

# A településtervezés és a környezetvédelem

**dr. Locsmándi Gábor**

egyetemi docens, BME Urbanisztikai Intézet

Az alábbi anyag elsődlegesen a településfejlesztés környezeti-környezetvédelmi összefüggéseinek tendenciáit tárgyalja, csak érintőlegesen tud kitérni a a lakóhelyi környezetben várható konkrét (energiahasználat, építőanyagok stb.) technológiai változásokra, mert szerző azokban nem kellően járatos. (Ezek fontosságára tekintettel ugyanakkor javasolja szakértő bevonását.) A tanulmány mintegy a "településtervezés technológiájának" fő elemeit és azok környezeti összefüggéseit kívánja összefoglalni.

## Az épített/települési környezet sajátos természete

A települési környezet nem vizsgálható pusztán a környezetvédelem tárgyainak (levegő, víz, talaj, zaj és rezgés, élővilág stb.) párhuzamos elemzésével. Ezek a településekben sajátos együttműködésekben jelentkeznek, a település egyaránt képez kiemelt szennyezőforrást és elsődleges elszennvedője a koncentráltan jelentkező szennyezéseknek. Ugyanennyire fontos, hogy a különböző *környezeti szennyezések* (levegő, víz, talaj stb.) *eloszlása, nagysága* a településekben *alapvető mértékben függ össze a település szerkezetével és az ebben a szerkezetben zajló folyamatokkal* (főként területhasználat és közlekedési kapcsolatok), azok változásaival. Amellett, hogy a települési környezet alakításának feladatait hagyományosan - s nem csak régiókban - a településrendezés és -fejlesztés jórészt műszaki szakterülete irányítja, ez a fő oka annak, hogy a településekben a környezetvédelem intézményi rendszerének hatás- és hatóköre az előbbiekhöz képest viszonylag korlátozott volt. A környezetvédelem intézményeinek működése jórészt azokra a feladatokra korlátozódott, amelyeknél valamely emisszió vagy imisszió szabályozása, kezelése lokálisan lehetséges volt (pontoszerű légszennyezési, vízszennyezési források, zajforrások kontrollja, védőtávolságok stb.) Ez a helyzet várhatóan jelentős mértékben meg fog változni, ezt egyaránt jelzik a tengerentúli és az európai tendenciák.

## A településtervezés és a környezetvédelem az EK politikájában

A településtervezés a kilencvenes évek elejéig alig volt az Európai Közösség politikájának látókörében, az épített környezet helyi, lokális szabályozórendszereként csak kevés relevanciát mutatott az egyesülés lényegi kérdéseihez. A települési kérdések iránt ma tapasztalható növekvő érdeklődésnek két fontos forrása volt, egy gazdasági és egy környezetvédelmi. Mindkettő a magyarországi folyamatok szempontjából is kiemelkedő, a csatlakozási folyamatban meghatározó jelentőségű lesz.

- Felismerték egyrészt, hogy a településtervezés (ezen belül különösen a megfelelő területek rendelkezésre bocsátása és az infrastruktúra fejlesztés) fontos tényezője lehet a nemzeti és nemzetközi gazdaságfejlesztésnek, illetve, hogy a tervezés és szabályozás előnytelen működése a *vám-korlátozásokhoz hasonló akadályt* képezhet az egyre inkább európai szinten, sőt globálisan működő fejlesztési folyamatokban. E felismerésnek

természetes módon megvan a helyi vetülete is. A települések közötti világméretű versenyben a hagyományos, a még az ipari város környezeti feszültségeit kezelni kívánó, a város épített formájának nagy hangsúlyt adó és túlzottan jogi-bürokratikus városrendezési szabályozások akadályként jelentkezhetnek a külső befektetésekre fokozottan építő helyi gazdaságfejlesztés előtt.

- A változások másik forrása a környezetvédelmi szempontok erősödése az EK politikájában, ami fokozatosan éreztetni fogja hatását. A nagyhatású Brundtland Jelentést (WCED, 1987) egy évvel követően megszületett a *Fejlesztések Környezeti Hatástanulmányáról szóló EK irányelv* (Directive on the Environmental Assessment of Projects - Directive EEC/85/337), amely ténylegesen az első nemzetek feletti, a fejlesztések kontrolljára hivatott jogszabály volt. Azzal, hogy az EK új környezeti politikája eredményeként a jelentősebb európai fejlesztési projekteket, sőt magukat a fejlesztési koncepciókat, terveket is egységes - és előzetes - környezeti kontroll alá kell vonni, már jogszabályi megerősítéssel kerülhetnek *hátrányos versenyhelyzetbe* azok a települések, agglomerációk, amelyeknek környezeti helyzete kedvezőtlen, illetve, ahol a környezeti normák teljesítése jelentősen költségesebb.

