is van. Remélhető, hogy e módszerek hazai kipróbálása és elterjedése nyomán nemsokára saját tapasztalatokról is számot tudunk adni.

### 6.3. A stratégiai tervezés

A *stratégia* görög szó (szó szerint „hadvezetést” jelent), és eredetileg a hadászati célhoz vezető lépések összehangolt együttesét értették rajta, vagyis a háború „folyamatának” megtervezésére vonatkozott. Ma a szót és a mögötte rejlő módszeres gondolkodásmódot analóg értelemben a különböző profit-orientált vállalatok és nem-profit-orientált szervezetek viselkedésének és működésének tudatos fejlesztésére is alkalmazzák. Az intézmények fejlesztésének számtalan nemzetközileg ismert és kipróbált modellje létezik. A településfejlesztés stratégiai tervezéséhez azonban még a leginkább kézenfekvő modellt is csak *analóg értelemben* lehet alkalmazni. Ennek több oka is van. Az egyik az, hogy talán egyetlen szervezet komplexitása sem mérhető egy település egészének összetettségével - gondoljunk csak a szereplők sokaságára és érdekeik sokféleségére, vagy a konfliktusok természetére. A másik az, hogy bármennyire is beválik egy tervezési modell egy adott település esetében, nem biztos, hogy a másik településnél is sikerre vezet. A településfejlesztési koncepció komplexitása, felépítése, „méretei” alapján függenek a település nagyságrendjétől és a problémák természetétől.

#### 6.31. A település jövőképe

A jövőkép azt fogalmazza meg, hogy *milyen lehetne, milyennek kellene lennie* a településnek ahhoz, hogy az ottlakók jól érezzék magukat, és hogy virágozzék a gazdaság. A jövőkép nem föltétlenül egy tervfajta: inkább a fejlődésért tenni akaró polgárok kollektív tudatának terméke. Nagyobb városokban a jövőkép önálló dokumentum is lehet, aminek mind a készítésébe, mind széleskörű társadalmi vitájába minden potenciális szereplőt be kell vonni. A településfejlesztési koncepciót megalapozó vizsgálatok és elemzések jó lehetőséget adnak arra, hogy a koncepció készítői megkíséreljék felvázolni a település potenciális *jövőképét*. A jövőkép és a fejlesztési stratégia meghatározásának jól használható eszköze a SWOT analízis „folytatása”. Ha elhelyezzük a négy kategóriába tartozó elemeket egy koordináta rendszerben, akkor feltárulnak a stratégia meghatározásához szükséges alapvető dimenziók. Hiszen amihez megvannak az erőforrásaink, és aminek a fejlesztéséhez a külső körülmények is kedvezőek, arra bátran lehet *offenzív jellegű* fejlesztési stratégiát építeni.

Tekintettel arra, hogy a külső környezet változásai nehezítik meg leginkább az előrelátást, a fejlesztési koncepcióhoz célszerű *alternatívákat* készíteni. Az olyan *alternatív jövőképeket*, amik arra a kérdésre adnak választ, hogy „*mi történne, ha...*”, *scenárióknak* vagy *fogatókönyveknek* hívjuk. A *scenáriók* nem csak a külső környezet megváltozására épülhetnek, hanem különböző *fejlesztési premisszákra* is. A 6.34. pontban felsorolt dichotómiák önmagukban is kínálják az alternatív döntéseket. A módszer hatékonysága attól függ, hogy mennyire valósak az alternatív jövőképek, mennyire tudjuk a külső környezetben, vagy/és a fejlesztési célokban bekövetkező változásokat modellezni. Ilyen változók lehetnek a finanszírozási forrásokban rejlő bizonytalanság, a tervezett térségi fejlesztések elmaradása vagy időbeli eltolódása, az általános gazdasági helyzet kedvező vagy kedvezőtlen alakulása, a település által nyújtott különleges szolgáltatások iránti kereslet hanyatlása stb....

#### 6.32. A külső kapcsolatok

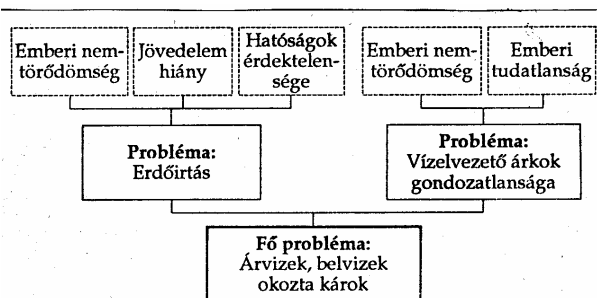
A településben rejlő lehetőségek kiaknázását és ezzel a lehetséges jövőképet alapvetően befolyásolhatják a település *külső kapcsolatai*. Ma már egy kistelepülés sem engedheti meg magának, hogy önmagába zárva, egyedül próbáljon boldogulni. A külső kapcsolatok egyik aktuális keretét ma a *kistérségi együttműködés* és a különböző *települési szövetségek* képviselik. A kistérségi együttműködés alapja azoknak a fejlesztési céloknak a felvállalása, amik meghaladják az egyes települések erejét, de amik a szomszédos településekkel való kooperációban hatékonyabban valósíthatók meg. Ez a kooperáció egy-

<sup>41</sup> A téma kitűnő áttekintését nyújtja Lukovich Tamás „A posztmodern kor városépítészetének kihívásai” c. könyvének *Közösségi részvétel, közösségi tervezés* c. fejezete (Pallas Studio, Budapest, 2001)

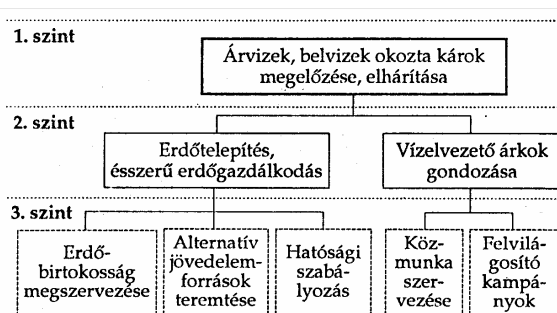
egy konkrét *beruházás közös szervezésétől* kezdve (pl. közös vezetékes vízellátás, a falusi turizmus összehangolt kínálati programjai, bicikliút stb..) a *közös településfejlesztési koncepción* keresztül egészen az *önkormányzati társulásokig* terjedhet. A kistérségi együttműködés programjaira általában könnyebb külső (megyei, országos, EU) támogatást találni, mint magános beruházásokra: a térségi finanszírozási politika egyértelműen a társulásokat részesíti előnyben.

### 6.33. Célok és prioritások

A településfejlesztési koncepciónak nem csak az általánosságban megfogalmazott célkitűzéseket, hanem azok *logikai kapcsolatát, az okok és okozatok megkülönböztetését, továbbá fontossági és időbeli sorrendjének* megállapítását is tartalmaznia kell. A fejlesztési célok módszeres felépítésének egyik jól használható eszköze az ún. *probléma-fák* meghatározása. A módszer lényege az, hogy a csoportos elemzés keretében mindenki felírja a kezelendő problémákat egy-egy kártyára, majd ezeket egy táblán az *ok-okozati összefüggések* alapján megpróbálják elrendezni oly módon, hogy a fő probléma kerüljön legalulra, majd e fölé az okozott rész-problémák, legfelül pedig az okok szerepeljenek. Ha a probléma-fát sikerül helyesen felépíteni, azzal már körvonalazódnak a megoldás felé mutató teendők is. A *célkitűzés-fa* lényegében a probléma-fa megfordítása oly módon, hogy a problémákat tartalmazó kártyák tartalmát feladatokat és célokat tartalmazó szövegekké alakítjuk át. A célkitűzés-fa felülről lefelé hierarchikus szintekre rendezi a teendőket; ennek eredményeképpen a legfelső sorba kerülnek a főbb célok, a következőbe a megvalósításhoz vezető eszközök, majd legalulra a konkrét és programok. A módszert egy lehetséges probléma-fa és a neki megfelelő célkitűzés-fa felvázolásával az alábbi blokk-diagramok szemléltetik <sup>42</sup>



Egy lehetséges program probléma-fája



A célkitűzés-fa szintjei

### 6.34. A kitörési pontok.

Stagnáló, vagy nehéz helyzetbe került települések számára a SWOT analízis kellő alapja lehet a „*kitörési pont*” meghatározásának. A kitörési pont egy olyan konkrét gazdaságfejlesztési ötlet („*opportunity*”), aminek lehetősége látens módon jelen van, és ami „*vezér-projekt*”-ként később potenciálisan képes a többi ágazatot is magával ragadni. Ebben a jövőképben a finanszírozási forrásoknak még nem lehet döntő szerepük, jóllehet a jövőképet nem lehet illuzórikus alapokra helyezni. A reális, de bátor és ambiciózus jövőkép a fejlesztési koncepció sikerének záloga.

### 6.35. A fejlesztési politika jellegzetes dichotómiái.

A településfejlesztési koncepció és megvalósításának stratégiája alapján véve *településpolitikai* jellegű döntések rendszerbe-foglalásának eredménye. A településpolitikai szempontok nem mindig épülnek racionális, „tudományosan” megalapozott elemzésekre. Egy adott választási ciklus keretében pl. a képviselőtestület összetétele, vagy a polgármester pártpolitikai vagy elkötelezettsége és személye jelentősen befolyásolhatja a fejlesztési politikát. E politika rendszerint bizonyos *dichotómiák* formájában szembesül egymással nehezen összeegyeztethető, vagy egymást kizáró döntési alternatívákkal. Különösen fontos, hogy a településpolitikai meghatározói tisztában legyenek a *rövidtávú hasznok* és a *hosszútávú következmények* viszonyával; a választási ciklusok rövidegsége sokszor csábítja a politikusokat arra, hogy csak 4 évre előre gondolkozzanak, miközben a fejlesztési döntések zömének csak hosszabb távon mutakozhatnak meg a gyümölcsei. Minden döntés valamilyen értelemben *konfliktus-menedzselés* is. A

<sup>42</sup> Az alábbi két ábra Madarász Imre: *Hogyan készítsünk vidékfejlesztési programot?* c. írásából való (Videkfejlesztők kiskönyvtára. Agroinform Kiadó, Budapest, 2000)

*konfliktus azonban nem elkerülendő rossz, hanem potenciális fejlesztő erő.* A konfliktus nem mindig kívánja meg az egyik alternatíva teljes elutasítását; sok esetben csak *kompromisszumos megoldás* létezik. Ugyanakkor nem szabad elfelejteni, hogy a településfejlesztési koncepciónak természeténél fogva *modernizálónak*, tágabb értelemben véve *innovatívnak* kell lennie, amivel elősegítheti a fenntartható fejlődés megvalósulását.

- *Újraelosztó szerep, vagy piac-orientáció.* Az önkormányzatnak el kell döntenie, hogy milyen mértékben fordítsa erőforrásait a területén lévő *társadalmi egyenlőtlenségek mérséklésére*, és milyen mértékben investálja a rendelkezésre álló erőforrásokat *a piaci önfejlődést megalapozó beruházásokba*. Más szóval: elsősorban újraelosztó szerepet, vagy inkább piac-segítő szerepet vállaljon annak érdekében, hogy hosszú távon optimalizálja a település gazdaságának teljesítményét.
- *Nivellálás vagy szelektív fejlesztés.* Dilemmaként értelmezhető, hogy mi a fontosabb: a területi egyenlőtlenségek, vagyis a városrészek és különböző társadalmi csoportok közti társadalmi és környezeti különbségek csökkentése, vagy a fejlődési góccok erősítése? Az előbbi elhanyagolása az utóbbi javára ugyanis a meglévő feszültségek növekedésével jár, ami közvetve kihat a „vezér-projektek” hatékonyságára is.
- *Tradíció, vagy modernizáció.* Sok esetben a fejlesztés modernizációs ugrást jelent, aminek érdekében bizonyos tradicionális értékeket fel kell áldozni – és megfordítva: a hagyományos környezeti értékek védelme veszélybe sodorhatja bizonyos modernizációs fejlesztések megvalósulását.
- *Kompakt vagy szétszórt fejlesztés.* A meglévő várostest tartalékainak kihasználása, a rehabilitációban rejlő lehetőségek sokszor szembe kerülnek a decentralizációs tendenciákkal. Az ingatlanfejlesztő előszeretettel vonul ki a város beépített területéről, de ennek járulékos fejlesztési kötelezettségei (infrastruktúra, közlekedés, ellátás stb...) az önkormányzatot terhelik.
- *Barnamezős vagy zöldmezős beruházások.* Az önkormányzatnak el kell döntenie, hogy érdekeltté teszi-e a fejlesztőket az elhagyott iparterületek megújításában és ezért áldozatokat is vállal, vagy a vállalkozók megtartása érdekében támogatja a számára kedvezőtlenebb zöldmezős beruházásokat is.
- *Kiszolgáló vagy kínálati fejlesztési politika.* Az egyik lehetőség a magántőke feltétel nélküli kiszolgálása: arra épít, hogy a tőkeerős vállalkozások megtelepedése növeli a bevételt, amivel a város életkörülményei javíthatók. A másik lehetőség a vállalkozások *orientálása* olyan terület-előkészítő fejlesztésekkel, amik *kínálatot* teremtenek, és amivel az önkormányzat kézben tudja tartani a területi fejlődés irányát is. Az első a rövidtávú de biztos hasznot tartja szem előtt, a másik kockázatot vállal egy hosszabb távon is fenntartható fejlődés érdekében.
- *Saját erő vagy kooperáció.* Az alternatíva nem csak kistelepülések esetében merül fel, hanem városok és városkörnyéki települések, vagy a Főváros és a kerületi önkormányzatok viszonyában is. A dilemma valójában a *függetlenség* vs. *kényszer-szövetség*, vagy a *verseny* vs. *kooperáció* választási alternatíváiban rejlik.
- *NIMBYszindróma, vagy kompenzáció.* A NIMBY (Not In My BackYard, vagyis OK, de ne az én kertemen át) jellegzetes kooperációs rövidzárlat. A település elutasíthatja a területét esetleg kellemetlenül érintő külső fejlesztési szándékot<sup>43</sup>, de választhatja a kompenzációs stratégiát is, aminek eredményeképpen ellentételezéseként olyan fejlesztési lehetőségekhez is juthat, amire másként nem volna esélye.

## 6.4. A fejlesztési koncepció megvalósulását kísérő tevékenységek

### 6.4.1. Településmarketing

Minden település rászorult arra, hogy értékeit, lehetőségeit reklámozzák, a potenciális fejlesztők és fogyasztók figyelmét felhívják előnyös adottságaira. A települések *árucikké* váltak a *nemzetközi telephelyválasztási piacon*: termelő, szolgáltató cégeket vagy részlegeket vonzhatnak magukhoz, ami városalakító tényezőként az egész település fejlődésére kihatással lehet. A „távolság” veszít jelentőségéből: a cégek megtelepedésének feltétele ma már nem annyira a nyersanyag vagy a munkaerő jelenléte, mint inkább a *kommunikációs infrastruktúra*: a közlekedés, a telefon, a számítógépes hálózat, a pénzügyi szolgáltatások megléte. A telephelyválasztási piacot befolyásolja a *magasan képzett*

<sup>43</sup> Jellegzetes esetek pl. a veszélyes hulladéklerakó hely, vagy egy átmenő autópálya befogadása ill. elutasítása.



szaktudás jelenléte is. A piaci szempontok közt egyre fontosabb a települési környezet minősége, valamint a település imázsa: az a sajátos „lokálitás”, ami megkülönbözteti az egyik települést a másiktól, amit az oda települő cég saját arculatának megformálásában is megjeleníthet. A település úgy tudja befolyásolni a cégek döntését, hogy megfelelő információkat juttat el hozzájuk – miközben tudnia kell, hogy a cégek maguk is törekednek olyan információk beszerzésére, amelyek telephelyválasztásukat befolyásolhatják. Ezeknek az információk anyagoknak az előállítás és kommunikálása önmagában is egy szakma, amit *menedzsment*-nek is neveznek. A településfejlesztő menedzser feladata a településről szóló hiteles és kielégítő információk összeállítása, naprakész állapotban tartása és reklámozása.

#### 6.42. Monitoring

A monitoring szó szerint folyamat-ellenőrzést és regisztrációt jelent. A kifejezés a környezetvédelem folyamatos ellenőrzési rendszereiben alkalmazott eszközökről kapta a nevét. Ha a környezet állapotát mérő műszer a beállított minimum- ill. maximum értékektől eltérő értékeket észlel, akkor azt akusztikus vagy vizuális módon jelezi. A településtervezésben ezt a monitoring funkciót *analóg* értelemben használjuk annak ellenőrzésére, hogy a fejlődési folyamatok valóban a tervezett irányban haladnak-e. Ehhez arra van szükség, hogy a kívánatos folyamatokhoz egzakt mérési szinteket lehessen hozzárendelni. Ezeket a mérési szinteket mindig a fejlesztési tervek ill. programok készítésével egyidőben és nem utólag kell megtervezni. Amennyiben a monitoring figyelmeztető információkat ad le, meg kell vizsgálni, hogy mi okozta a folyamat eltérését a kitűzött iránytól, mennyire komoly az eltérés, milyen korrekciós lépéseket kell tenni az eltérés korrigálására, és folytatható-e egyáltalán a program, vagy pályamódosításra van szükség. A monitoring tevékenység általában a település-menedzser feladata.

## 7.0. KÖZJAVAK ÉS KÖZSZOLGÁLTATÁSOK

### 7.1. A közjavak, a közszolgáltatások és az infrastruktúra fogalma.

A közüzemi szolgáltatások, vagy röviden közszolgáltatások alapja az önkormányzati vagyon egy része. Ez utóbbiak mint közjavak különböző, társadalmilag nélkülözhetetlen szolgáltatások nyújtását lehetővé tevő építményekből és műszaki létesítményekből állnak. A két fogalom együttes megjelölésére szolgál az *infrastruktúra* kifejezés, ami szó szerint azt jelenti, hogy alépítmény<sup>44</sup>. A közjavakon keresztül nyújtott közszolgáltatások haszna általában oszthatatlan, és abból senki sem zárható ki – szemben a magánjavakkal. A közjavak általában egyedül piaci mechanizmusokon keresztül nem állíthatók elő, létesítésüket csak kormányzati szerepvállalással lehet biztosítani. Ilyenek voltak pl. egykor a várfalak vagy az öntöző csatorna rendszerek, ma a vonalas infrastruktúra létesítményei, vagy az oktatás építményei stb...

A közjavak és a közszolgáltatások tehát funkcionálisan összetartoznak, de tulajdonosi és üzemeltetési szempontból el is különülhetnek egymástól. A köztemető létesítése pl. a közösségi szektor feladata, a temető és létesítményei az önkormányzat tulajdonát képezik, de a temető fenntartását és a temetkezést mint szolgáltatást már magánvállalkozások is végezhetik. Vannak olyan közszolgáltatások is, amik csak részben kötődnek intézményi formához (a szociális gondoskodásnak egy része pl. házi gondozás vagy segélyezés formájában is megoldható stb...), míg mások magánvállalkozások keretében, vagy azok bevonásával is működtethetők.

#### 7.11. Az infrastruktúra és az externáliák.

Az infrastruktúra létesítésének költségeit általában nem lehet az egyes igénybevevőkre ráterhelni: érvényesül az *oszthatatlan tulajdonlás* elve. Emellett érvényesül egy másik elv: létesítésükkor a beruházó kénytelen egy teljes rendszert kiépíteni; a csatornahálózat kiépítése pl. feltételezi a hálózat és létesítményeinek egyidejű megépítését függetlenül attól, hogy hányan fogják igénybe venni. Emiatt az infrastrukturális beruházások rendkívül költségigényesek. A költségeket tovább növeli, hogy mindig a *csúcsgénevénybevitelre* kell tervezni, ami szükségszerűen kihasználatlan kapacitásokkal jár. Végül figyelembe kell venni, hogy a már megépített infrastruktúra jelentősen *felértékeli környezetét*, aminek hasznából azok is részesednek, akik a beruházásban nem vettek részt. Ezeket a hatásokat *külső gazdasági*

<sup>44</sup> A latin *infra* előljáró jelentése: valamin alul, valami alatt, a *struktúra* pedig szerkezetet, építményt jelent.