A két tényező együttes hatása várhatóan jelentősen módosítani fogja a gazdasági tervezés és a hagyományos "fizikai" településtervezés, illetve a környezetvédelem együttműködését a településfejlesztési folyamatban. Az az alapvető kérdés merül fel, hogy vajon lehetséges-e egyáltalán ezeknek az erősen különböző szakterületi háttérrel rendelkező tevékenységeknek a hatékony integrációja, vagy fennmarad a jelenlegi (Magyarországon különösen érezhető) párhuzamosság, sőt gyakori szembenállás. Aligha lehet kétséges, hogy a szükséges integrációban a gazdasági megfontolások súlya növekedni fog. A környezetvédelem szféráján belül a külső hatások piaci alapú internalizálásának elve kerül előtérbe, a településrendezés és -fejlesztés területén pedig az eddig domináns kínálati szemlélettel szemben a kereslet változásaira válaszolni tudó rugalmasabb szabályozás kell teret kapjon. Változatlanul jelentős szerepe marad - s az egyik legnehezebben kezelhető tényező lesz - a kulturális oldalnak, ami települési szinten főként a "városformában" ölt testet, s ami egyaránt jelentkezik területi (kompaktság, diszperzitás, mono- vagy multifunkcionalitás stb.) és építészeti (hagyományos struktúrák vs. az új megastruktúrák, mint bevásárlóközpontok stb.) értelemben.

Fontos kérdés az is, hogy a települések fejlesztő politikája milyen mértékben támaszkodik a ("pro-aktív") közösségi cselekvésre, vagy a ("reaktív") szabályozásra, alkukra, azaz milyen mértékben vállalja fel a fejlesztés irányítását átfogó fejlesztési tervekkel, programokkal, illetve közpénzekből (is) végrehajtott konkrét fejlesztésekkel, vagy hagyja azok döntő részét a magán-szektorra. Szorosan összefügg ezzel, hogy a településfejlesztés irányítása milyen mértékben, arányban marad "terv-orientált" vagy válik "projekt orientálttá", azaz az átfogó tervi keretek kimunkálása, vagy a település fejlesztése szempontjából legelőnyösebb projektek menedzselése lesz-e a központi feladat. Sok szempont erősíti az utóbbit: a különböző (nemzeti, EK) támogatási rendszerek döntően projektekre irányulnak, a megvalósíthatósági, megtérülési, hatékonysági szempontok mérlegelése projekt szinten lehetséges inkább, a jól kiválasztott települési projektek kedvező multiplikátor hatásokat fejthetnek ki, s - nem utolsósorban - a környezetvédelmi szabályozás (eml. hatásvizsgálatok) is főként projektekre irányul.

E változások nem lényegtelen következménye lehet a településtervezés szabályozási elveinek lényegi módosulása is. A *településrendezés* fő kontroll-mechanizmusa, az övezeti szabályozás (zoning) nem a fejlesztési projektekre vonatkozik, hanem a fejlesztési szándékok jelentkezését megelőzően "osztja le" - korlátozza - a tulajdonosok fejlesztési jogait. A fokozódó projekt-

orientáció, illetve a tényleges fejlesztésekre összpontosító környezeti hatástanulmányok előtérbe kerülése ilyen módon fontos *súlyponteltolódást* okozhat a *településtervezés szabályozó rendszerében is*. Ezt a kérdést érdemes részletesebben is megvizsgálnunk az európai - és a tengerentúli - trendek tükrében. Bár érvényesül egyfajta konvergencia, az egyes országok jelentősen eltérő irányt követnek mind a településtervezés és a környezetvédelem kapcsolatát, mind a tervekre illetve projektekre támaszkodás arányait illetően. Azt is látni fogjuk, hogy a különböző alapállásoknak egyaránt vannak előnyös és hátrányos oldalai.