*hatásoknak*, vagy *externáliáknak* nevezik. Externáliákról általános értelemben akkor beszélünk tehát, ha *egy gazdasági szereplő tevékenysége piaci ellentételezés nélkül befolyásolja egy másik szereplő helyzetét*. A másik szereplő – jelen esetben az infrastruktúra kedvező hatásaival érintettek köre – haszonélvezője mások befektetésének.

A fentiek értelmében nem csak *pozitív*, hanem *negatív externáliákról* is beszélhetünk<sup>45</sup>. Ha pl. egy program jelentősen szennyezi környezetét, akkor annak megtisztítását valakinek finanszíroznia, vagy az ingatlanpiacon jelentkező értékcsökkenést *kompenzálnia* kell. A negatív externáliák elvileg beépíthetők az infrastruktúra létesítésének költségeibe, de a környező ingatlanok értékében bekövetkező értéknövekedést a beruházó már nehezen, és csak utólag tudja hasznosítani. Az ily módon előálló *értéknövekedés elvonása* egyébként is csak az ingatlan értékesítésekor lehetséges, amihez viszont a beruházónak megfelelő törvényi felhatalmazásra van szüksége<sup>46</sup> - nem beszélve arról, hogy ez meglehetősen hosszú távra tolja ki a befektetés megtérülését, és még akkor sem biztos, hogy realizálható.

Az infrastrukturális ellátás azonban nem tekinthető kizárólag piaci folyamatnak; kiépülésük ugyanis ma *a település fejlődésének egyik legfontosabb tényezője*, hiányuk pedig a fejlődés kerékkötője lehet. Létesítésük alapvetően meghatározza a térség, és azon belül a települések fejlődését, a kiépítettség szintje kihatással van az ingatlanok értékére és ezen keresztül a település beépíthetőségének mértékére. Az infrastruktúra fejlesztése *önmagában is növekedést indukálhat*, mert vonzza a működő tőkét. Jól kiépült infrastruktúra mellett a beruházások pótlólagos ráfordításai mérsékelhetők. A fejlesztési politikának nem kell a gazdaságba beavatkoznia: elégséges, ha az infrastruktúra fejlesztésével a környezet, a működési körülmények alakítására koncentrál - a többi a működő tőke önmozgásának a dolga. Az ilyen fejlesztéspolitikának megvan az az előnye is, hogy az infrastruktúra kiépítésével maga határozhatja meg a területi fejlődés irányait. Az infrastruktúra fejlesztés tehát alapvetően *közügy*.

#### 7.12 A közszolgáltatások fajtái.

A helyi közjavak és közszolgáltatások köre nem állandó, de nincs éles határ a közszolgáltatások és a magánjellegű - piaci alapon történő - szolgáltatások között sem. Az utak lehetnek pl. országos autópályák vagy helyi közutak, de lehetnek magánutak is; az oktatást az önkormányzat, de egyházi vagy magániskolák is végezhetik. A közjavak és közszolgáltatások körét részben történelmi folyamatok, részben a központi és helyi szintek közti munkamegosztás határozzák meg, de befolyásolhatják a szolgáltatásszervezés sajátosságai is. A közszolgáltatások köre rendkívül összetett. Megkülönböztetünk *anyag*i vagy *műszaki* és *humán közszolgáltatásokat*. Az *anyag*i közszolgáltatások a következő főbb szektorokra bonthatók:

- közterületek karbantartása (felszíni vízelvezetés, burkolatok, fásítás, parkok létesítése és fenntartása, utcabútorok, településsztétikai feladatok megoldása),
- településen belüli közlekedés és szállítás (helyi közutak és műtárgyainak létesítése és fenntartása, a helyi tömegközlekedés biztosítása),
- közművekkel való ellátás (vízi közművek, energia közművek, közvilágítás, távközlés),
- település-egészségügyi szolgáltatások (hulladékgazdálkodás, fürdők és strandok, valamint temetők létesítése és üzemeltetése),
- lakásgazdálkodás (önkormányzati bérlakások),
- a települési környezetvédelem biztosítása (levegőtisztaság, zaj és rezgés elleni védelem, talajszennyeződés megakadályozása),
- település-biztonsági feladatok ellátása (árvízvédelem, tűzvédelem, polgári védelem).

A *humán közszolgáltatások* ellátását biztosító létesítményeket nevezzük általában *közintézményeknek*. A humán közszolgáltatások a következő főbb szektorokból állnak:

- oktatási intézmények (óvoda, általános iskola, szakmunkásképző, gimnázium, gyógypedagógiai intézmények, diákotthonok stb.),

<sup>45</sup> Az angolszász szakirodalom a pozitív hatásokat *betterment*-nek, a negatívakat *worsenment*-nek hívja.

<sup>46</sup> Sok nyugat-európai országban ezt a lehetőséget jogszabályok biztosítják: ez teszi lehetővé pl. az önkormányzatok számára, hogy infrastrukturális beruházásaikhoz hosszú lejáratú kölcsönöket kapjanak. Érdeemes megjegyezni, hogy ilyen jellegű jogszabályt már az 1937-es első hazai építési törvény is ismert, az azóta elfogadott újabb törvényekből (1963, 1998) azonban ez lehetőség kimaradt.

- közművelődési intézmények (közkönyvtárak, múzeumok, levéltárak, művelődési központok, stb.),
- egészségügyi intézmények (rendelő intézet, kórház),
- szociális intézmények (bölcsőde, óvoda, napközi otthon, öregek otthona, rehabilitációs központok stb.).

### 7.13. A közjavak és közszolgáltatások szerepvállalásának történelmi előzményei.

Az ókori rabszolgatartó társadalmakban a városok és városállamok berendezkedéseiben még sajátos módon ötvöződött az országos és a lokális karakter. A kétfajta ellátási szint az újkor elején is csak az abszolutizmussal és a nemzetállamok kialakulásával vált ketté. A klasszikus kapitalizmus, vagyis az *eredeti tőkefelhalmozás* időszakában a kormányzati beavatkozás inkább a termelés növelésének elősegítését szolgáló létesítményekre koncentrált (csatornák, utak, vasutak építése). A korszak szélsőséges társadalmi feszültségei csak a városi helyhatóságok, azon belül is elsősorban az egyházaké, vagyis a *lokális* szintjén voltak kezelhetők (pl. a városi nyomor és járványügy, a közrend védelme, közmunkaügy stb...). A piaci viszonyok általánossá válásával lehetővé vált a lokális és a központi ellátás-szervezési feladatok elkülönítése és önálló kezelése. Csak ettől kezdve van értelme modern értelemben vett kormányzati felelősségvállalásról – vagy annak hiányáról – beszélni. A „*jóléti állam*” kezdete a 19. század végétől számítható. A korszak megnövelte a nemzeti kormányok súlyát a közszolgáltatások biztosításában, de ezzel párhuzamosan erősödött a területi ill. települési önkormányzatok szerepvállalása is: ez a „*municipális szocializmus*” korszaka, aminek fénykora, „*a jóléti állam*” a 2. világháború utáni időszakra esett. Az 1970-es évek közepétől jelentkeztek ennek a rendszernek a válságtünetei: a szociális kiadások növekedése, az államháztartás deficitje, valamint az olajválság kiprovokálta a gazdasági racionalizmust és az újkonzervatív kormányok *neoliberális gazdaságpolitikáját*. Csökkent a kormányzat közjavak iránti felelőssége és szerepvállalása. A kommunális ellátás azonban nem beszűkült, hanem csak átalakult. Az évtized végére hatalomra került jobboldali kormányok (Thatcher, Reagan, Kohl) a piaci mechanizmusokat kívánták erősíteni, és mind állami, mind lokális szinten számos, korábban közjósággként és közszolgáltatásként értelmezett funkciót *privatizáltak*. A rendszerváltást követően nálunk is megindult a közszolgáltatások mind központi és területi, mind helyi kormányzati szinten történő racionalizálása.

### 7.14. A közjavak és közszolgáltatások privatizációja.

Privatizációnak nevezzük azt a folyamatot, amelynek során a közjavak magánjóságokká válnak, és a magánszektor a közigazgatás megbízásából lát el közszolgáltatási feladatot. Privatizálni elsősorban azokat a közszolgáltatásokat lehet, amelyek esetében magas a fogyasztásból való kizárhatóság lehetősége, vagyis amelyeket *díjfizetés* ellenében lehet igénybe venni. Az önkormányzatok esetében a privatizáció – a magánvállalkozások szerepvállalásának mértéke alapján – három területen jelenhet meg:

- a kommunális szolgáltatások területén (változatait l. alább),
- „kvázi” piacosítással a települési humán szolgáltatások területén (l. később) és
- „nyers” privatizációval a lakásszektorban (amikor az egykori tanácsi lakások teljes egészében magántulajdonba mennek át).

Az önkormányzatnak a kötelező feladatok ellátásánál el kell döntenie, hogy azt költségvetési eszközökből fedezi, vagy vállalkozásba adja. A kommunális szolgáltatások szervezeti formái ennek megfelelően a következők lehetnek.

- *Intézményi feladatellátás.* Az kommunális intézményt az önkormányzat hozza létre. Legegyszerűbb esetben ez egy *költségvetési szerv*, aminek működését az önkormányzat saját költségvetéséből finanszírozza. Általában a humán infrastruktúrák működtetésénél alkalmazott megoldás.
- *Vállalat alapítása.* Az önkormányzat a törvény szerint az anyagi közszolgáltatások ellátására vállalatot (részvénytársaságot, korlátolt felelősségű társaságot) és más szervezetet is létrehozhat. Vállalkozásról akkor beszélhetünk, ha a szolgáltatás rendszeres nyújtásáért a szervezet a szolgáltatást és a nyereséget is magában foglaló *díjat fizettet* a fogyasztóval. Ebben az esetben van esély arra, hogy a díjak közelítsenek a szolgáltatás tényleges árához. Általában a műszaki infrastruktúrák működtetésénél alkalmazott megoldás.
- A törvény szerint az önkormányzat az anyagi közszolgáltatások ellátására „*egyéb szervezetet*” is létrehozhat. Ide tartoznak pl. a *szövetkezet*, a *gazdasági társaság*, az *alapítvány* és a *közhasznú társaság* (kht). A *közhasznú társaság* az a szervezet, amelyik az önkormányzat vagy az állam

számára megállapított kötelező feladat ellátását *profitmótváció nélkül*<sup>47</sup> teszi lehetővé, de a versenyszférában alkalmazott gazdálkodási forma felhasználásával. Mind a műszaki mind a humán infrastruktúrák működtetésénél alkalmazott megoldás.

## 7.2. Az ellátás területi szerveződési formái

A közjavak és közszolgáltatások biztosítása elvileg *települési* (helyi), *területi* (regionális), és *országos* szinten történik. Az *ellátási felelősség* alapja az az elv, miszerint az *alapellátás* a települési, a *középfokú ellátás* a megyei önkormányzat feladata, a *felsőfokú* szolgáltatásokat pedig az állam köteles biztosítani. Az *alapellátás* körébe tartozó feladatokat az önkormányzati törvény rögzíti (l. az önkormányzatokról szóló 4.2. fejezetet).

### 7.21. Az ellátás középszintű szerveződésének típusai.

---

A közszolgáltatások biztosítása azonban a valóságban *köztes szinteken* is történhet. Középszintű szervezésnek a (kis)települések szintje és a megye, valamint a megye és az országos szint közt húzóódó rétegeket nevezzük. E „középszint” többféle területi nagyságrendet is jelenthet:

- kistérség, településcsoport, önkormányzati társulás (alapfok)
- városi vonzáskörzet (alap- és középfok),
- megye (közép- és felsőfok)
- több megyét magába foglaló régió (felsőfok),
- ország (felsőfok).

### 7.22. A települések együttműködése.

---

A közszolgáltatások hatékony megoldása érdekében a települési önkormányzatok együttműködésre kényszerülnek. Nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a teljeskörű alapellátás gazdaságos megoldásához egy legalább kb. 5-8000 fős településcsoportra van szükség. Ez a városoknál helyben teljesül, de az aprófalvas települési tájakon csak a szomszéd önkormányzatok együttműködésének valamilyen formájában oldható meg. A középfokú ellátást nyújtó intézmények (középfokú oktatás, diákotthoni ellátás, rendelőintézet és fekvőbeteg ellátás, szociális intézmények, gyermek- és ifjúságvédelem stb.), valamint a csak térségi feladatként értelmezhető feladatok (víz, szennyvíz, gáz, telefon, elektromos energia, környezetvédelem, idegenforgalom, foglalkoztatottság stb.) szervezése és koordinálása rurális térségekben pedig települési szinten nem is képzelhető el. Az együttműködéses kapcsolatok zömmel a természetes vonzáskörzeteken belül realizálhatók, de csak ott van létjogosultságuk, ahol a kapcsolatoknak mély *természet- és gazdaságföldrajzi* alapjuk van, és *az együvé tartozás tudata* él. Ezt a természetes összetartozási érzést a tanácsi igazgatás hosszú évtizedeiben a felülről vezényelt *erőszakos körzetesítés* és a székhely településekre koncentrálódó fejlesztési politika jelentős mértékben megrontotta.

Az együttműködésnek különböző formái léteznek, amik közül a feladat jellege, a kapcsolatok természete és lehetséges jogállása alapján a települési önkormányzatok maguk választanak. Egy adott települési önkormányzat *egyidejűleg több kistérségi társulásnak* is tagja lehet; elképzelhető, hogy a különböző ellátási feladatok optimális megoldására más- és más településcsoportok szövetkeznek. Az együttműködés leggyakoribb formái ma a következők:

1. Az *önkormányzati munkaközösség* a települési önkormányzatok laza együttműködésének formája, általában az intenzívebb együttműködés előkészítő fokozata. Az együttműködő felek szerződésben vállalják, hogy az őket közösen érintő kérdéseket megvitatják, és ajánlásukat határozatba foglalják. E határozatnak inkább ösztönző orientáló hatása van; a munkaközösség nem jár önálló jogi személyiséggel rendelkező szervezet létrehozásával. A munkaközösségben az önkormányzatok mellett egyéb intézmények, alapítványok, természetes és jogi személyiségek is részt vehetnek.
2. A *kistérségi együttműködés* vagy *társulás* közjogi megállapodással jár, de jogi személyiséggel rendelkező szervezet ezúttal sem születik. Az együttműködés lényege az, hogy a társulás egyik tagja - amennyiben rendelkezik a szükséges feltételekkel – átveszi a többi önkormányzat egy

---

<sup>47</sup> Az ú.n. non-profit szervezetek esetében is van profit, de azt az alaptevékenység fenntartására ill. fejlesztésére kell felhasználni. A non-profit társaság tehát olyan „üzleti” vállalkozás, ahol a befektetett tőke után tilos osztalékot fizetni.

vagy több feladatát és ellátja azt, miközben engedélyezi számukra az intézmény közös használatát. Valójában ez a szerepkör megfelel a klasszikus *központi hely* kategóriájának; általában azok a szomszédos települések hajlanak kistérségi együttműködésre, amelyek településföldrajzi adottságaik következtében már történelmileg is *egyásra voltak utalva*. A kistérségi együttműködésnek kizárólag települési önkormányzatok lehetnek tagjai. A közjogi megállapodásban résztvevők meghallgatási és egyetértési joggal rendelkeznek.

3. A *kistérségi célszövetség* közjogi testület, önálló jogi személyiséggel. Tagjai elsősorban az önkormányzatok, másodsorban más célszövetségek és magánjogi személyiségek lehetnek. A szövetség az együttműködés ill. a társulás szorosabb formája. Az együttesen intézendő feladatok ellátására *elkülönült szervezetet* hoznak létre; a feleknek megállapodásban kell rögzíteniük a költségvetési ügyeket. A közösen vállalt feladatok a célszövetségre, mint feladathordozóra szállnak, vagyis az új szervezet a tagok helyett és nevében jár el. Ilyen célszövetségek jöhetnek létre pl. a vonalas műszaki infrastruktúra kiépítésére (vízi közművek, gáz, telefon-hálózat kiépítése), a hulladékgyűjtés és tárolás ill. megsemmisítés, az iskolafenntartás, a közművelődés, vagy a szociális gondozás stb... közös megoldására.

### 7.3. A település „tartószervezete”: a közterületek rendszere.

A műszaki infrastruktúra sajátossága, hogy a szolgáltatáshoz általában *hálózat* kiépítése szükséges. Az *ellátott* vagy *kiszolgált terület* miatt az infrastruktúra azonban nem csak *hálózati*, hanem *területi* kategória is. Rendszerei alapvetően befolyásolják a település és a térség szerkezetét. Köztük történelmileg a közlekedési hálózat szerkezetalakító szerepe a meghatározó: a közúthálózat ugyanis általában a település kialakulásával egyidőben jön létre. Az úthálózat rendszere sokkal lassabban változik, mint az általuk kiszolgált ingatlanok ill. beépítésük. A vízi közművek és az energia közművek inkább „*követő*” jellegűek, hálózataik a közterületeket követik, míg nemzetközi, országos vagy regionális jelentőségű nyomvonalaik (elvben) elkerülik a települések beépített területét. A közúthálózatot azonban meg kell különböztetnünk a *közterülettől*: ez utóbbi magába foglalja az előbbit, de annál szélesebb kategória. A közterületek általában önkormányzati tulajdonban lévő földrésztletekből állnak, így rendezésük *közvetlen tervezés tárgya* lehet – ellentétben a magántulajdonú ingatlanokkal, amik tervezését csak közvetve, szabályozás útján lehet befolyásolni.

#### 7.31. A műszaki infrastruktúra.

---

A műszaki infrastruktúra

- műszaki *hálózatokból* (pl. közlekedési pályák, kábelek, csatornák),
- műszaki *létesítményekből* (pl. csatorna aknák, transzformátor házak, köztéri kifolyók, stb..), és
- *üzemi területekből* (pl. autóbusz garázs, felszíni vízművek területe, szennyvíztisztító telep, elektromos elosztó telep stb...) áll.

A műszaki hálózatok egy része csak *közterületek alatt* (vízi- és bizonyos energia közművek), más részük a *közterületeken* (forgalmi útpályák, gyalogjárdák, fasorok, lámpatestek stb...) és *afelett* (légvezetékek) helyezhető el, amivel jelentősen befolyásolhatják az utcaképeket. A hálózatok és létesítményeik *közterületi rendje* – az elhelyezésükre rendelkezésre álló szűkös hely miatt – kötött, térigényüket és egymáshoz viszonyított helyzetüket műszaki előírások határozzák meg. A térszín alatti hálózatok üzemeltetési szempontból (különös tekintettel a közterületi útfelbontásokra) kedvezőbb elhelyezése az *integrált közművezetés* két változata:

- a *közműsáv*os vagy *közös árkos elrendezésnél* a közművezetékek az útpályán kívüli közös sávba kerülnek,
- a *közműalagút* különböző közművezetékek befogadására szolgáló járható alagút, ami minimális helyszükséglete miatt is gazdaságos megoldás.

A közművek *üzemi területeinek* biztosítása jelentős területigényük és az *eltérő* környezetvédelmi követelmények miatt (pl. a szennyvíztisztító telep kellemetlen szaghatásától a környezetet kell védeni, de a vízkivételi mű területét fordítva: a környezet szennyező hatásától kell védeni) a településrendezés egyik problématerülete. A településrendezésnek kell biztosítania az egyes üzemi területekhez előírt *védősávokat* és *védő területeket* is. A technológiai fejlődés azonban jelentősen enyhítheti a környezeti hatásokat.

#### 7.32. A közterületekkel kapcsolatos önkormányzati feladatok

---

A közterület rendkívül összetett feladatokat lát el. Létesítése, fenntartása és üzemeltetése fejlett *koordinációt igényel*, mert számos, egymással adott esetben konfliktusba kerülő szakági tevékenység térben és időben történő összehangolását igényli; a koordináció a települési önkormányzatok feladata. A közterületekhez kötődő legfontosabb feladatok és a hozzájuk tartozó felelőségek megoszlása következők:

- *Közúti közlekedés*. Az országos úthálózat körébe tartozó útszakaszok fenntartása és üzemeltetése az állam (ill. az érintett szakminisztérium), az úthálózat többi része ( a „helyi közutak”) a települési önkormányzat feladata – beleértve a helyi tömegközlekedést is.
- A települési önkormányzat feladata a *közterületi parkolás* rendjének kialakítása is.
- A közterületek alatt, a közterületen és a fölött elhelyezkedő *közművezetékek* és a hozzájuk tartozó műszaki berendezések létesítése és fenntartása több helyi és országos közüzemi vállalat feladata, amiknek együtt kell működniük.
- A *közterületi növényanyag* létesítése és fenntartása a települési önkormányzat feladata; ide tartoznak a gyepfelületek, a virágágyak, a cserjék, a fák és a különböző nyilvános parkok, valamint játszóterek is.
- A *gyalogos közlekedés felületeinek* és a díszburkolatoknak a létesítése és fenntartása a települési önkormányzat feladata.
- A közterületi *hirdetmények, reklámok, utcabútorok*, a közterületen elhelyezhető *árusító pavilonok* csak a települési önkormányzat engedélyével létesíthetők.
- Az utcákat és tereket határoló épületek *közterülettel határos térfalainak* rendezett és esztétikus alakítása nem csak magánügy: a települési önkormányzat a helyi építési szabályzat révén érvényesítheti a közérdeket.

### 7.33. A közlekedés

Első látásra a közterületek rendeltetése elsősorban a közúti és gyalogos közlekedés biztosítása. Kétségtelen, hogy minden ingatlannak biztosítani kell a közvetlen közúti megközelíthetőséget – enélkül a telek nem is lehetne építési telek<sup>48</sup>. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a közterületeket teljes egészükben a forgalom céljainak kellene alárendelni. Maga a közúti forgalom természeténél fogva is rendkívül differenciált: a cél- és átmenő forgalom arányától függően beszélünk

- (fő)forgalmi utakról,
- gyűjtő utakról,
- lakó- és kiszolgáló utcákról, továbbá
- „álló forgalom”-ról (vagyis a parkolásról), valamint
- kiszolgáló (üzemi) forgalomról.

A közúti forgalom tervezése a közlekedési mérnök feladata; nekünk most a település *egészének* az érdekeit kell tekintetbe vennünk, ami nem minden esetben esik egybe az ágazati érdekekkel és előírásokkal. Ebből a szempontból néhány általános tervezési elv fogalmazható meg.

- A *országos jelentőségű főutaknak* a települések beépített területére eső *átkelési szakasza* számos környezeti problémát okoz, jóllehet az átmenő forgalom történetileg általában a település gerincén haladt át. Az átmenő forgalom *elterelése* azonban a mindenkori Főutcán tevékenykedő kereskedőket érzékenyen érinti, ezért olyan kompromisszumra kell törekedni, ahol a célforgalom számára „szelídített” Főutába való behajtás lehetősége vizuálisan egyértelműen jelenik meg.
- A forgalmi úthálózat vezetésénél törekedni kell *átmenő forgalomtól mentes területegységek* kialakítására.
- Az átmenő forgalom kiiktatása vagy sebességének mérséklése és a közlekedés biztonságának növelése érdekében ma a *forgalomcsillapítás* különböző műszaki megoldásait alkalmazzák. A hálózati megoldások közt ilyenek pl. az *egyirányú úthálózat* kialakítása, a hálózat *zsákosítása* ill. *hurokutcák* kialakítása, *körforgalmi* csomópontok létesítése, *fekvőrendőr* alkalmazása stb... A burkolat, a növényzet és a forgalmi rend együttes, magas szinten történő megtervezésével lehet létrehozni az ú.n. *vegyes használatú* utak különböző változatait<sup>49</sup>. Ez utóbbi szélsőséges esetben azt is jelentheti, hogy nem csak a járművek és a gyalogosok, hanem adott esetben a

<sup>48</sup> Ezt az építési törvény mondja ki (l. később a településrendezésről szóló fejezetben).

<sup>49</sup> A vegyes használatú út kategóriája Magyarországon hivatalosan nem létezik; helyette a KRESZ „lakó- pihenő övezet” táblával lehet egy adott területen (tehát nem hálózaton!) belül a forgalmat rendészetileg csillapítani.

- tömegközlekedés is ugyanazon a felületen mozognak. Tisztán gyalogos utcák csak jelentős gyalogos forgalom esetén indokoltak, de ezeknél is tekintetbe kell venni, hogy időben korlátozott módon (pl. éjszaka vagy hajnalban) az üzemeltető forgalomnak meg kell jelennie.
- Az állóforgalom területigényének biztosítása a mai városrendezés legnehezebb feladata. A törvényi szabályozás szerint minden ingatlan a saját telkén köteles a szükséges gépjárművek tárolásáról gondoskodni<sup>50</sup>. Ez intenzív beépítettség mellett vagy nagyon költséges (kis telken többszintes parkológarázsok), vagy fizikailag lehetetlen. Ilyen esetekben elvileg lehetséges a közterületi parkolóhely megváltása. Ebben az esetben az ingatlan tulajdonos meghatározott összeget fizet be az önkormányzatnak, amiért az a befizető számára közterületi parkolóhelyet létesít.
  - A gyalogos forgalom primátusának elvét nem csak a történeti városok rehabilitációjánál kell érvényesíteni.
  - A tömegközlekedés primátusa azt jelenti, hogy növekvő személygépjármű ellátottság mellett a város lakóit érdekeltté kell tenni abban, hogy napi utazásaikhoz inkább tömegközlekedési eszközöket vegyenek igénybe (pl. a járműpark korszerűsítésével, kedvező tarifa-politikával, a viszonylatok sűrűségével, *park-and-ride* rendszer kiépítésével stb..).

### 7.34. Burkolat, növényzet és utcabútorok

A közterületek burkolati textúrája és felületi kiképzése olyan jelentőségű, mint az épületek közterületre néző homlokzata: a különbség csak az, hogy járunk is rajta. A burkolat-architektúra gondos tervezést igényel, amit szakemberre kell bízni. Az utcák és terek térszínéhez szervesen hozzátartoznak az utcabútorok és a növényanyag.

Az utcabútorok köre rendkívül széles. Vannak *fix*, csak *nehezen elmozdítható* berendezések, mint pl. a lámpatestek, a közlekedési táblák és lámpák vagy a telefonfülkék, és vannak *mobil*, valóban bútorként mozgatható berendezési tárgyak, min pl. a padok, vagy az árusító pavilonok. Ide kell sorolnunk a *reklámokat* is, amik független tárgyakként, vagy az üzletek portáljához kapcsolódóan is megjelenhetnek. Ami a növényanyagot illeti, kialakításuk szakági feladat. A településfejlesztéssel foglalkozó szakembernek viszont tudnia kell, hogy a növényzet a közterületek szerves tartozéka. Utcák esetében fontos az *elválasztó zöldsáv*, a *sövény* vagy a *fásor* elhelyezésére szolgáló megfelelő szélességű területsáv biztosítása. Különösen új lakóutcák létesítésénél feledkeznek meg gyakran a tervezők arról, hogy növényanyag nélkül az utca tényleg közlekedési csatornává degradálódik. Annak megállapítása, hogy adott esetben milyen növényanyag elégíti ki a hozzá fűzött igényeket, a kertészmérnökre tartozik.

### 7.35. A térfalak

Az utcákat és tereket határoló térfalak valójában hiába tartoznak a magánjavak közé, a közterület felől *közjavakként* jelennek meg. Közjavak abban az értelemben, hogy – függetlenül tulajdon- vagy üzemeltetési formájuktól – az épületek földszintjén esetleg működő szolgáltatásokkal együtt a településben élők mindennapi életének térbeli keretét biztosítják, annak szerves részei, minőségük, esztétikai értékük pedig a település egészének imázsát növelik, vagy rontják. Nem csak az egyes épületekről, udvarokról vagy portálokról van szó, hanem ezek sorozatáról, együtteséről, vagyis a *térfalak folytonos rendszeréről*, az *utcaképekről* is. De az is nyilvánvaló, hogy e térfalak elemei mögött sokféle egyéni érdek és konfliktus húzódhat. Közösségi érdek fűződik ahhoz, hogy ennek a sokarcú és sokszereplős világnak: az utcák, terek, parkok és azok együttesének *építészeti ill. környezeti minősége* rendezett és esztétikailag magas szintű legyen. Ezért van szükség többek között a *településrendezésre* (l. a következő fejezetben), valamint a *települési főépítész*i intézményre, ami hozzájárulhat a magán- és közösségi érdekek egyeztetéséhez, és biztosíthatja a megfelelő szakmai színvonalat. Végül tekintetbe kell venni, hogy a közterületek és térfalak kialakítása építészeti ill. kertészmérnöki feladat, de az eredményes munkához a többi társtervező együttműködésére van szükség. Az együttműködés megszervezése önkormányzati feladat.

### 7.36. Jellegetes probléma-területek.

A közterületek rendezettségét és a városképet számos, egyes közműhálózatok térszíni vagy térszín feletti műtárgyaival, vagy más, a közterületek átgondolatlan használatával kapcsolatos jelenség zavarhatja meg. Ezek közt különösen feltűnőek a következők:

<sup>50</sup> Az ú.n. parkolási normatívákat az OTÉK rögzíti, attól eltérni csak külön minisztériumi engedéllyel lehet.

- Elektromos kábelek *légvezetéken* történő vezetése. Sajnos nálunk még általános jelenség, ami elcsúfítja az utcaképet, pókhálószerűen zavar bele a legszebb városképbe. Létesítésüket nem gazdasági szempontok indokolják. Engedélyezési tervi szinten lehetőség van városesztétikai szempontok érvényesítésére is.
- Városaink és falvaink legzavaróbb látványa az *oszlopokon elhelyezett transzformátor építmény*. A brutális építmény különös módon mindig a legexponáltabb városképet rondítja el. Pedig a transzformátorok épületekben, vagy önálló építményként kellő zöldnövényzettel leárnyékoltan is elhelyezhetők.
- *Konténeres szeméttároló* a közterületen. Mérete és jellege miatt kellemetlen „utcabútor” lehet, ami tönkretetheti a környezetet. Pedig a transzformátor házakhoz hasonlóan a konténer is leárnyékolható növényzettel anélkül, hogy a konténer szállító jármű manipulálását akadályozná.
- *A közterületi faállomány veszélyeztetettsége*. Ágazati előírásokra és a forgalmi igényekre hivatkozva sokszor vágnak ki értékes fákat, miközben megtartásuk csak jószándékú kompromisszumokon múlik.
- *A bódésodás*. Nem csak az aluljárókban, hanem pályaudvarok térségében és közterületen is sajátos balkáni hangulatot képesek árasztani. Működésüket csak szigorú közterületi rendeletekkel lehet kordában tartani, ill. a terület bérlőket elfogadható közös köztéri építmények kialakítására kötelezni.
- *A reklám*, a cégtábla ma már az utcakép természetes eleme, de előfordul, hogy létesítésük zavarja a városképet. A legrosszabb az, amikor az egyes reklámok egymást túlcitálva próbálják magukra vonni a figyelmet, miközben lassan ellepik az utcaképet. Ami az amerikai vagy távolkeleti nagyvárosokban természetes, az az európai városépítészeti hagyományokkal nem mindig egyeztethető össze.
- A különböző térszín alatti közműveknek nem csak az üzemeltetői mások, hanem felújításuk is különböző időpontban esedékes. Az *állandó útfelbontások*, és az általuk okozott kellemetlenségek csökkentése érdekében a települési önkormányzatnak össze kell hangolnia a közúti építési feladatok időbeli ütemezését.

## 8.0. A TELEPÜLÉSRENDEZÉS

---

### 8.1. A településrendezés történeti háttere.

A településrendezés - vagy szűkebb értelemben véve a "szabályozás" - csaknem egyidős a városi civilizációkkal. Már az ókori városokban is hoztak olyan intézkedéseket, amik a tűzvédelmet, a szemét eltávolítását, az utcák biztonságát, a védelmi berendezések fenntartását stb. szolgálták. Az ipari forradalmakat követő robbanásszerű városnövekedés megnövelte a közérdekben szükségessé váló szabályrendeleteket: különösen a higiéniai jellegű intézkedéseknek nőtt meg a szerepük. Másrészt - elsősorban a múlt század 2. felének nagyszabású városrendezési műveleteinek keretében - a szabályozás a városforma fizikai elemeinek, így pl. az utcák szélességének, vagy a beépítés magasságának meghatározására koncentrált. A 20. század első felében ehhez csatlakozott a területek felhasználásának szabályozása, valamint az 1912-ben kelt első New York-i "zoning", mint már csaknem mai értelemben vett övezeti terv. Ma a szabályozást a korábbinál jóval szélesebb értelemben használjuk. A szabályozás szerepnövekedésének oka abban a körülményben keresendő, hogy a századforduló óta a települések fejlesztésében csaknem mindenütt csökkent a közcélú építkezésekre fordítható pénzek mennyisége. A városok egyre kevésbé voltak képesek arra, hogy aktív módon befolyásolják a település térbeli rendjének alakítását, ezért közvetett módszerekhez folyamodtak. E módszerek lényege a *földtulajdon és a fejlesztési jog* közti potenciális rés kihasználásában rejlik. Az USA-ban mind a mai napig a földtulajdonhoz automatikusan bizonyos fejlesztési jogok is tartoznak; e jogok korlátozása komoly politikai ellenállást válthat ki. Angliában ugyanez volt a helyzet, mígnem a 2. világháború utáni nagyszabású új-város építési akciók megvalósítása érdekében a fejlesztési jogok legnagyobb részét „államosították”. Közép-Európában a fejlesztési jog sohasem volt a tulajdon jog része, így annak *közhatalmi területek által történő korlátozásának* nem voltak politikai akadályai.



## 8.2. A településrendezés jogai alapjai Magyarországon

A településrendezés jogi alapja ma az 1997. évi LXXVIII. törvény (rövidítve: Étv) az *épített környezet alakításáról és védelméről*, aminek felhatalmazása alapján jelent meg a kormány 253/1997. (XII.20.) rendelete az *Országos Településrendezési és Építési Követelményekről* (OTÉK). A jogszabályok felváltották az 1967-es építési törvényt, valamint a többször módosított Országos Építési Szabályzatot (OÉSz).

### 8.21. A településrendezési tervek készítésének szereplői.

*Településrendezési tervet csak köztisztület (vagyis települési önkormányzat) készíthet és hagyhat jóvá. Amennyiben rendezési terv készítését (általában szabályozási tervet ill. annak módosítását) magánszemély ill. a fejlesztő kezdeményezi, a jelenlegi gyakorlat szerint háromoldalú szerződést kell kötni, amit a fejlesztő mint költségviselő, a települési önkormányzat nevében általában a főépítész, valamint a tervező írnak alá. A településrendezési tervek készítésének szereplői (a tervezőn kívül):*

- a települési önkormányzat képviselőtestülete (mint megrendelő és jóváhagyó, vagyis mint jogalkotó)
- a képviselőtestület érintett munkabizottsága(i), (mint előkészítő)
- az elsőfokú építési hatóság (mint jogalkalmazó, de sok helyen a fejlesztések előkészítője és menedzsere is)
- a szakigazgatási szervek (mit szakhatóságok, akiknek fejlesztési szándékaik is lehetnek a tervezési területen)
- a települési főépítész,
- az ingatlanfejlesztő (esetleg mint a rendezési terv költségviselője)
- a helyi lakosság (érdekképviselők, lakossági fórumok, esetleg közösségi tervezés formájában)

### 8.22. A településrendezési tervek szakmai ellenőrzése.

A településrendezési tervek szakmai ellenőrzésének szereplői:

- a települési főépítész, ill. az általa működtetett *települési főépítészti tervtanács*,
- a szakigazgatási szervek (a törvényben felsorolt szakhatóságok, számszerint 27!); a jelenlegi jogszabályok szerint a szakhatósági állásfoglalásokat a tervezés során figyelembe kell venni, de a települési önkormányzatok nem kötelesek a javaslatokat végrehajtani),
- területi főépítész (az építésügyért felelős miniszter képviselőjében, aki területi tervtanácsot szervez),
- 2002-ig az FVM, jelenleg a BM központi tervtanácsa, ill. a Budapest főépítésze által vezetett fővárosi tervtanács (csak jelentősebb rendezési tervek esetében),
- megyei főépítész (mint koordinátor).

A tervezési rendszer - vagy a tervek "hierarchiája" - azt jelenti, hogy a részletesebb terveket mindig az átfogóbb tervekbe kell beilleszteni, és az előbbi nem mondhat ellen az utóbbinak. A tervezési folyamat nehézségei általában abból származnak, hogy a változások mindig kis léptékben jelentkeznek (általában az egyes ingatlanokkal kapcsolatos, a korábban rögzítetteket meghaladó konkrét fejlesztési igények formájában), de ezeknek a nagyobb léptékű tervekbe történő "visszavezetése", a magasabbrendű terv módosítása sokszor bonyolult és hosszadalmasabb eljárást igényel.

### 8.23. Az állam szerepe a szabályozásban.

A törvény egyértelműen határozza meg az állam, a kormány a miniszter és a helyi önkormányzatok feladatait az építésügy területén. A szakmai minőség ellenőrzésének rendszere is újjáformálódott: eszerint a miniszter központi tervtanácsot, a területi főépítészek területi tervtanácsot működtetnek, a települési főépítészek pedig helyi tervtanácsot szervezhetnek. Míg az első kettő állami feladat, és így a területi főépítészek minisztériumi alkalmazottak, a települési főépítész a település alkalmazhatja. A mintegy 3100 települési önkormányzatnak azonban jelenleg kevesebb mint 10%-ában alkalmaznak főépítészt, ami arra utal, hogy helyi szinten a környezeti minőség szakmai biztosítékai sajnos nem állnak rendelkezésre. Ezért a jogszabályok lehetővé teszik a *kistérségi főépítészti státust* is, ami az aprótelepülések számára már elérhetővé teszi a szakmai kontrollt. A településrendezés eszközei közt a törvény négyfajta tervdokumentumot sorol fel:

- a településfejlesztési koncepció, amit az önkormányzat határozattal fogad el,
- a településszerkezeti terv, amit az előző dokumentum alapján az önkormányzat szintén határozattal fogad el,
- a helyi építési szabályzat, amit az önkormányzat rendelettel fogad el,
- a szabályozási terv, amit az önkormányzat szintén rendelettel fogad el.

#### 8.24. A településrendezés eljárási rendje

A törvény a településrendezés "általános szabályai" címen rögzíti azt az eljárási sorrendet, amit a rendezési tervek esetében követni kell, és ami hosszadalmassága és költségigénye miatt tulajdonképpen a tervkészítés kálváriájának számít<sup>51</sup>. Mégis azt kell mondanunk, hogy ez alapozza meg a tervek társadalmi elfogadottságát, és biztosítja a szakigazgatási szerveken keresztül a tervek szakmai megalapozottságát. A törvény által rögzített eljárási rend a következő:

1. a településrendezési terv elkészítésének szándékát, területi kiterjedését, céljait és várható hatásait - az érintett állampolgárok, szervezetek, érdekképviselői szervek vélemény-nyilvánítási lehetőségének biztosításával - a helyben szokásos módon *az érintettek tudomására kell hozni*;
2. az államigazgatási szerveket (27!) és az érintett önkormányzati szerveket az előkészítésbe be kell vonni, *állásfoglalásukat ki kell kérni*;
3. az elkészült településrendezési terveket megállapítás ill. jóváhagyás előtt a polgármesternek (ill. főpolgármesternek) *véleményeztetnie kell* az államigazgatási (szakigazgatási), az érintett önkormányzati és érdekképviselői, valamint társadalmi szervezetekkel, *akiknek erre 45 nap áll rendelkezésükre*.
4. az eltérő vélemények tisztázása érdekében a polgármesternek *egyeztető tárgyalást* kell összehívnia; az egyeztető tárgyalásról jegyzőkönyvet kell készíteni;
5. a véleményezési eljárás befejezése után, de a jóváhagyás előtt a helyi építési szabályzatot és a rendezési tervet a helyben szokásos módon *egy hónapra közzé kell tenni*, és biztosítani kell, hogy az érintettek véleményt alkothassanak róla;
6. a fenti folyamattal párhuzamosan a helyi építési szabályzatot és a településrendezési tervet a főváros esetében a *miniszternek*, egyéb települések esetében a *területi főépítésznek* véleményezés céljából meg kell küldeni;
7. a miniszter ill. a területi főépítész véleményét a jóváhagyásra jogosult testülettel *ismertetni kell*; ezt követően kerülhet csak sor a terv *megállapítására ill. jóváhagyására*;
8. a megállapított ill. jóváhagyott helyi építési szabályzatot ill. településrendezési tervet *meg kell küldeni* az egyeztetésben részt vett államigazgatási, érdekképviselői és társadalmi szervezeteknek.

### 8.3. A településszerkezeti terv

A településszerkezeti terv célja az, hogy településfejlesztési koncepció alapján meghatározza a település *hosszú távra* szóló alakításának, védelmének lehetőségeit és a fejlesztés irányait, konkrétan:

- a területrészek felhasználási módját,
- a műszaki infrastruktúra fejlesztését,
- a környezet állapotának javítását,
- az országos és térségi érdekek, valamint a szomszédos települések érdekeinek figyelembe vétele mellett.

A településszerkezeti terv általában 1:5000 m.a. térképen készül az ennek megfelelő részletzettséggel. A településszerkezeti terv elnevezése a Főváros esetében *Budapest Településszerkezeti Terve*.

#### 8.31. A településszerkezeti tervek legfontosabb tartalmi követelményei az OTÉK szerint:

- bel- és külterület meghatározása,
- beépítésre szánt és beépítésre nem szánt területek lehatárolása (az OÉSz-hez képest új kategóriák: ezek után a belterületen is lehetnek beépítésre nem szánt, és a külterületen is lehetnek beépítésre szánt területek);

<sup>51</sup> Szerencsére a 27 szakigazgatási szervvel történő egyeztetés nem a tervező, hanem a megrendelő feladata.

- a területfelhasználás meghatározása a törvényben megadott kategóriák szerint (l. az alábbi táblázatot);
- a szerkezetet meghatározó főbb közterületek és tagozódásuk meghatározása (főútvonalak, nagyobb közparkok stb...);
- a védett, a védelemre tervezett és a védő területek meghatározása,
- a funkciójában megváltozásra tervezett területrészek,
- a tervezett infrastruktúra hálózatok;
- az egyes területeken belül a terület használatát veszélyeztető tényezők és területi lehatárolásuk (alábányászottság, szennyezettség, árvíz- erózió- és csúszásveszély, üregek, közművel ellátatlan területek, stb..)

### 8.32. A beépítésre szánt területek területfelhasználási kategóriái

Az OTÉK megadja, hogy milyen a területfelhasználási kategóriákat kell alkalmazni, és hogy azokon belül *elsősorban* milyen rendeltetésű építmények helyezhetők el, milyen *kivételek* engedélyezhetők, és mik azok a funkciók, amik a területen *nem helyezhetők* el. A területfelhasználási kategóriákat az OTÉK *övezetekre* bontja, és azokhoz bizonyos beépítési maximumokat ill. minimumokat rendel. Ezzel tulajdonképpen „elkezdi” a szabályozási terv övezeti rendszerét – anélkül, hogy annak differenciálását korlátozná. Az önkormányzatoknak ugyanis joguk van a kötelezően használt OTÉK kategóriákat tovább bontani (l. később). Az alábbi táblázat tartalmazza a területfelhasználási és övezeti kategóriákat a legfontosabb szélső paraméterek megadásával. Fontos megérteni, hogy az adatok *szélső értékek*, a konkrét paramétereket a szabályozási tervben kell meghatározni.

a településszerkezeti tervben a területfelhasználási egységekre meghatározandó			az építési szabályzatban és a szabályozási tervben az építési telekre meghatározandó		
általános használat szerint	sajátos használat szerint (övezetek)	max. szinterület-sűrűség	legnagyobb beépítettség	legkisebb-legnagyobb építmény-magasság	minimális zöldfelület
1. lakóterület	nagyvárosias	3,0	80%	12,5< m	10%
	kisvárosias	1,5	60	m<12,5	
	kertvárosias	0,6	30	7,5	50
	falusias	0,5	30		40
2. vegyes terület	településközpont	2,4	80		10
	központi vegyes terület <sup>52</sup>	3,5	a lakóterület max.beép. +max. 25%		a be nem épített terület 50%-a
3. gazdasági terület	kereskedelmi, szolgáltató <sup>53</sup>	2,0	60		20
	jelentősen zavaró ipar	1,5	50		40
	egyéb ipari	1,0	30		25
4. üdülő terület	üdülőházas	1,0	30	6,0<	40
	hétvégiházas	0,2	20	<6,0	60
5. különleges terület <sup>54</sup>		2,0	40		40

### 8.33. A beépítésre nem szánt területek területfelhasználási kategóriái

<sup>52</sup> A központi vegyes terület a helyi szintű közintézményeken túl megyei, regionális és országos szintű intézményeket is helyet ad.

<sup>53</sup> A kereskedelmi szolgáltató terület a környezetre zavaró hatást nem jelentő ipari üzemek, és az azokat kiszolgáló igazgatási, sportcélú és egyéb közösségi létesítményeket tartalmazhatja.

<sup>54</sup> Ide tartoznak a nagy bevásárló központok, a raktárbázisok, a vásárok, kiállítások és kongresszusok területei, az oktatási és egészségügyi központok, a nagykiterjedésű és forgalmú sportterületek, állat- és növénykertek, nyersanyaglerőhelyek, honvédelmi területek, hulladéklerakó helyek, közlekedési telephelyek stb...

Beépítésre nem szánt területek a belterületen is lehetnek! *Maximális beépíthetőségük 0 és 5 % között változik.* Az OTÉK szerint a beépítésre nem szánt területek esetében a következő területfelhasználási kategóriákat kell alkalmazni:

1. *közlekedési és közműterületek* magában foglalják az országos és helyi közutak, közterületi parkolók, járdák, gyalogutak, csomópontok, a vízvezetés rendszerei, közforgalmú vasutak, vízi- és légi közlekedés, közművek és hírközlés építményei által elfoglalt területeket; az OTÉK szerint a nyomvonal jellegű építmények elhelyezésére *építési területet* kell kijelölni;
2. *zöldterületek*: közkertek és közparkok; a zöldterületeken építmények legfeljebb 2%-os beépítettséggel helyezhetők el;
3. *erdőterületek*: csak 10 ha feletti összefüggő erdőterületek esetében lehet építeni, a beépíthetőség az erdőtípusok szerint (védelmi erdő, gazdasági erdő, egészségügyi-szociális erdő, oktatási-kutatási erdő) 0,5 és 5.0% közt differenciált;
4. *mezőgazdasági területek*: max. beépíthetősége a mezőgazdasági földrészlet kiterjedésétől függően 0 és 3% között lehet.

#### **8.4. A helyi építési szabályzat (HÉSz)**

A HÉSz a törvény szerint a településrendezés legfontosabb eszköze, aminek célja az építés helyi rendjének biztosítása. Miután a HÉSz - ellentétben a szerkezeti tervvel - már *közvetlen építési jogokat, korlátozásokat és kötelezettségeket* tartalmaz, az önkormányzat képviselőtestületének *rendelettel* kell jóváhagynia. Mivel építeni nem csak a belterületen, ill. nem csak építésre szánt területen lehet, a helyi építési szabályzatot *a település teljes területére* el kell készíteni. A Főváros esetében a HÉSz-nek *Budapest Városépítési Keretszabályzata (BVKSz)* felel meg, a kerületek esetében *Kerületi Városrendezési és építési Szabályzat (KVSz)* készül. A fővárosi és a kerületi szabályzatok összhangját külön fővárosi rendeletek biztosítják.

##### 8.41. Az övezet fogalma

A helyi építési előírásokat területileg differenciálni kell. A differenciálás elve és egyben módszere az *övezet-képzés*. A szerkezeti tervben már megtörtént a település területének durva övezeti beosztása. Az *övezet hagyományosan telkek olyan összefüggő csoportja, amin belül az építés helyi szabályai minden telkre egyformák*. Az övezeti szemlélet alapja ugyanis az, hogy az azonos szerkezeti és környezeti helyzetben fekvő, egymással szomszédos telkek építési jogaikban és korlátozásaikban nem különbözhetnek egymástól; ez a feltétele az ingatlanfejlesztés *jobbiztonságának*. A valóságban azonban - főleg történeti eredetű, értékes településszerkezeti adottságokkal és részben értékes épületállománnyal rendelkező rehabilitációs területeken - ezt az alapszabályt sokkal differenciáltabban kell és lehet érvényesíteni. Ezért rendelkezik a törvény úgy, *hogy ahol az övezeti szabályozás - nyilvánvaló szakmai okok miatt - nem elégséges, ott szabályozási tervet, és hozzá részletesebb szabályozási előírásokat is kell készíteni* (l. alább).

*A HÉSz-nek a fentiek értelmében a törvény szerint tartalmaznia kell*

- a bel- és külterületek lehatárolását,
- "a beépítésre szánt területek, ill. az azokon belüli egyes területrészek (övezetek) lehatárolását, azok felhasználásának, beépítésének feltételeit és szabályait",
- "a beépítésre nem szánt területek tagozódását, felhasználásuk és az azokon történő építés feltételeit és szabályait",
- a különböző célú közterületek felhasználását és stb.,
- a helyi építészeti értékvédelmet,
- a védett és a védő területeket, valamint
- a sajátos jogintézmények alkalmazásával érintett területek lehatárolását (l. később).

#### **8.5. A szabályozási terv**

Mint említettük, a törvény szerint szabályozási terv a település teljes közigazgatási területére is készíthető. A törvény azonban lehetővé teszi, hogy kisebb, *legalább egy tömbnyi* területre is

készülhessen szabályozási terv<sup>55</sup>. A megengedő mondat azonban kiegészül azzal, hogy bizonyos esetekben *kötelező szabályozási tervet készíteni*. Ezek az esetek a következők:

1. az újonnan beépítésre, vagy jelentős átépítésre kerülő (pl. rehabilitációs) területek esetében,
2. a természeti adottság, a településszerkezet, az építészeti örökség, vagy a rendeltetés szempontjából különös figyelmet igénylő területek esetében (pl. kiemelt üdülőterület),
3. minden olyan esetben, amikor azt az építés helyi rendjének biztosítása egyébként szükségessé teszi.

A Főváros esetében *Fővárosi Szabályozási Keretterv (FSzKT)*, a kerületeknél pedig *Kerületi Szabályozási Tervek (KSzT)* készülnek. A fővárosi és a kerületi szabályozási tervek összhangjáról külön fővárosi rendeletek biztosítják.

#### 8.51. A szabályozási terv tartalma

---

A szabályozási terv minimális tartalmi követelményei szinte szó szerint megegyeznek a HÉSz-nél felsorolt követelményekkel, így szerepeltetni kell a belterületi határvonalat (amennyiben az a terv területre esik), a beépítésre szánt és beépítésre nem szánt területeket, azon belül az egyes *övezetek lehatárolását*, a közterületeket és az egyéb területek elkülönítését, a közterületeken belül az eltérő rendeltetésű felületek megkülönböztetését, a védett és védelemre tervezett, a védő területeket, valamint a sajátos jogintézmények (l. később) alkalmazásával érintett területek lehatárolását. A korábban felsorolt tartalmi követelmények csak a "közterületnek nem minősülő területeken belül a telkek, építési telkek, területek kialakítására és beépítésére vonatkozó megállapítások"-kal, valamint az infrastruktúra hálózatok, a hozzájuk tartozó területek és építményeik szabályozást igénylő elemeivel egészülnek ki. A szabályozási terv mint *műszaki terv* tartalmi követelményeit, vagyis a következő *szabályozási elemeket az építési övezetek szerint differenciálva kell meghatározni*:

1. a kialakítható legkisebb telekterület méreteket,
2. a beépítési módot,
3. a beépítettség megengedett legnagyobb értékét,
4. a megengedett legkisebb-legnagyobb építménymagasságot,
5. a beépítés feltételének közművesítettségi fokát,
6. a zöldfelület legkisebb mértékét,
7. a megengedett környezetterhelési határértékeket,
8. a terepszint alatti építményeket.

A beépítésre nem szánt területek övezeteiben *meg lehet határozni*:

1. a beépítési módot,
2. a megengedett legkisebb-legnagyobb építménymagasságot.

Mind az építési övezetekben, mind az övezetekben *meghatározhatók*:

1. a felhasználás kizárólagossága,
2. a helyi sajátosságok megőrzése vagy kialakítása érdekében a telkek legkisebb szélességi és mélységi méretei ,
3. a nyomvonal jellegű építmények és műtárgyaik kialakítására vonatkozó egyéb előírások.

A fentiek tükrében ismét utalunk rá, hogy a törvény a szerkezeti tervben meghatározott területfelhasználási és durva övezeti kategóriák alkalmazását kötelezővé teszi, de ezen belül *a konkrét övezetek kialakításában az önkormányzatoknak teljes szabadságot ad*. Ez azt jelenti, hogy - a régi OÉSz-szel szemben - nem kell a település sokszor egyedi jellegű területeit kész, előregyártott és országosan kötelező érvényű övezetekbe beerőszakolni, mert *az övezet kialakítása helyi feladat*.

#### 8.52. A szabályozási terv helyi építési szabályzata

---

A szabályozási tervnek a jóváhagyott településszerkezeti tervvel összhangban kell lennie; ellenkező esetben a településszerkezeti tervet módosítani kell. A szabályozási tervhez minden esetben helyi építési szabályzat is készül, ami nyilván részletesebb lesz a település teljes közigazgatási területére készített szabályozási tervnél. *A szabályozási terv csak a Helyi Építési Szabályzattal együtt érvényes és*

---

<sup>55</sup> Ha egy tömbnél kisebb egységre, vagyis egy telekre vagy telekcsoportha is lehetne szabályozási tervet készíteni, akkor az azt jelentené, hogy az ingatlanfejlesztők telkenként saját kényük kedvére építhetnék át a települést, vagyis nem érvényesülhetne az összefüggésekben rejlő közérdek.

használható. Ezek után már könnyű megérteni, hogy miért terjedt el a szakmai szóhasználatban a "részletes" szabályozási terv fogalma - egyben utalva arra, hogy a korábbi részletes rendezési terv műfaja ugyan megszűnt, de a tervfajára szükség van. Azt lehetne mondani, hogy a területfelhasználás miatt új utak ill. közterületek nyitása, a tulajdonviszonyok átszabása, bonyolultabb rehabilitációs területek szabályozása, akció jellegű, legalább egy tömbre kiterjedő építési projektek esetében stb.. számos valós igényre lehet és kell is a szabályozási terv egységes műfaját - differenciáltan - alkalmazni.

### 8.53. A településrendezési feladatok megvalósítását biztosító sajátos jogintézmények

A sajátos jogintézmények azt a célt szolgálják, hogy a településrendezési tervek elhatározásai ne maradjanak papíron. Ehhez egy sor olyan "kis" törvényre van szükség, ami a "nagy" törvénybe beépítve bizonyos jogi eszközöket ad az önkormányzatok kezébe. Nem véletlen, hogy a rendezési tervek mindegyikében alkalmazásuk területi határvonalait minden esetben fel kell tüntetni. Ez már csak azért is elengedhetetlen, mert legtöbbjük olyan korlátozásokat képvisel, amiről az ingatlanfejlesztőnek mindenképpen tudnia kell. Ezek a következők:

#### *a. építésjogi követelmények*

építési munkát végezni csak a törvényben foglalt, valamint a HÉSz ill. a szabályozási tervek előírásai alapján lehet,

#### *b. tilalmak*

- változtatási tilalom rendelhető el rendezési terv készítésének idejére max. 3 évre;
- telekalakítási ill. építési tilalom elrendelése esetén meg kell jelölni a tilalom okát, célját, a tilalomban érdekelteket és az időtartamot;

#### *c. telekalakítás<sup>56</sup>*

- telekcsoport újraosztása
- telekfelosztás
- telekegyesítés
- telekhatár rendezés

#### *d. elővásárlási jog*

- a települési önkormányzat a településrendezési feladatok megvalósítása érdekében elővásárlási jogot állapíthat meg, amit a HÉSz-ben és a szab. tervben jelölni kell. Az elővásárlási jogot az ingatlan-nyilvántartásba be kell jegyezni.

#### *e. kisajátítás: - külön jogszabályokban szabályozott esetekben és módon lehetséges*

#### *f. helyi közút céljára történő lejegyzés*

- helyi közút szabályozása (szélesítése) érdekében telekrészek kisajátítási eljárás nélkül, de kártalanítás mellett, az ingatlan tulajdonos hozzájárulása nélkül is igénybe vehetők; a "0 szaldós" megoldás ideológiája az, hogy útszélesítés esetén az érintett telkek felértékelődnek, és legtöbbször kimutatható, hogy a kisajátított telekrész piaci ára kb. megegyezik a telekben bekövetkező értéknövekedéssel.

#### *g. útépitési és közművesítési hozzájárulás*

- a rendezési tervekben előírt helyi közutakat és közműveket legkésőbb a kiszolgált épületek használatba vételéig az önkormányzatnak meg kell valósítani,
- a helyi közutak ill. közművek költségeit az önk. részben vagy egészében az érintett ingatlanok tulajdonosaira háríthatja;

#### *h. Településrendezési kötelezések*

- beépítési kötelezettség
- helyrehozatali kötelezettség
- beültetési kötelezettség

#### *I. kártalanítási szabályok*

### 8.54. Nem normatív jellegű övezeti szabályozási filozófiák

A részben már nálunk is alkalmazott új típusú övezeti technikák közül a legfontosabbak a következők:

1. A rétegelt övezeti rendszer a hagyományos, normatív szabályozás finomítását éri el azáltal, hogy a területet felbontja egymástól jól elkülöníthető, egydimenziós szabályozási rétegekre. Minden

---

<sup>56</sup> Érdemes fölfigyelni, hogy a telekalakítás nem településrendezési feladat!. A telekalakítás szabályairól önálló miniszteri rendelet szól.

"réteg" egy-egy konkrét szakmai problémát képvisel, így egymástól független "övezetek" jönnek létre (pl. külön lapon jelennek meg a telekméretetek, külön a sűrűségek, külön a beépítés módok, külön védettségi kategóriák stb.. övezetei). A végén a rétegeket egymásra másolják, aminek eredményeképpen minden ingatlan - *a rétegek halmoz-metszeteként* - tartalmazni fogja az összes normatív szabályozási elemet. A rendszer - nagyobb és összetettebb területen - csak számítógéppel működtethető.

2. A *"piramis-elvű szabályozás"* jellegzetesen az amerikai gyakorlat terméke. Az övezetek hierarchikusan épülnek egymásra: legfelül, a piramis csúcsán helyezkedik el a *tiszta lakóövezet*, a felső-középosztálybeliek szuburbánus lakóhelye, ahová a villákon kívül semmilyen más funkciót nem engednek be. Az alatta lévő következő övezetben már bizonyos szolgáltatások is telepíthetők, a következőben már környezetére zavaró hatást nem gyakorló munkahelyek is megjelenhetnek, és így tovább. A piramis legalján fekvő övezet "mindenevő", vagyis gyakorlatilag már mindenféle tevékenységet és létesítményt befogad.
3. *teljesítményelvű szabályozás*. A nem-normatív jellegű övezeti szabályozás leginkább figyelemre méltó módszere az angolok által gyakorolt *"teljesítmény-elvű szabályozás"*. Ennek lényege az, hogy a szabályozás egyáltalán nem, vagy csak minimális mértékű "tervi" (azaz rajzi, térképi) elemet ad meg, viszont részletesen közli a helyi építési szabályzatban azokat a *minőségi elvárásokat*, amiket az önkormányzat támaszt egy adott terület felhasználásával és beépítésével szemben. Ezek a minőségi elvárások inkább egyfajta építési programra hasonlítanak, és nem a megoldást, hanem annak környezeti feltételeit határozzák meg. Ez az eljárás az angolszász *"fejlesztési engedély"* (development permission) jogintézményében ölt testet. A fejlesztési engedély *eseti eljárás*, valójában a kézi vezérlés szabályozott formája.
5. *ösztönző jellegű szabályozás*. Az *ösztönző jellegű övezeti rendszerek* lényege az, hogy az eleve szigorúra szabott övezeti előírások alól "könnyítést" kaphatnak azok a fejlesztők, akik az építési telken, vagy annak közelében valamilyen közcélú építési feladatot is felvállalnak. Ez a "bonus", mint többlet-szintfelület építésére jogosító kedvezmény. A közcélú beruházás tartalmát *nyilvános alkufolyamat* keretében határozzák meg, és szerződésben rögzítik. Az alkufolyamat tárgya nem föltétlenül építés jellegű: megállapodhatnak abban is, hogy bizonyos szintfelületi kedvezmény fejében pl. a fejlesztő a beruházás x %-át befizeti az önkormányzat szociális lakásépítési alapjába. A bonusz rendszer *negatív előjelű* is lehet: ahol az önkormányzat szeretné visszafogni a fejlesztést (pl. a forgalmi és környezeti túlterheltség további fokozódásának elkerülése, vagy egy másik fejlesztésre váró terület kedvezőbb helyzetbe hozása érdekében), ott a beruházást igyekszik eleve kedvezőtlen helyzetbe hozni pl. azáltal, hogy az építési engedélyt jelentős befizetések terhelik, vagy egyéb, a beruházási kedvet visszafogó intézkedéssel - pl. parkolóépítési korlátozással - sújtja, "hesegeti el" a fejlesztőt a területről.

---

## 9.0. A TERÜLETFEJLESZTÉS ÉS TERÜLETRENDEZÉS

---

A területfejlesztés mindenek előtt abban különbözik az ágazati fejlesztéstől, hogy nem egymástól független beruházásokban vagy településekben gondolkodik, hanem *egy térségen belül a társadalom, a gazdaság és a környezet komplex és fenntartható fejlesztésére irányul, miközben az egyes fejlesztések egymásra gyakorolt hatását is figyelembe veszi.*

Egyetlen települést sem lehet kezelni a település szűkebb-tágabb térségére való kitekintés nélkül; a településfejlesztési és rendezési tervek ma már csak a több települést is magába foglaló, különböző nagyságú térségekkel foglalkozó területi tervek ismeretében készíthetők el. Ez utóbbiakban rögzítik ugyanis azokat a lehetséges, kívánatos vagy elhatározott térségi fejlesztéseket, amik az adott települést közvetlenül érintik. A tervek hierarchikus felépítésének elve alapján a nagyobb térséget érintő területi tervekben az érintett településekre vonatkozó *kötelezően átveendő döntési elemek* is lehetnek; nélkülük nem lehetne megfelelő helyet biztosítani a térségi vagy országos, esetleg nemzetközi szempontból is jelentős nagyberuházásoknak, vonalas infrastruktúráknak (autópálya, vasút hálózat, országos energia-elosztó hálózatok stb..), vagy nem lehetne a területhasználat közérdekből fontos arányait fenntartani. A terület – vagy régió – azonban nem csak „földről”, hanem „alulról”: egymással önként szövetségre lépő szomszédos települések közös fejlesztési elhatározásai révén is létrejöhet.

### 9.1. A területfejlesztés rendszerének kialakulása és elvei

### 9.11. Történeti előzmények.

---

A területfejlesztés – régi elnevezésével *regionális tervezés* – tulajdonképpen egyidős az emberi civilizációval. A nagy ókori folyammenti kultúrák csak úgy lehettek hatékonyak, hogy a térségi fejlesztéseknek prioritást adtak. Közismertek pl. az ókori folyammenti kultúrák csatorna- és gátépítési programjai, vagy a regionális szintű vízellátás megszervezése és megépítése a római birodalom területén. A *vonalas mérnöki létesítmények* mellett a regionális gondolkodás másik történelmi összetevője a *térszervezéshez* kapcsolódik; ez jelenik meg pl. a római birodalom határainak védelmét szolgáló katonai városok, a *castrumok* telepítésében<sup>57</sup>, vagy a nomád népek által alkalmazott „gyepü” elv területhasználatot is szabályozó rendszerében. Ezek a példák egyrészt feltételeztek - vagy éppen ezért hoztak létre - egy erős, néha abszolutisztikus jellegű központi hatalmat, másrészt általában csak egy-egy problémakör megoldására korlátozódtak: hiányzott belőlük a térségi fejlesztések *komplexitása*. Az első nagyszabású természet-átalakító regionális terv az 1920-as évek Szovjetuniójában, de az akkori totalitárius politikai-gazdasági rendszer keretében valósult meg. Demokratikus társadalmi viszonyok között az első komplex térségfejlesztési programot az 1935-ben elindított amerikai *Tennessee völgy regionális terve* képviseli. A terv jelentőségét növelte, hogy az 1929-es gazdasági világválság árnyékában az USA kormánya felismerte az állami intervenció jelentőségét az elmaradott térségek fejlesztésében<sup>58</sup>. Azóta az amerikai iskolákra támaszkodó *regionális tervezés* önálló tudománnyá vált. Eszerint a regionális tervezés olyan komplex folyamattervezés, ami egy térség gazdaságának és társadalmának fejlesztését komplex módon, az érdekeltek bevonásával szervezi meg, és aminek alapvető sajátossága a közös *térbeli dimenzió*, mint a fejlesztések térbeli vetülete, „közös nevezője”. A regionális fejlesztés - vagy mai nevén: a *területfejlesztés* - közvetlenül érinti a településfejlesztést is, hiszen a település (közigazgatási) területe valójában minden lehetséges területi rendszer legkisebb eleme, építőköve.

### 9.12. A területfejlesztés alapelvei.

---

Amikor a 80-as évek végén a területfejlesztés 1983-ban elfogadott európai chartája alapján kialakították nálunk is a fejlesztési támogatások jelenlegi rendszerét, *öt alapelvet* fogadtak el. Ezek részben emlékeztetnek a településfejlesztés- és rendezés már ismertetett elveire, sőt, azzal bizonyos mértékben átfedésben vannak, de értelmezési tartományuk értelemszerűen a terület, és nem a település. Az öt alapelv a következő:

- A *szubszidiaritás*<sup>59</sup> alapján véve a hatáskörök ésszerű decentralizálását jelenti. Nem csak arról van szó, hogy a társadalom különböző szintű szerveződéseit támogatni kell, hanem azt is, hogy a döntéseket lehetőleg azon a szinten hozzák meg, ahol a problémák keletkeztek, és az érintetteket be kell vonni a döntések meghozatalába. Ez konkrétan három fő elv érvényesítését jelenti, nevezetesen:
  - a döntési szintek önrendelkezése,
  - az általános szint döntései kötelezőek az alacsonyabbak számára is,
  - az alacsonyabb szintek részt kaphatnak a magasabb szintű döntések meghozatalában, és képviselhetik a saját érdekeiket.
- A *partnerség* elve azt jelenti, hogy a fejlesztésre rendelkezésre álló közpénzeket nem hivatalok osztják el, hanem a közképviselet, a társadalom és a gazdaság szereplőinek szabályozott együttműködésé révén alakul ki.
- A *programozás* elve azt jelenti, hogy a támogatásban nem elszigetelt, település-szintű beruházások részesülnek, hanem olyan összefüggő, komplex programok, amik összekapcsolódó elemei az adott térség legfontosabb problémáit oldják meg.
- Az *addíció* elve szerint nem a kormányzat végzi a fejlesztést, hanem *támogatást nyújt* más szervezetek fejlesztési programjainak finanszírozásához. A támogatások elnyeréséhez pályázni kell, a

---

<sup>57</sup> Az egykori római *castrumok* képezték a középkor során az európai városhálózat kialakulásának egyik alapját; a szabályos alaprajzú ókori város sok helyen még ma is kirajzolódik a város alaprajzán (pl. nálunk Győr, Szombathely, Pécs, Aquincum).

<sup>58</sup> Hozzá kell tenni, hogy ez alkalommal vált nyilvánvalóvá a természetbe való beavatkozások katasztrofális hatás-láncolatának mechanizmusa, aminek nyomán ma már csak átfogó környezetvédelmi hatástanulmány birtokában lehetne hasonló léptékű regionális fejlesztési programokat végrehajtani.

n.

<sup>59</sup> A szó a latin *subsidiium affere* kifejezésből származik, ami szó szerint annyit jelent, mint „támogatást nyújtani”.



pályázat elnyerésének feltétele a kormányzat által meghatározott fejlesztési céloknak való megfelelés, valamint megfelelő arányú saját induló tőke.

- A *forráskoncentráció* azt jelenti, hogy a fejlesztési forrásokat nem célszerű szétforgácsolni, hanem az adott fejlesztő akcióban a legnagyobb hatékonyságú és a legszélesebb multiplifikációs hatást kiváltó projektekre kell koncentrálni.

### 9.13. A területfejlesztés intézményrendszere

A területfejlesztésnek éppúgy megvannak a maga szereplői, mint a településfejlesztésnek. Az egyik különbség az, hogy itt nagyobb az állami szerep- és felelősségvállalás, a másik pedig abból adódik, hogy a területfejlesztés intézményrendszere *decentralizált*. A területfejlesztés jogi alapját az 1996-ban az országgyűlés által elfogadott „Törvény a területfejlesztésről és területrendezésről” képezi, amelyik meghatározta a területfejlesztés *intézményrendszerét* is. Az intézményrendszer, egyben a tervfajta alapja az országos területi beosztás, aminek a következő szintjei alakultak ki:

- *Települési szint*: az intézményrendszer legalsó szintje, választott köztestület a *települési önkormányzat*; az önkormányzat képviselőtestülete fogadja el a *településfejlesztési koncepciót*;
- *Kistérségi szint*: természet- és gazdaságföldrajzi szempontból tényleges életközösséget alkotó, szomszédos települések alulról szerveződő csoportja. Választott köztestülete nincsen, intézményi formája a *Területfejlesztési Önkormányzati Társulás*. A kistérségi önkormányzati társulások már 1989-től önmaguktól kezdtek szerveződni, jogi alapjukat az 1990-es Önkormányzati Törvény teremtette meg. A társulás lehetővé teszi a kistépülések finanszírozhatóságát, miközben az egyes települések érdemi autonómiája megmarad. Fontos szerepük van a „lokális piac” megteremtésében.
- *Megyei szint*: a tradicionális 19 megye történelmi hagyományokkal rendelkező, de felülről lefelé szervezett, államigazgatási szerepet is betöltő területi rendszer. A rendszerváltás után korábbi hatalmi és újraelosztási szerepének nagy részét „államosították”. Választott köztestülete a *Megyei Közgyűlés*, élén a *megyei közgyűlés Elnökével*. Területfejlesztést koordináló testületei a *Megyei Területfejlesztési Tanács*, ami elfogadja a *Megyei területfejlesztési koncepciót*;
- *Regionális szint*. A régió összefüggő, természet- és gazdaságföldrajzi szempontból összetartozó, nagyobb térséget jelent – függetlenül a közigazgatási beosztástól. A regionalitásnak Európában számottevő történelmi hagyományai vannak. Nálunk a régiók kialakítására elsősorban az „Európa-harmonizáció” miatt van szükség. A régió nálunk nem igazgatási, hanem „tervezési-statisztikai egység”, amibe több megye tartozhat. Jelenleg *hét* ilyen típusú régióval számolunk, kialakításuk a megyei fejlesztési tanácsok feladata lesz.<sup>60</sup> Választott köztestületük nincsen, intézményi formájuk a *Regionális Területfejlesztési Tanács*; ami elfogadja a *Regionális területfejlesztési koncepciót*. A Regionális Területfejlesztési Tanácsok mellett közhasznú társasági formában ú.n. *regionális fejlesztési ügynökségek* működnek, amik részben a Tanácsok munkaszervezetei, részben klasszikus ügynökségi feladatkört ellátó menedzseri szervezetek.
- *Országos szint*, élén az országgyűléssel. Területfejlesztési koordinációs testülete az *Országos Területfejlesztési Tanács*. Az egész országot lefedő területfejlesztési terv az *Országos Területfejlesztési Koncepció*. Többek közt e koncepció keretében határozták meg a 7 régiót, mint tervezési- statisztikai egységeket is.

A valóságban *a fentiek mellett*, azokkal átfedésben léteznek olyan, valamilyen fontos, *tematikus funkció* miatt összetartozó, több megyét is átfedő, de együtt kezelendő térségek, mint pl. a Balaton, a Velencei tó, a Tisza tó, a 6-os út térsége, vagy a budapesti agglomeráció. Az ezekre a térségekre készült *térségi fejlesztési koncepciókat* a külön e célra létrehozott *Térségi Fejlesztési Tanácsok* fogadják el. Köztük van két *kiemelt térség*: a Balatoni üdülőkörzet és a Fővárosi agglomeráció területfejlesztési koncepciója,

<sup>60</sup> A 7 régió az egyik változat szerint következő: Nyugat-Dunántúl (Győr-Moson-Sopron, Vas és Zala megye), Közép-Dunántúl (Veszprém, Fejér és Komárom megye), Dél-Dunántúl (Baranya, Tolna és Somogy megye), Közép-Magyarország (Budapest és Pest egye), Észak-Magyarország (Nógrád, Heves, Borsod-Abaúj-Zemplén megye), Északalföld (Szabolcs-Szatmár-Bereg, Hajdú-Bihar és Jász-Nagykun-Szolnok megye) és Délalföld (Békés, Csongrád és Bács-Kiskun megye). A régióknak – a fejlesztési és támogatási rendszerhez való kapcsolódás érdekében - be kell illeszkedniük az Európai Unió földrajzi-statisztikai rendszerébe, aminek legnagyobb, legtöbb esetben a nagyobb országok egészét leképező egysége a NUTS I. (a „normatív statisztikai területi egység” francia rövidítése). A kisebb országokban, így Magyarországon is a NUTS II. szint képviseli a régiót, a megyerendszer a NUTS III. szintnek felel meg, a település pedig a NUTS IV. és V. szintet képviseli.

amiket a *Baltoni Területfejlesztési Tanács*, ill. a *Budapesti Agglomeráció Területfejlesztési Tanácsa* fogad el. E térségi tanácsok mellett éppúgy működnek *fejlesztési ügynökségek*, mint a regionális tanácsok esetében.

## 9.2. A területfejlesztés tervfajtái

A területfejlesztés tervfajtáinak elnevezésében két, egymásra épülő fogalom szerepel: a *konceptió* és a *program*. A *konceptió* mindig hosszú távú, átfogó és komplex fejlesztési dokumentumot jelent, míg a *program* a konceptió alapján kidolgozott középtávú cselekvési terv.

### 9.21. Területfejlesztési koncepciók

---

A területfejlesztési koncepció egy adott térség átfogó, hosszú távú, komplex fejlesztését megalapozó dokumentum. Feladata az, hogy az adottságok komplex vizsgálata alapján és döntési változatok mérlegelésével meghatározza a térség fejlesztési *céljait* és a fejlesztési programok kidolgozásához szükséges *irányelveket*. Emellett információkat biztosít az ágazatok, az önkormányzatok és a fejlesztés szereplői számára, és ezzel fontos orientációs, koordinációs szerepet tölt be. A területfejlesztési koncepció általában két fázisból: az *előkészítő* és a *javaslattevő* fázisból áll.

Az előkészítő fázisban - a településfejlesztési tervek elemzési munkarészeivel analóg módon - a fejlesztést meghatározó adottságokat kell feltárni. Ezek közt a legfontosabbak

- a tervezési terület külső környezete, a nemzetközi hatások, a térséget érintő ágazati koncepciók, a területen lévő kistérségi koncepciók, a települések fejlesztési elképzelései, a gazdasági és nem-profit-orientált szervezetek elvárásai,
- a terület belső környezete: társadalmi, gazdasági, természeti adottságok, a településhálózat jellegzetességei és az épített környezet állapota és értékei, az infrastruktúra fejlettsége, mint a fejlesztés potenciális erőforrásai,
- a fejlesztés lehetséges irányai a SWOT analízis helyzetértékelésével, aminek értelmében konkretizálhatók a térség fejlődését befolyásoló erősségek, gyengeségek ill. feszültségek, fejlesztési potenciálok ill. lehetőségek és a kibontakozást veszélyeztető ill. hátráltató tényezők.

### 9.22. Területfejlesztési programok

---

A területfejlesztési programok a területfejlesztési koncepciók alapján kidolgozott *középtávú cselekvési tervek* (amik elnevezésében ezért néha a *terv* szó szerepel program helyett). Ezek tartalmazzák a térségen tervezett fontosabb fejlesztési elhatározásokat, megbecsülik a megvalósításukhoz szükséges erőforrásokat, és megjelölik a fejlesztésben együttműködő partnereket. A területfejlesztési program formálisan *stratégiai* és *operatív* programra bontható, jöllehet a két dokumentum integrálható is. A *stratégia* - a településfejlesztési koncepció stratégiai munkarészeivel analóg módon - meghatározza a térség jövőképét, a fejlesztési célokat és azokon belül a preferenciákat, a külső környezetben bekövetkező változások esetén az alternatív fejlesztési forgatókönyveket. Az *operatív program* a stratégiai program céljait *konkrét projektekre* bontja le, megjelöli a megvalósításukhoz szükséges szervezeteket, a finanszírozás módját, és meghatározza a megvalósítás határidőit. A hazai gyakorlatban - az Európai Unió különböző fejlesztési alapjaihoz való hozzáférés lehetőségének későbbi biztosítására való tekintettel is - a következő területfejlesztési programok jöttek létre.

- Az *Átfogó Fejlesztési Terv*, ami minden nemzeti érdekből fontos országos stratégiai fejlesztési célt és programot tartalmaz - függetlenül attól, hogy az EU be tud-e lépni társfinanszírozóként, vagy sem.
- A *Nemzeti Fejlesztési Terv* az Átfogó Fejlesztési Tervből azokat a stratégiai fejlesztési célokat és operatív programokat tartalmazza, amelyek esetében a magyar kormányzati szerveknek reális esélyük van az *EU társfinanszírozási forrásainak* elnyerésére.<sup>61</sup> Ebben kerülnek kidolgozásra azok a prioritások és intézkedések, amelyek a tervezés időszakában az EU alapjaiból támogatást kaphatnak: a Nemzeti Fejlesztési Terv-et ezért az EU-hoz kell beterjeszteni a Strukturális Alapokból és a Kohéziós Alapból elérhető támogatások elnyerése érdekében.

---

<sup>61</sup> A Nemzeti Fejlesztési Terv (National Development Plan) az alapja minden országban az EU által összeállítandó „Közösségi Támogatási Keret”-nek (Community Support Framework).

- A *Regionális Fejlesztési Programok* gyakran a Regionális Fejlesztési Koncepcióval összevontan kerülnek kidolgozásra. Legfontosabb céljai beépülnek a Nemzeti Fejlesztési Tervbe is, aminek van egy külön, a régiók fejlesztésével foglalkozó fejezete is. Ebben a dokumentumban határozzák meg azokat a hosszabb távú fejlesztési célokat is, amikhez az egyes konkrét fejlesztési projekteknek illeszkedniük kell, ha megvalósításukhoz külső, állami vagy EU források igénybevételére is pályáznak.
- A *kiemelt térségek fejlesztési programjainak* tartalmi elemei, szerkezete erősen hasonlít a regionális fejlesztési programokhoz. E térségek kiemelt kezelésére azért van szükség, mert míg a régiók, mint „tervezési-statisztikai” területek nálunk a megyehatárokhoz igazodnak, a kiemelt térségek e területi rendszerektől függetlenek, adott esetben több megye ill. régió területének egy-egy részét fedik át. Az országos és a kiemelt térségek fejlesztési terveit az országgyűlés fogadja el, legfontosabb munkarészeit törvényben állapítja meg.

### 9.23. Területrendezési tervek

A területrendezési tervek fő feladata a *területhasználat módjának szabályozása*. Tekintettel arra, hogy ez tulajdonosi jogokat érinthet, a terv érvényességéhez a terület egység választott közhatalmi testületének jóváhagyására van szükség. A területfejlesztési és a területrendezési tervek közti viszony a településfejlesztési és településrendezési tervek közti viszony analógiájára fogható fel. A területrendezési tervek szerepe részben a területfejlesztési tervek elhatározásainak konkrét területi-ökológiai-műszaki vetületeinek meghatározása, másrészt a településfejlesztési koncepciók megalapozása. Ez utóbbi kapcsolódás annyira szoros, hogy a területrendezési tervek előkészítő munkarészeit (vagyis a vizsgálatokat és a tervezési programot) a településfejlesztési és -rendezési tervekben érvényesíteni kell. A terület- és településrendezési tervek olyan összehangolt rendszert alkotnak, amelyen belül az országos és a kiemelt térségekre vonatkozó területrendezési tervek elsőbbséget élveznek a megyei területrendezési tervekhez képest, míg a településrendezési terveknek mindhárom korábbi tervfajtaéhoz igazodniuk kell.

A területrendezési tervek elfogadott munkarészeit (l. alább) ezért a települési önkormányzatoknak a településrendezési tervek rendelettel megállapított munkarészeibe kötelezően be kell építeniük, hiszen ezek olyan, a térség egészét érintő összefüggéseket, fejlesztési elhatározásokat és érdekeket képviselnek, amik települési szinten, önállóan nem kezelhetők. Ilyenek pl. a természetvédelmi területek, amik értelemszerűen nem igazodnak a közigazgatási határokhoz, a nyomvonalas létesítmények (utak, vasutak, regionális közműrendszerek stb.), vagy azok a fontos létesítmények (pl. szennyvíztisztító telep, hulladéklerakó helyek, veszélyes hulladék ártalmatlanító művek stb.), amik ugyan nélkülözhetetlenek, de amelyek befogadására önként egyetlen települési önkormányzat sem mutatna készséget. Jelenleg a következő területrendezési terveket különböztetjük meg:

- Országos Területrendezési Terv,
- kiemelt térségek területrendezési tervei,
- megyei területrendezési tervek,
- területrendezési tanulmánytervek, amik a térségi területfelhasználást jelentősen befolyásoló fejlesztések térségi hatásait tárja fel, és szükség esetén a területrendezési terv módosítását készíti elő.

A területrendezési tervek elfogadásra kerülő munkarészei ismét analóg viszonyban vannak a településrendezési tervek legfontosabb munkarészeivel:

- térségi szerkezeti terv, ami tartalmazza a térség területfelhasználásának rendjét, a településrendszer elemeit és a térségi jelentőségű infrastruktúra hálózatokat, létesítményeit és védőterületeit,
- térségi szabályozási terv, ami a természetvédelem, a táj- és tájképvédelem célját szolgáló védelmi övezeteket, a térségi jelentőségű tevékenységek ill. létesítmények területbiztosítását szolgáló funkcionális övezeteket,
- térségi területrendezési szabályzat, ami a térségi szabályozási terv szöveges tartozékaként tartalmazza a térségi övezetekre vonatkozó, kötelezően betartandó előírásokat,
- területrendezési intézkedési javaslat, amely tartalmazza a terv érvényesülését segítő, vagy azt biztosító intézkedéseket, meghatározza az ezzel kapcsolatos feladatokat, ill. ezekre ajánlásokat tesz.

A több települési önkormányzat céltársulásaként készült, több szomszédos településre együtt készült rendezési tervek nem tekinthetők önálló területrendezési terveknek, mivel ezek tartalma, egyeztetési és jóváhagyási eljárásuk, valamint joghatályuk szerint is megegyeznek a településenként külön-külön készült településrendezési tervekkel. A területrendezési tervek - miként a településrendezési tervek esetében is - fontos és szerves része a térképi ábrázolás. Az országos területrendezési terv léptéke M=1:100.000 -tól 1:500.000 -ig, a kisebb területre készülő területrendezési tervek léptéke M=1:50.000 -tól 1: 100.000- ig.

### 9.3. A vidékfejlesztés

#### 9.31. A vidékfejlesztés fogalma, céljai és feladatai

Azt a települést tekintjük „*vidéki*”-nek, amelyik városi jogállással nem rendelkezik, vagy városi státusa van, de lakosszáma 10 ezer főnél kevesebb. *Vidéki* jellegűnek tekinthetjük az olyan *térséget* vagy *kistérséget*, ahol a vidéki településekben élő népesség aránya 15%-nál több. A *vidékfejlesztés* sajátos, egyedi tulajdonságokkal (természeti, kulturális értékekkel) is rendelkező, de elsősorban mezőgazdasági területhasználattal és foglalkoztatottsággal bíró vidéki térségek fejlesztésére irányuló politika és stratégia. Az így definiált vidéki térségek ill. a vidékfejlesztés az ország területének csaknem 85%-át, tehát jelentős többségét fedi le. Az elkövetkezendő években a vidéki területek munkahelymegtartó és munkahelyteremtő kapacitása alapvető hatással lesz a munkanélküliség és az elvándorlás alakulására. A mezőgazdasági foglalkoztatottság aránya az EU országokban átlagosan 5,5% körül mozog, vagyis a vidéki munkahelyek többségét már *az agrár szektoron kívüli* alternatív foglalkozási lehetőségek teszik ki. Emellett a vidékfejlesztés egyik fontos feladata a vidéki népesség megtartása és sokszínű megélhetésének helyben történő biztosítása. A másik fontos feladat a természeti környezet fenntartása és „újratermelése”<sup>62</sup> – különös tekintettel arra, hogy a természetes táj felértékelődik, és a városi népesség „exodus”-ának célpontjává válhat. A vidékfejlesztés legfontosabb céljai és feladatai ezért a következők:

- *Az erőforrások ésszerű használata*. Ez önmagában is összetett célkitűzés, ami magába foglalja a biológiai élettér fenntartását, a természeti erőforrások és térhasználati módok, vagyis a kultúrtáj egységének megőrzését, a humán erőforrások terén az agrárértelmiség elvándorlásának megakadályozását és az esélyegyenlőség megteremtését az iskoláztatás terén.
- *Fenntartható gazdaságfejlesztés*, ami a környezetterhelést csökkentő mezőgazdasági technológiák és üzemméretek alkalmazását, az agrárgazdaság ésszerű szerkezetének kialakítását és az egységes piaci megjelenés feltételeinek megteremtését jelenti. Ide tartozik a vidéki foglalkoztatási és kereseti viszonyok javítása és „diverzifikálása” (sokféleségük biztosítása) a belső erőforrásokra támaszkodó fejlesztés előmozdításával, valamint a fiatalok és a vállalkozó vidékiek kötődésének erősítésével.
- *A vidéki életkörülmények javítása* a munkahely teremtéssel, lakáshoz jutás feltételeinek javításával, az ellátás és az infrastruktúra fejlesztésével.
- *A közösségi és kulturális értékek*, valamint a település sajátos szerkezetének, beépítési formáinak, a településképpnek és a helyi identitást őrző építményeknek a megőrzése és fenntartása a különböző szakmai és társadalmi szervezetek, kistérségi társulások, kulturális egyesületek támogatásával.

#### 9.32. A vidékfejlesztési programok.

Az Európai Unió kiemelten támogatja az elmaradott térségek felzárkóztatását, vagyis a vidéki térségek fejlesztését. A támogatások feltétele az elfogadott nemzeti fejlesztési program (1. korábban), megfelelő intézményrendszer, valamint hazai területfejlesztési támogatás. Szükség van egy olyan *nemzeti stratégiára*, ami kitérési lehetőségeket biztosít a vidéki térségek számára adottságaik és a fenntarthatóság elve alapján, biztonsági hálóként működik a hátrányos helyzetű térségek problémáinak kezelésére és felkészíti a térségeket a lehetséges hazai és EU támogatások, mindenek előtt az ú.n. SAPARD program

<sup>62</sup> Kemény Bertalan szellemes szójátékával a cél a *népességmegtartó képesség* és a *képességmegtartó népesség* biztosítása. Egy másik megfogalmazás szerint „a mezőgazdaság helyszíne a vidék, de a vidék nem csak a mezőgazdaság helyszíne.”

fogadására.<sup>63</sup> Ezzel indokolható, hogy 1998-ban a felelős hazai minisztérium nevébe és feladatkörébe is fölvette a vidékfejlesztés ügyét („Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium”). A *vidékfejlesztési program* olyan, az érintettek közös megállapodásán nyugvó fejlesztési dokumentum, ami a stratégiának és a kijelölt prioritásoknak megfelelően választott (támogatott) projektekből tevődik össze, és ami

- az adott térség komplex fejlesztésére képes,
- a helyi adottságokra és problémákra épül,
- érvényesíti a fenntarthatóság elvét (természeti erőforrások használata, emberi tényező, környezetminőség),
- az érintett térségben élőkre a családok, az egyes ember szintjéig hatással van,
- tartalmazza a megvalósítás feltételeit (feladatok, költségek, források, felelősök) és határidőket.

A vidékfejlesztés ugyan elsősorban az alulról jövő fejlesztési kezdeményezésekre épül, a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium létrehozta a *Regionális Vidékfejlesztési Irodákat* (REVI), mint az FVM Vidékfejlesztési Programok Főosztálya kihelyezett egységeit. Az irodákat az ország 7 statisztikai régiójában állították fel, és feladatuk elsősorban az, hogy a hazai és a SAPARD vidékfejlesztési pályázatokkal kapcsolatban segítsék a kistérségek vidékfejlesztési menedzsereit. A helyi programok és az azokat megvalósító vállalkozók az EU támogatások végső kedvezményezettjei. A programok célja elsősorban a falvak és tanyák megújítása, a falusi és agrárturizmus fejlesztése, a nem élelmiszer alapanyagú mezőgazdasági termékek (pl. kézműipar, természetes gyógyszerek, kihalt mesterségek stb.), a helyi hungarikumok és a helyi környezetbarát infrastruktúrák (pl. alternatív energia program, vízrendezés stb.) bevezetésének támogatása.

### 9.33. A területfejlesztés és a vidékfejlesztés viszonya

A területfejlesztés biztosítja a regionális szintű beruházások megvalósítását, és ezzel mintegy megteremt a vidékfejlesztés „fizikai” hátterét. De míg a területfejlesztés homlokterében a gazdasági-műszaki fejlesztés és annak finanszírozása áll, addig a vidékfejlesztés célja elsősorban az emberi erőforrások és a helyi közösségek szereplőinek aktivizálása, valamint a kultúrtáj és a települési hagyományok megőrzése. A vidékfejlesztés ugyanakkor - miután jellegzetesen *kistérségek, települési szövetségek* ill. alulról szerveződő *önkormányzati társulások* keretében realizálódik - természetes módon illeszkedik a hazai területfejlesztési rendszerhez. A vidékfejlesztés és a területfejlesztés közti különbségeket az alábbi táblázat foglalja össze:

	<i>területfejlesztés</i>	<i>vidékfejlesztés</i>
<i>lépték</i>	jellemzően nagyléptékű (ország, régió, megye)	jellemzően kisléptékű (kistérség)
<i>jelleg</i>	<i>földről lefelé</i> irányuló	<i>alulról fölfelé</i> irányuló
<i>tartalom</i>	nagytérségi közlekedési és egyéb infrastruktúra-hálózatok, nagyvolumenű beruházások	<i>helyi erőforrások</i> aktivizálódásával a helyi adottságok hasznosítása (struktúraváltás, minőségi termékek, infrastruktúra, kulturális örökség, népességmegtartás feltételei stb.)
<i>társadalmi hatás</i>	elsősorban <i>közvetett</i> módon, és csak közép- ill. hosszabb távon érvényesül	elsősorban <i>közvetlen</i> módon hat az emberekre, és már rövid távon belül is érvényesül
<i>állami szerepvállalás</i>	<i>döntő</i> , meghatározó	<i>orientáló</i> , kezdeményező, támogató
<i>finanszírozás</i>	társfinanszírozás, de döntően <i>állami</i> (és EU) közpénzekből	társfinanszírozás, de döntően <i>helyi</i> , saját ill. decentralizált állami (és EU) forrásokból

A vidékfejlesztési program módszertanilag is megfelel a területfejlesztési program (I. korábban) kategóriájának. A terület- és vidékfejlesztésben érdekelt szereplők összehangolt fellépését *integrált vidékfejlesztésnek* nevezzük.

\* \* \* \* \*

<sup>63</sup> A SAPARD a *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development* (Speciális Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Csatlakozási Program) rövidítése.

A településfejlesztést és -rendezést, valamint a területfejlesztést és -rendezést gyűjtő néven **területi tervezésnek** hívjuk. A területi tervezés területi szintjeit, választott köztestületeit és intézményeit, valamint tervfajtaát a következő táblázat foglalja össze:

területi szintek:	választott köztestület:	intézmény, szervezet:	a területi tervezés tervfajtaái		
			terület (T) fejlesztési (F) koncepció (K)	terület (T) fejlesztési (F) program (P)	terület (T) vagy település (t) rendezési (R) terv
település (t)	települési önkormányzat (t.ök.)	t.önk. képviselő testülete	település FK.	-	t.szerkezeti terv; t. HÉSZ; szabályozási terv
kistérség (k)	-	k.TF társulás	k.TFK	k.TFP	↑
megye (M)	M. önkormányzat	M.TF Tanács	M.TFK	M.TFP.	M.TRterv
régió (R)	-	R. TF Tanács ↓ ügynökségek	R.TFK	R.TFP	↑
ország (O)	országgyűlés	O.TF Tanács	O.TFK	O.TFP ↓ Átfogó Nemzeti Terv ↓ Nemzeti Fejlesztési Terv	O.TRterv
<i>területközi szintek:</i>					
kiemelet térségek	országgyűlés	térségi TF Tanács ↓ ügynökségek	térségi TFK	térségi TFP	térségi TRterv
vidékfejlesztési térségek	-	FVM ↓ vidékfejlesztési irodák (REVI)	-	vidékFP	➔ t.önk

## 10. A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS.

A fenntartható fejlődés elve a 21. századra a terület- és településfejlesztés legfontosabb elvévé, egyben kihívásává és alapvető követelményévé vált. Az ENSZ számára készült „Közös Jövők” c. jelentés szerint a fenntartható fejlődés „a fejlődés olyan formája, amely a jelen igényeinek kielégítése mellett nem fosztja meg a jövő generációit saját szükségleteik kielégítésének lehetőségétől.” A fenntarthatóság ezért nem csak a városok környezetszennyező hatásainak csökkentését, hanem a természeti táj környezeti értékeinek megőrzését, a város épített örökségének védelmét és a különböző települési kultúrák megújulási lehetőségét is jelenti. A városi környezet egészséges biológiai és szellemi állapota mellett a fenntartható fejlődés feltételezi a mindenki számára elérhető lakás biztosítását, a társadalom önszerveződésének szabadságát, valamint az ellátást, a pihenést és szórakozást szolgáló területek és intézmények jelenlétét. A fenntartható településfejlesztésnek tehát

- a természet- és a környezetvédelem,
- az építészeti és a települési örökség megőrzése,
- és a fenntartható ellátás mellett biztosítani kell
- a modernizáció feltételeit, vagyis elő kell segítenie az önfenntartó fejlődés megvalósulását.

Egyidejűleg kell hasznosítani a globalizációból adódó előnyöket a lokalizáció lehetőségeivel. A kölcsönhatások és összefüggések miatt ezért e fejezet keretében tárgyaljuk a települési természet- és környezetvédelem, az épített környezet védelme, valamint a városrehabilitáció és a falumegújítás kérdéskörét.

## 10.1. A fenntartható környezet.

### 10.11. A környezeti hatások szerepe a fejlődésben.

A környezetben bekövetkező kedvezőtlen változásokat már a 19. században a gazdasági és társadalmi fejlődés mértékének elszabadulásával: a népesség gyors növekedésével, valamint a föld eltartó képességének korlátozottságával magyarázták. A *malthuzianus*<sup>64</sup> elméletek körüli viták a 20. század közepén az ú.n. *Római Klub* jelentéseiben lángoltak újra fel. A Római Klub azonban a problémakört jóval szélesebb alapra helyezte azzal, hogy a fejlődést befolyásoló tényezőket a *népességen* kívül kiterjesztette a *természeti kincsekre*, az *ipari termelésre*, az *élelmiszerek mennyiségére* és a *környezetszennyezésre*. Kimutatták, hogy ezek közt szoros kölcsönhatás érvényesül, és hogy ez különösen a természeti környezet és a gazdasági növekedés közti kényes egyensúlyt veszélyezteti. Az újra nem termelhető természeti kincsekkel való rablógazdálkodás belátható időn belül katasztrófával fenyeget. Ez a folyamat a természet *ökoszisztémájának* megbomlásával jár, ami többek közt a környezet elszennyeződéséhez, az élőhelyek sokaságának megszűnéséhez, a földi levegőréteg újratermelésében fontos szerepet játszó őserdők megfogyatkozásához, az ózonréteg sérüléséhez és emiatt a földi éghajlati viszonyok kedvezőtlen változásához stb.. vezet. Ezért javasolja a „*nulla növekedést*”, vagyis a korlátlan gazdasági fejlődés visszaszorítását, valamint az anyagi fogyasztás helyett az életminőség más elemeinek előtérbe helyezését. Elvi modelljükben azt javasolták, hogy a környezeti javakat is be kell vonni a piaci viszonyok közé, vagyis újratermelésükhöz a szükséges ráfordításokat a termékek árában érvényesíteni kell.

### 10.12. A környezeti hatások területi szintjei

A káros környezeti hatások eltérő nagyságrendekben jelentkeznek, és ennek megfelelően eltérő területi szinteken kezelhetők:

- *Globális szinten* a föld egészét veszélyeztető hatásokról van szó, mint pl. a világóceánok szennyeződése, az esőerdők kivágásának következményei, az üvegház-hatást előidéző széndioxid kibocsátás, valamint az újra nem termelhető energiaforrásokkal való rablógazdálkodás stb... Mivel ezek a problémák csak a földi ökológiai rendszer egészében értelmezhetők, kezelésük is világméretű beavatkozásokkal, nemzetközi szintű megállapodásokkal képzelhető el.
- *Regionális szinten* jelentkeznek a környezeti károsodások jelentős többsége, jóllehet hatásuk nagyobb térségen is érzékelhető. Ide tartoznak pl. a savas esők, a folyók, tavak, a talajvíz szennyeződése, amik jelentős térségek fejlődését korlátozhatják.
- *A lokális vagy települési szint* a környezeti hatások kezelésének szintje, hiszen minden szennyező forrás valamilyen település területére esik. Ma is aktuális a jelszó, miszerint *gondolkozz globálisan, cselekedj lokálisan*. A környezet károsodásának azonban a természeti környezet állapotán kívül számos más, lokális oka is lehet, mint pl. a helyi közlekedés, a sűrűs beépítés miatti kedvezőtlen mikroklimatikus viszonyok, a korszerűtlen fűtési rendszerek légkárosítása, a szakszerűtlen szeméttárolás, a zöldterületek beépítése stb... A problémák kezelése sokszor településközi, vagy állami szerepvállalást is igényel.

### 10.13. A fenntartható területhasználat.

A területhasználat korlátozottságát leginkább az ú.n. *közlegelő-modell* szemléltetheti<sup>65</sup>. Eszerint egy adott nagyságú közlegelőn a faluban élő 10 gazda közös megállapodás szerint 1-1 tehenet legeltet, ami valójában a legelő *terhelhetőségét* képviseli. Ebben a „*kooperatív stratégiában*” mind a 10 tehén 1000 fontra hízik; a legelő eltartó képessége 10.000 font. Ha azonban az egyik gazda többlet-haszon reményében nem egy, hanem két tehenet legeltet, akkor tehenei egyenként már csak 900 fontra súlyúra tudnak hízni. Az ő 800 font nyereségével viszont a többiek tehenenkénti 100-100 fontos vesztesége áll szemben - hiszen a legelő bruttó eltartó képessége nem változott. Ez a „*dezertáló stratégia*” tovább folytatható: további tehének beállításával tovább csökken a dezertáló többlet-haszna, és tovább nő a többiek vesztesége, míg a végén kimerül a legelő, megdöglenek a tehének, és a gazdák is tönkremennek. Ez a dezertáló stratégia által elindított folyamat „*csapda*” jellege, amit csak az eredeti állapot visszaállításával, vagyis külső beavatkozással lehet orvosolni. A modell analóg értelemben a település

<sup>64</sup> Th. Malthus amerikai közgazdász elmélete után, aki minden baj okát a túlnépesedésben látta.

<sup>65</sup> A modellt Garret Gardin „Közlegelők tragédiájáról” c. tanulmánya írja le, amit Hankiss Elemér ismertet „*Társadalmi csapdák, diagnózisok*” c. könyvében (Magvót Kiadó, Budapest, 1983).

különböző *területeinek használatára ill. terhelhetőségére* vonatkoztatva is értelmezhető. Igaz, hogy mesterséges eszközökkel (pl. a közmű kapacitás növelésével, térszín alatti parkolóhelyek létesítésével stb.) időről-időre növelhető a területek *eltartó képessége*, de ez kettős értelemben is csapda. Egyrészt az összeomlás nem kerülhető el, legfeljebb időben késleltethető, másrészt a kapacitás-növelés terhei valójában a külső környezetre hárulnak (növelni kell a szennyvíz tisztító mű kapacitását, a nagyobb befogadó képesség pedig az oda vezető utakat terheli túl) A dezertáló a közösség kárára kíván meggazdagodni, és a csapda mechanizmusát nem megszünteti, hanem csak egy nagyobb területre tolja ki.

A „kooperatív stratégia” a fenntartható városi területhasználatban azt jelenti, hogy olyan területfelhasználási és beépítési szabályozást kell életbe léptetni, ami a terület *eltartó képességét* veszi figyelembe, és eleve megakadályozza a „dezertáló stratégia” beindulását. A valóságban ez a korlátozó szabályozás persze konfliktusba kerülhet a beruházók közvetlen gazdasági érdekeivel. Már meglévő környezet-szennyező ill. azt túlterhelő beépítéseknél ezt a célt szolgálja a rájuk kivetett bírság, ami legalább az általuk okozott kár egy részét megtéríti. Ha a területhasználat és a beépítés szabályozását törvényes keretek között nem sikerül betartatni, vagy lehetőség van azok korrupciós kijátszására, akkor nem beszélhetünk fenntartható településfejlődésről, és értelmét veszti a településtervezés is. Ugyanez a megfontolás érvényes a *területfejlesztésre* is: a Balaton eltartó képessége pl. korlátozott, a parciális érdekeknek tett apró engedmények végül is környezeti katasztrófához vezethetnek. Ezért kell a térségi rendezési tervek szabályozási előírásait az egyes településeknek kötelezően átvenni.

## 10.2. A fenntartható településtervezés.

A településtervezés hatékonyságát nem csak a szabályozás sikertelensége veszélyezteti, hanem az is, ha a szabályozás nem veszi figyelembe a területen élők reális igényeit. A társadalomban, a gazdaságban és az életmódban bekövetkező változások, az urbanizáció adott történelmi szakasza, a környezettel szembeni elvárások átalakulása, stb.. állandó kihívást jelent a településtervezés „korszerűségével” szemben. Ennek megfelelően a „modern” településtervezés szemlélete, értékrendje és eszközei a 20. században jelentős fejlődésen mentek át.

### 10.2.1. A modernizmus és az Athéni Karta

A 20. század elején - különösen az 1. világháború után – a fejlett világ látványos technikai innovációi éles ellentmondásba kerültek azokkal a környezeti és társadalmi feszültségekkel, amiket az ipari termelés és az európai városok korlátlan növekedése generált. A háború és a nyomába lépő társadalmi megújulások nem csak a politikai, hanem a tudományos életben és a művészetekben is alapvető változásokat indítottak el. Ezek közt jelentős szerepet játszottak a modern építészek, akik a *CIAM* (Congrès International d'Architecture Moderne) kongresszusain egyeztettek a modern városokra vonatkozó elképzeléseiket is. Ennek fontos eleme volt a 4., athéni kongresszuson (1933) elfogadott dokumentum, amit 1943-ban Le Corbusier öntött végleges formába. Ez az ún. *Athéni Karta* jellegzetesen annak a modernizmusnak a terméke, amelyik meg volt győződve róla, hogy a társadalmi és környezeti problémákat műszaki, építészeti, városrendezési és szervezési eszközökkel orvosolni lehet, és hogy ezek az eszközök a világ minden részén egyformán alkalmazhatók. A Karta a klasszikus kapitalizmus korában elvadult telekspekulációk, a funkciók keveredése nyomán létrejött egészségtelen, zsúfolt városrészek helyébe új városrészek építését javasolta, ahol a termelési, a forgalmi, a rekreációs és a lakóterületi funkciók egymástól radikálisan elkülönülnek. A hagyományosan utcákból és terekből álló, zárt sorúan beépített városszövetekkel a napfényben és zöldterületekben fürdő, szabadon álló magasházak világát állították szembe. Az eszmék megvalósításának kedvezett a 2. világháború utáni újjáépítések sürgető kényszere, a vidéki népesség minden eddig felülmúló – és mint tudjuk: utolsó - városba áramlási hulláma, valamint a városok demográfiai összetételének radikális megváltozása<sup>66</sup>, ami csaknem minden országban kiváltotta a tömeges lakásépítési programokat. Az új városok és a lakótelepek a modern városépítészet kísérleti terepeivé váltak.

Az Athéni Kartára épült modernizmus elvei és gyakorlata azonban a 60-as évek végére válságba kerültek. Kiderült, hogy a *biológiai egészség* abszolutizálása kiváltja az elhanyagolt *szellemi egészség* környezeti feltételei iránti hiányérzetet. Az egyhangú új városrészekben az emberek hiányolni kezdték a

<sup>66</sup> Elsősorban az átlagos családnagyság hirtelen csökkenéséről, vagyis a háztartások számának növekedéséről van szó, ami a nagyvárosokban a mennyiségi lakáshiány egyik forrása.



hagyományos urbánus környezet értékeit: a zárt sorúan beépített utcákat és a tereket, ahol a városi élet funkciógazdagsága megjelenhet, és ahol a közösségi élet kibontakozhat. A modern városépítés vitathatatlan szociális elkötelezettségét az „értük, de nélkülük” elve motiválta; a steril lakótelepek a gazdátlanság és a vandalizmus miatt sok helyen a város új probléma-területeivé váltak. Mindez – a motorizáció elterjedésének is köszönhetően – egybeesett a nyugat-európai városfejlődés lelassulásával, majd a szuburbanizáció kibontakozásával. Leértékelődött az új városrészek társadalmi presztízse, és a 60-as évek végére lényegében véget ért a tömeges lakásépítés kora. Megnőtt a kereslet a régi városrészek iránt, fellendültek a rehabilitációs programok, a „poszt-modern” építészeti mozgalmak pedig rehabilitálták a tradicionális város modelljét. Megérett az idő az Athéni Karta városépítési elveinek ártértékelésre.

#### 10.22. Az Új Athéni Karta és a fenntartható település

---

Az 1998-ban Athénban, az európai urbanistákat tömörítő CEU (Conseil Européen des Urbanistes) közgyűlésén újra fogalmazták azokat az elveket, amik az egységesülő Európában a 3. évezred településtervezésének alapját képezhetik. Az „Új Athéni Karta” már nem új városok létrehozásáról, hanem a meglévők történelmi örökségének, egyedi arculatának, értékeinek megőrzéséről és fenntartható fejlesztéséről szól. A dokumentum – egyébként az első Athéni Kartával egyetértőleg – megállapítja, hogy a város csak környezetével együtt életképes. Viszont elhatárolja magát minden olyan dogmatikus jellegű általános elvtől, ami a városok homogenizálódásához vezethetne. Hangsúlyozza továbbá, hogy a konkrét megoldások kialakításában az ott élő lakóknak alapvető szerepet kell biztosítani. A tervező szerepe már nem egy ideálisnak kikiáltott megoldás erőltetése, hanem annak elősegítése, hogy a valódi *közérdek* megfogalmazását elősegítő társadalmi viták közösen vállalható cselekvési tervekhez vezessenek. Az új Athéni Karta legfontosabb *ajánlásai* a következők:

- *A város legyen mindenkié.* Minden társadalmi csoportot, az újonnan jötteket is be kell vonni a közéletbe és a város fejlődését meghatározó döntések kialakításába. A tervezési folyamatban való részvételt a képviselői demokrácia mellett a közvetlen részvétellel is erősíteni kell.
- *A város a társadalmi élet színtere.* Ezért a városi környezetnek segítenie kell az emberi kapcsolatok létrejöttét. Ennek elsődleges helyeit a város közösségi terei: az utcák és terek, a parkok, valamint a közösségi intézmények biztosítják.
- *A város karakterét meg kell őrizni.* A tervezés egyik fontos funkciója megtalálni azokat az eszközöket, amivel biztosítani lehet város történelmi fejlődésének folyamatosságát, egyben egyediségét, karakterét őrző adottságok fennmaradását és megújulását.
- *A város, mint piac.* A városi környezet minősége önmagában is gazdasági előny. A magánszektor érdekeltté kell tenni és be kell vonni a város fejlődésébe, de a fejlődést össze kell kötni a szociálpolitikával.
- *A tömegközlekedés primátusa.* Vissza kell szorítani a személygépkocsi-függőséget a közlekedésben. A területfelhasználás és a közlekedési rendszer kölcsönhatása a várostest differenciálódásának egyik meghatározó tényezője.
- *A diverzitás: érték.* Kerülni kell az egyfunkciós és nagyléptékű városrészek kialakulásának esélyét, és a túlszabályozással szemben elő kell segíteni az emberi lépték és városi környezet életképességét növelő változatosság kialakulását.
- *Egészséges város.* A várostervezésnek a maga eszközeivel kell harcolnia a szegénység, a kirekesztettség, a bűnözés és az alulfoglalkoztatottság, továbbá a fizikai és szellemi környezetszennyezés minden formája ellen.

#### 10.23. A hagyományos és a poszt-fordista időszak tervezési szemléletének összehasonlítása

---

A tervezés szerepe, jellege, társadalmi beágyazottsága a 70-es évek közepétől kezdve fokozatosan megváltozott. A változás mögött a termelő erők szerkezetének átalakulása áll. A tömegtermelésre átváltott nagyipar hátterében még a technológiai folyamatok és a munkamegosztás differenciálása és koncentrációja állt: a „fordizmus” és a funkcionális területi egységek elkülönítése és az új lakóterületek technológiai folyamatokra emlékeztető, racionális újjászervezése. A „poszt-fordizmus” vagy poszt-indusztriális társadalom, aminek kulturális oldalát poszt-modernnek nevezik azonban ismét fordulatot hozott a gazdaságban. A tömegtermelés mellett egyre nagyobb szerepet játszanak az innovációra épülő, tudás-alapú tevékenységek, amik számára viszont a 19. századi város- és lakásmodell ismét megfelelő környezetet kínál. A megújított tradicionális városi környezet iránti növekvő kereslet nem csak esztétikai

indíttatású. Már nem az a kérdés, hogy a város decentralizált formában, lineárisan vagy más kívánatosnak vélt térszerkezeti formációban fejlődjön-e, hanem az, hogy a városi „exodus”, a dezurbanizáció időszakában, amikor a város lélekszáma csökken, és saját fejlesztési forrásai is korlátozottak, hogyan lehet a város gazdasági potenciálját megőrizni és kiaknázni a városok közti versenyből ill. a geopolitikai helyzetből adódó potenciális fejlődési lehetőségeket, hogyan lehet a lakosokat megtartani, és a kiáramló népességet visszacsábítani a városba. A korábbi, alapjában véve mennyiségi jellegű fejlesztések helyét egyértelműen a minőségi fejlesztés veszi át: a városnak meg kell újulnia ahhoz, hogy fennmaradjon. Az ingatlanfejlesztés dinamikus energiáival szemben a várospolitikának csak akkor képes a saját érdekeit képviselni, ha szövetséget köt vele. Az alábbi táblázat a régi és az új tervezési szemlélet lényegesebb vonásait állítja szembe egymással.<sup>67</sup>

<b>MODERN</b> (lineáris, átfogó, racionális)	<b>POSZTMODERN</b> (partnerkapcsolatokra épülő, kommunikatív)
<i>Ideológia:</i>	
totalizáló, holisztikus	elemek egymásmellettsége
<i>a tervezés alapja:</i>	
a valóság megismerése, objektív tudás és racionalitás	konszenzus-keresés, adott kontextusban érvényes eljárások, értelmezés-minták
<i>a terv feladata:</i>	
allokálás, megszab, korlátoz	lehetőségeket teremt, kereteket ad
<i>állampolgár:</i>	
a tervezés tárgya és végrehajtója	aktív szereplő, partner
<i>tervező:</i>	
racionális szakember	moderátor, katalizátor, szubjektív szakember
<i>döntéshozatal:</i>	
centralizált hatalmi struktúra	társadalmassult individuumok decentralizált csoportjai
<i>a terv preferálja:</i>	
a standardizálást, uniformizálást	az egyediséget, flexibilitást
<i>célszervezet:</i>	
nagy (gazdasági) szervezetek	kis szervezetek, civil társadalom

### 10.3. A természet- és környezetvédelem rendszere Magyarországon

#### 10.3.1. A természet- és tájvédelem jelenlegi helyzete.

A természeti értékek védelméről az 1996. évi LIII. sz., "a környezet védelmének általános szabályairól" szóló törvény rendelkezik, de a témát érinti a területfejlesztésről és területrendezésről, valamint a környezetvédelemről szóló törvény is. A törvény célja a *természeti* (földtani, víztani, növénytani, állattani, tájképi és kultúrtörténeti) *értékek és területek, tájak*, valamint azok *biológiai diverzitásának* általános védelme és *fenntartható hasznosításuk* elősegítése. A természetvédelem államigazgatása *nemzeti* (országos), *térségi* (regionális) és *helyi* (települési) szintre tagozódik. A természet- és tájvédelem alá tartozó területek

- természetvédelmi területekre,
- nemzeti parkokra,
- tájvédelmi körzetekre,
- borvidékekre,
- valamint botanikus kertekre és arborétumokra tagolódnak.

Jelenleg az ország területének 8%-a áll természetvédelmi oltalom alatt. A *nemzeti parkok* mellett több, mint 40 tájvédelmi körzetet hoztak létre.

#### 10.3.2. A környezetvédelem szabályozása.

<sup>67</sup>Forrás: Faragó László. Szeletek a tervezés mélyrétegeiből (Tér és Társadalom, XV. (3-4) 11-24

A környezetvédelemről ..... A törvény a környezetet a környezeti elemek: a föld, a levegő, a víz, az élővilág és az épített környezet világát rendszerként definiálja. Az épített környezet kapcsán a törvény a következő kötelezettségeket írja elő:

1. A települések területén a környezet terhelhetősége és a településrészek rendeltetése alapján a rendezési tervben övezeteket kell meghatározni; az egyes övezetekben folyó tevékenységek csak a környezetterhelés jellege és határértékei alapján meghatározott védelmi előírások alapján engedélyezhetők.
2. A településrendezési tervekben külön környezetvédelmi fejezetet kell készíteni.
3. A települési önkormányzatoknak - a fentiek mellett - környezetvédelmi programot is kell készíteni.
4. A környezetvédelmi programból származó feladatokat és előírásokat a rendezési tervekbe is be kell építeni.

A hazai tervezés három határérték-típussal dolgozik: ezek a szennyezettségi, a kibocsátási és az igénybevételi határértékek. Szabályozásuk a kötelező környezeti hatástanulmányokra és működési engedélyekre adott engedélyek, tiltások szakhatósági állásfoglalások keretében történik. Nemzetközi szinten hatékonyabb szabályozási rendszernek tartják azokat a formákat, amik érvényesítik a tulajdonosi jogokat, és érdekeltté teszik a résztvevőket. Kiterjedtebben alkalmazzák a környezetvédelmi célú támogatások rendszerét.

A környezetvédelmi igazgatási feladatokat helyi önkormányzati hatáskörbe nem tartozó ügyekben a területi környezetvédelmi felügyelőség, helyi önkormányzati hatáskörbe tartozó ügyekben a polgármester ill. a jegyző, mint önkormányzati környezetvédelmi hatóság látja el. A környezetre jelentős mértékben hatást gyakorló tevékenység megkezdése, vagyis új létesítmény telepítése előtt környezeti hatásvizsgálatot kell végezni. Az ide tartozó tevékenységeket külön rendelet sorolja fel (67/1994.(V.4.) Korm. rend.). A környezeti hatásvizsgálat három részre tagolódik:

1. előzetes környezeti tanulmány (előkészítő szakasz)
2. részletes környezeti hatástanulmány (részletes vizsgálati szakasz)
3. környezeti hatásvizsgáló (áttekintő-értékelő szakasz)

Az előzetes környezeti tanulmány tartalmi követelményeit a törvény tartalmazza; a felügyelőség ennek alapján eldönti, hogy szükség van-e részletes környezeti hatástanulmányra. Ha ez utóbbi is készül, annak eredménye a környezetvédelmi engedély (vagy annak elutasítása). Ha a felügyelőség meglévő tevékenységek esetében környezetveszélyeztetést vagy károsítást észlel, teljes körű vagy részleges környezetvédelmi felülvizsgálatot rendelhet el.

#### 10.4. Az épített környezet védelme

Az épített környezet védelme részben az építészeti örökségre, részben a települési örökségre terjed ki. Míg az építészeti örökséget az országosan vagy helyileg védett műemlékek, és/vagy a védelemre méltó értékekkel rendelkező építmények (épületek, hidak, kertek, műtárgyak stb...) összessége jelenti, addig a települési örökség elsősorban nem az egyes objektumokra, hanem azok térbeli viszonyaira: a település szerkezetére, a telekrendszerre és a telkek hagyományos beépítési kultúrájára, az utcahálózatra és az építési vonalakra, a település- és utcaképekre, vagyis a település történeti örökségét képviselő értékrendszerre vonatkozik.

##### 10.4.1. Az épített környezet védelmének jogi alapjai.

A magyar műemlékvédelemre vonatkozó jogszabályok előzményei a 19. századra nyúlnak vissza. Első ízben az 1881 évi XXXIX. törvénycikk rendelkezett a műemlékekről és gondozásukról; ez a törvény 1949-ig volt érvényben. Ezt követően a műemlékvédelmet rendeletek szabályozták. Az 1997. évi LIV. törvényt a műemlékvédelemről nem csak az 1990 óta eltelt idő politikai és gazdasági változásai, hanem a szakterületen az elmúlt évtizedekben bekövetkezett nemzetközi szemléleti fejlődés is aktuálissá tette. Ennek alapja két nemzetközi dokumentum: az egyik az 1964-ben elfogadott "Velencei Karta", a másik pedig az ICOMOS VIII., 1987-ben Washingtonban tartott közgyűlésén elfogadott "Történeti városok nemzetközi karta"-ja. Ez utóbbi az egyedi építmények tárgyyszerű védelmének hagyományos felfogását fokozatosan kitérítette a műemléki környezet és a települési léptékű értékvédelem irányába. Ezt a felfogást

képviseli az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997 évi LXXVIII. törvény is, amelyik az építészeti örökség védelméről is rendelkezik: eszerint az építészeti örökséghez a *műemlékek*, az *épületegyüttesek* és a *kultúrtájak* is hozzátartoznak. Mindezt kiegészítette a 66/1999. (VIII.13) FVM rendelet az építészeti örökség *helyi* (vagyis önkormányzati szintű) *védelmének* szakmai szabályairól.

A kulturális örökség védelméről szóló 2001 LXIV. törvény az építészeti örökség védelmét illetően egyértelműen szétválasztja az országos, vagyis *állami* és a *települési önkormányzati* feladatokat. A nemzetközi jellegű *világörökség* minősítéssel együtt a műemlékvédelem rendszere ezzel *háromszintűvé* vált. Az *országos védelem* korábbi három fokozatú védelme: a műemlék, a műemlék jellegű és a városképi jelentőségű besorolás megszűnt, és egyfokozatúvá vált. Ezzel egyidejűleg az állami védelmet élvező műemlékek száma drasztikusan lecsökkent. Éppen ezért fokozott jelentőséget kell tulajdonítani a *helyi védelem* szerepének és annak a szemléletnek, amelyik a helyi történelmi örökség értelmezését és a védelem megszervezését az önkormányzatok jogkörébe tartozó *településfejlesztés* egyik kiemelt feladatának tekinti. A törvény értelmében a kulturális örökség védelmének és a településfejlesztés folyamatába történő beillesztésének érdekében a településrendezési tervekhez ú.n. *kulturális értékvédelmi hatástanulmányt* kell készíteni, amelyeknek az a feladata, hogy kimutassa a kulturális emlékek, építmények és területek *fenntartható védelmének* feltételeit. A kulturális értékvédelmi hatástanulmány egyidejűleg megalapozza az *integrált értékvédelem* feltételeit is (l. később).

#### 10.42. Az értékvédelem felépítése.

Az értékvédelem rendszerén belül a védelem tárgya ill. kiterjedése szempontjából a következő kategóriák különböztethetők meg:

1. konkrét építmények meghatározott *épületszerkezeti egységére* vagy részére (pl. kapu, tetőfelépítmény, falfestmény stb...) vonatkozóan;
2. *egyedi épületvédelem*, amikor a védettség egyedi objektumokra ill. építményekre vonatkozik (pl. országos műemlék, helyi védettséget élvező építmény, történelmi rom stb.);
3. az egyedi védelmet élvező építményhez tartozó *ingatlan területének* védelme;
4. *területi védelem*, amikor a védettség meghatározott kiterjedésű területre vonatkozik (pl. műemléki környezet, védett településszerkezet stb.), amin belül a védelem tárgyát és jellegét külön kell meghatározni.

A védelem *jogalanya* szerint a következő fokozatok lehetségesek:

1. a *Kulturális Örökségvédelmi Hivatal*<sup>68</sup> (KÖH) ill. regionális területi szervei, amik a műemlékek vonatkozásában az *elsőfokú építési hatóság* szerepét töltik be; felügyeleti szerve a Nemzeti Kulturális Örökségvédelmi Minisztérium.
2. a KÖH a *műemléki környezetben* (l. alább) fekvő építmények esetében *szakhatóságként* működik, szakvéleményét az építési hatósági engedélyezés során *figyelembe kell venni*;
3. a települési önkormányzat, amelyik jogosult a helyi védelem körének és a védelem eszközeinek *helyi rendelettel* történő meghatározására.

A műemlékvédelemről szóló törvény, valamint az építészeti örökség helyi védelmének szakmai szabályairól szóló rendelet értelmében a nálunk használatos *védettségi kategóriák* a következők:

1. *Világörökség*. Jelenleg Magyarországon a Budai vár, Hollókő, Pécs ókeresztény sírkamráinak területe, Budapest az Andrássy út.
2. *Országos műemléki védettség (M)*; a műemléket a magyar jogszabály minden esetben a hozzá tartozó ingatlannal együtt védi; az KÖH elsőfokú építési hatósági szerepet tölt be.
3. Az országos védettség vonatkozhat összefüggő *műemléki jelentőségű területre* is (MJT). A MJT építmények és a hozzá tartozó telkek olyan összefüggő területet alkotó csoportja, ahol egy település jellegzetes, történelmileg kialakult szerkezete, morfológiája, az utca- és a városképek szempontjából védelemre méltó még akkor is, ha ezen belül nem minden építmény műemlék. MJT-nek minősülnek a földfelszín alatt lévő műemléki jelentőségű épületegyüttesek

<sup>68</sup> 2002-től az Országos Műemlékvédelmi Hivatal (OMVH) jogutóda.

maradványai is. A MJT-en fekvő *nem műemléki építmények* esetében a *műemléki környezetre* vonatkozó előírások érvényesek (l. a következő pontban).

4. Az egyes műemlékek és MJT-ek közvetlen környezetét, konkrétan: a védett építményekhez tartozó ingatlanokkal közvetlenül határos, valamint az ingatlan közterülettel érintkező oldalával szemben fekvő ingatlanok területét a törvény *műemléki környezetnek* (MK) nevezi. A MK védelme a műemlékek tájképi ill. városképi megjelenését ill. érvényesülését szolgálja. A MK építményei esetében a KÖH szakhatósági jogokat gyakorol.
5. A *védett műemléki terület* (VT) a műemléki jelentőségű területek (MJT) és műemléki környezetek (MK) együttese.
6. *Történeti kertek, romemlékek és temetők.*
7. A *helyi védelem alá tartozó építmények* körét a települési önkormányzat határozza meg.
8. A *helyi védelem alá tartozó területi védettséget* (pl. településszerkezetileg védett városrész) szintén a települési önkormányzat határozza meg.

#### 10.43. A helyi értékvédelem

---

A települési önkormányzat az FVM 66/1999 sz. rendelete alapján helyi védelmet rendelhet el a helyi építészeti örökség mindazon elemére, amely külön jogszabály alapján nem áll országos védelem alatt. A helyi védelem *területi* és *egyedi* védelem lehet. A *területi védelem* a település vagy városrész szerkezetének, a település- ill. városképnek, a táji környezetnek vagy a település bizonyos karakteres vonásának, az *egyedi védelem* egyes építmények vagy azok együttese, valamint értékes növényzetek, szobrok és utcabútorok megőrzésére terjedhet ki. A védettség ideális esetben a település szabályozási tervének szerves része, annak hiányában azonban önálló önkormányzati rendeletben is testet ölthet. A *helyi építészeti örökség* részben a korábbi "műemlék jellegű" és "városképi jelentőségű" minősítésű épületekből tevődhet össze, de ezen túlmenően a helyi identitást képviselő jellegzetes építményekre vagy azok jellegzetes szerkezeti egységeire és részleteire is kiterjedhet. Az építési engedélyezés során követendő különleges eljárást (pl. a főépítész véleményének kikérését, vagy a pályázati támogatás elnyerésének módját) a helyi építési szabályzatban, vagy önálló rendeletben kell meghatározni. A *helyi védelmi rendelet* a következő pontokból állhat:

1. A helyi védelem tárgya.
2. A védett építmények listája és a területi védettség meghatározása.
3. A helyi védelem irányítása és szervezése.
4. A védetté nyilvánítás és annak törlése.
5. A védett épületek hasznosítása, bővítése, átalakítása és bontása.
6. A védett épületek fenntartása és a támogatás rendszere.
7. Az építésügyi hatósági eljárás szabályai.

A helyi értékvédelem gyakorlati eszköze a védelemre javasolt objektum értékvédő felújítására az önkormányzat által kiírt *támogatási pályázat*. A támogatás a felújítási költségek meghatározott hányadát teszi ki. A támogatás elnyerése esetén a nyertes szerződést köt az önkormányzattal, amiben kötelezi magát a felújítás szakszerű elvégzésére, ill. ellenkező esetben a támogatás visszatérítésére.

#### 10.44. Az integrált értékvédelem

---

Az integrált értékvédelem fogalmát az Európa Tanács vezette be az 1970-es évek közepén. Az integrált értékvédelem alapja az a meglátás, hogy mind a regionális, mind a helyi fejlesztési elképzelések kialakításánál kiemelkedő fontosságot kell tulajdonítani a rendelkezésre álló épületállomány gazdasági és kulturális potenciáljának. Az integrált értékvédelem *összeköti*

- az *építészeti örökség és a települési örökség védelmét, és beépíti*
- a *településfejlesztési stratégiába.*

A fenntartható fejlődés elve ezzel a természeti környezettel való értékörző és hatékony gazdálkodás analógiájára a kulturális örökségre is kiterjeszhető. A fejlesztők előszeretettel választanak olyan települést vagy városrészt, amelyiknek arculata, egyénisége és történeti atmoszférája van, és kerülnek a jellegtelen, "komersz" környezetet. Az integrált értékvédelem képes csökkenteni a *globalizáció* káros hatásait: világszerte megfigyelhető egyfajta *lokalizációs tendencia* is. Ezért kell az épített környezet védelmét a *településfejlesztés stratégiai céljai* közé emelni. Integrálnak nevezhető tehát az értékvédelem akkor, ha az túllép az egyes objektumok konzerválásán, és célját a történetileg kialakult városrészek *fizikai és társadalmi revitalizációjában* jelöli meg. Az épített környezet védelmének szakmai céljai

ily módon nem csak a műemlékekben gazdag területek, hanem a régi városrészek *rehabilitációs* programjaihoz is csatlakozni tudnak.

Az integrált értékvédelem megvalósításának folyamatában három fontos szempontot kell érvényesíteni:

- *Politikai elkötelezettség.* Fel kell hívni a döntéshozók figyelmét, hogy a történelmi városrészek jelentős fejlesztési potenciállal rendelkeznek, és hogy a *revitalizáció* gazdasági fellendüléshez vezethet.
- *Közösségi tudat.* Meg kell győzni a lakosságot, hogy az épületek és a közterületek revitalizációja az ő érdekeiket szolgálja, és hogy lakókörnyezetük megújítása nem fenyegeti a helyi identitását.
- *Megvalósíthatóság.* Ki kell dolgozni a lehetséges pénzügyi konstrukciókat, amiben az önkormányzat, a privát tőke és a helyi lakosság közösen részt tud venni (PPP: public-private-partnership).

#### 10.45. A városrehabilitáció.

A *rehabilitációt* meg kell különböztetni a *tatarozástól* (ami az épület homlokzatainak felújítását jelenti) és az *épület-felújítástól* (amelyik csak az épület teljes műszaki megújítására korlátozódik). Korábban használták a *rekonstrukció* kifejezést is, a kifejezés félrevezető, mert a szó etimológiailag egy korábbi állapot helyreállítását jelenti, miközben az ezzel az elnevezéssel jelzett akciók (főleg a 19. század 2. felében<sup>69</sup> és a 20. század közepéig) általában a városrész radikális átépítésével jártak. Használatos a *revitalizáció* kifejezés is, ami arra kíván utalni, hogy a fizikai megújulást a városrész közösségi életének a megújításával kell összekapcsolni. Végül a *szanálás* szó szerint „tisztítást”, egészségessé tételt jelent, ami a korábbi gyakorlatban a *bontással* és teljes átépítéssel volt egyenértékű. A rehabilitáció a fentiekkel ellentétben a városrész *egészségének*, vagyis épületállományának, közterületeinek, közmű ellátásának, közlekedési rendszerének, parkolásának, intézmény ellátásának stb.. értékörző és fenntartható megújítását jelenti. A magyar szakmai szóhasználat ezért a *városmegújítás* kifejezést is használja.

A rehabilitáció valójában az integrált értékvédelem szemléletének és módszereinek kiterjesztése olyan régi, karakteres városrészekre is, ahol egyáltalán nincsenek, vagy csak elenyésző számban fordulnak elő műemlékek. A megújulás csak akkor lesz *fenntartható*, ha *komplex*, vagyis ha legfontosabb célkitűzései a következők:

- a kialakult *utcahálózat* és a *terek* karakterének megőrzése az *építési vonalak* szigorú megtartásával és a *térfalak* építészeti jellegének megőrzésével,
- a kialakult *hagyományos beépítési formációk* megőrzése, ami a foghíjak, vagy az értéket nem képviselő épületek elbontása esetén csak a városszövetbe illeszkedő új épületek létesítését teszi lehetővé;
- a *lakások korszerűsítése*,
- a *közterületek korszerű kialakítása*, ami általában új forgalmi rendet, a gyalogos közlekedés primátusát érvényesítő forgalomcsillapítás módszereinek alkalmazását és a burkolatok, a növényanyag és az utcabútorok esztétikus kialakítását jelenti,
- a városrész *közösségi életének*, valamint a hagyományos kisipari szolgáltató, kiskereskedelmi és vendéglátóipari tevékenységek megújulásának elősegítése.

A fenti általános célkitűzések mellett azonban lehetőség van adott esetben az épületek hátsó szárnyainak elbontására, a tömbbelsők öszenyítésére, a foghíjak helyén új épületek, vagy a régi városszövetbe illeszkedő új terek létrehozására is. Ez elsősorban a sűrű, körülépített udvaros beépítésű, többemeletes egykori bérházas városrészek esetében aktuális. A tömbbelsők kinyitása azonban az eredeti telek- és tulajdonviszonyok megváltoztatásával jár, ami feltételezi, hogy a rehabilitációs program *legalább egy tömbön belül* homogenizálja a tulajdonformákat. Ennek ellenére rehabilitációs programok nem csak egy tömbre, hanem egy utca két oldalát kísérő teleksor-párra is szervezhetők.

<sup>69</sup> A híres párizsi „rekonstrukció” módszere pl. az volt, hogy a sűrű és rendezetlen középkori városszövetbe mesterségesen széles, egyenes és hosszú sugárutakat vágott, az érintett teleksorokat újraosztotta és reprezentatív bérházakkal építette be, miközben a sugárutak közti térségeket érintetlenül hagyta. Ennek a módszernek csaknem az egész történelmi városszövetet áldozatul esett; a neves műemlékeket meghagyták, de eredeti környezetükből kibontották – mint pl. a Notre Dame esetében.

Az önkormányzat feladata elsősorban a terület komplex fejlesztésének biztosítása, mintegy a terepnek az építési vállalkozók számára történő „előkészítése” a közterületek és az infrastruktúra korszerűsítésével. Az önkormányzat akkor tudja megfelelően irányítani a rehabilitációs folyamatot, ha kifejezetten erre a célra *önálló fejlesztési társaságot* hoz létre. Erre több lehetőség is kínálkozik:

- megbízást ad egy magán városfejlesztő társaságnak az akció lebonyolítására,
- saját, 100%-osan a tulajdonában álló társaságot hoz létre,
- vegyes tulajdonú társaságot hoz létre, saját részvénytöbbségének biztosításával.

A gyakorlat azt igazolta, hogy a vegyes tulajdonú társasági forma (vagyis a PPP) hazai viszonyok között is sikeresen alkalmazható<sup>70</sup>. Az önkormányzat – tulajdonosi pozíciójából adódóan – tisztségviselőket biztosít a társaság Igazgatóságába, ahol az önkormányzat képviselői vannak többségben. A társaság többi tulajdonosai – általában bankok – viszont folyamatosan öröködnék azon, hogy a működés hatékony, és a piaci elvárásoknak megfelelő legyen.

## Bibliográfia

- Aczél Gábor: Útmutató az önkormányzatok településesztétikai és közterület-használati feladatainak ellátásához. Településfejlesztési füzetek 10. BM Kiadó Budapest, 1994
- Beke Pál és dr. Kováts Flórián: Ajánlások a községi és kisvárosi településfejlesztési koncepciók készítéséhez. Településfejlesztési füzetek 14. BM Kiadó Budapest, 1995
- Berei Katalin – Farkas János – Krémer András – Virányi Péter: Település és városszociológia. Műegyetemi Kiadó, Budapest, 1998
- Csontos János – Lukovich Tamás (szerk.): Urbanisztika 2000. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2000
- Gauder Péter – Ongjert Richárd: Terület- és településtervezés. KTM megbízás, BVTV Budapest, 1994
- Hováth M. Tamás: Közigazgatás – szorítóban. Átalakulási tanulmányok a századvégen. UNIÓ Kiadó Budapest, 1998.
- Kontra György – dr. Petőcz Mária – dr. Schváb János: Kommunális mérnöki feladatok. Széchenyi István Főiskola, 1977
- Kőszegfalvy György- Loydl Tamás: Településfejlesztés. ELTE Eötvös Kiadó Budapest, 1999
- Lukovich Tamás: A posztmodern kor városépítészetének kihívásai. Pallas Stúdió Budapest, 2000
- Madarász Imre: Hogyan készítsünk vidékfejlesztési programot? Vidékfejlesztők kiskönyvtára sorozat. FVM, Agroinform Kiadó Budapest, 2000
- Meggyesi Tamás: A 20. századi urbanisztika útvesztői. TERC Kft. Budapest, 2005
- Miklóssy Endre: A regionális tervezés alapjai. Vidékfejlesztők kiskönyvtára sorozat. FVM, Agroinform Kiadó Budapest, 2000
- Nagy Béla: A település, az épített világ. GEO könyvek. B+V Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2005
- Ongjert Richárd: Társadalmi ismeretek a településirányításban. KTM megbízás, BVTV Budapest, 1994
- Pócs Gyula (szerk.): Sikeres helyi társadalmak. Vidékfejlesztők kiskönyvtára sorozat. FVM, Agroinform Kiadó Budapest, 2000
- Pócs Gyula (szerk.): Vidékfejlesztés, vidékpolitika. Vidékfejlesztők kiskönyvtára sorozat. FVM, Agroinform Kiadó Budapest, 1999
- Tóth Zoltán: A településfejlesztés és rendezés tervi eszközei. Továbbképzési segédlet. Kézirat, Budapest, 2002
- Tóth Zoltán: Építészet és városépítészet. Hagyományok és modernizáció. Ponte Press Kiadó Pécs, 2001
- Varga Csaba: Vidékfejlesztés az információs korban vagy a lokalitás esélyei. Vidékfejlesztők kiskönyvtára sorozat. FVM, Agroinform Kiadó Budapest, 2000

---

<sup>70</sup> Ennek jó példája Budapesten a *ferencvárosi rehabilitáció* beindulása és sikerei a francia ú.n. „SEM” (Société d'Économie Mixte) modell alapján