### **A településtervezés működésének változásai a nemzetközi gyakorlatban**

A nemzetközi irodalom (Healey, 1993) a településtervezés három fő elemét emeli ki:

- a.) a tervezési - tervkészítési - funkció*, amely a térbeli szerveződés stratégiáira, elveire vonatkozik, valamint a területhasználat és az épített forma elrendeződésére (a hazai terminológia szerint: "fejlesztési koncepciók, programok", "szerkezeti tervek"),
- b.) a fejlesztési funkció*, amely a telebank képzéstől a területek előkészítésén át az infrastruktúrával való ellátásig tart, s ami magára az építési, fejlesztési tevékenységekre is vonatkozik,
- c.) a szabályozó funkció*, amely a fejlesztési területek és az épületek, azok formájának kontrollját teszi lehetővé és szabályozza a meglévő épületeken belüli használat változásait (a hazai terminológia szerint: "szabályozási terv", "építési előírások").

Az elmúlt évtizedek általános nemzetközi tapasztalata az, hogy a három funkció olyan együttműködését kívánják elősegíteni, amely megfelel annak a mindenütt tapasztalható változásnak, hogy a kormányzatok (központi, regionális és helyi) közvetlen és aktív településfejlesztési tevékenysége egyre szűkebb körre szorul vissza, s a magánfejlesztések válnak dominánssá. Az új eszköz-kombinációk azonban országonként, régióként erősen eltérő képet mutatnak.

Az Egyesült Államokban a első két (stratégia-adási és a közvetlen fejlesztés-segítő) funkció a kormányzatok gyakorlatában hagyományosan gyengébb a szabályozó szerepnél, az övezeti szabályozásnál. Ugyanakkor a "zoning" a viszonylagosan bőven rendelkezésre álló földterület birtokában területi értelemben az Európáinál kisebb mértékben korlátozza a fejlesztéseket, s a településfejlesztés döntő részét végző magán-szektor - a növekedés-orientált településekkel közös érdekei alapján - képes a szükséges területek övezeti átsorolását biztosítani. Az így létrejövő szórt, tagolatlan településfejlődés (urban sprawl) hatására is növekvő környezeti problémák miatt számos szövetségi államban a település- és területi tervezés is háttérbe szorult a szövetségi szinten is egyre szélesebb hatáskörhöz jutó környezetvédelmi szabályozás mögött.

E folyamat kimenetele rendkívül változatos, s nem mindig kedvező. Gyakran az egyedi projektekre orientált környezetvédelmi szabályozás nem képes kezelni azokat az eseteket, amikor a környezetileg érzékeny területeken nagyszámú egyedi fejlesztés összesített környezeti hatását kellene értékelni (pl. az EIS - Environmental Impact Statement - New York államban ívóvízforrások területén). Az ingatlantulajdonosok lobby-ja az egyre keményedő, a fejlesztési jogokat gyakran a kisajátítás mértékéig korlátozó környezeti szabályozók ellen és a "fejlesztési alkukra" is lehetőséget adó szerződéses megállapodások érdekében lép fel. Másutt a növekvő környezeti gondok hatására a település- és területi (regionális) tervezés gyakorlatát az európaihoz közelítik azzal, hogy - főként az agglomerációk léptékében - nagyobb hatáskört adnak az átfogó, "növekedés-irányítási" (growth management) terveknek, amelyekben a

fejlesztés irányítása, befolyásolása és kontrollja együtt van jelen. (Ez utóbbi tervek hivatkozási alapja is az esetek döntő részében környezeti jellegű.) Különösen szövetségi szinten támogatják a szabályozás piac-konform eszközeit, mint például az átruházható fejlesztési jogok (transferable property rights) intézményét, ami tulajdonképpen a piacositott szennyezési jogok környezetvédelmi eszközének területtervezési változata.

*Európában* is igen jelentősek az eltérések. Az *Egyesült Királyságban* viszonylag rövid idő alatt alapvető - és ellenkező irányú - fordulatok játszódtak le. A neo-konzervatív Thatcher-i gazdaságpolitika a piaci folyamatokat alapjaiban torzító eszközként tekintve a várostervezést, erősen lecsökkentette a települések, az állam korábban meghatározó koordinatív és fejlesztő szerepét. Csak a - harmadik - szabályozó funkciót fogadta el annak érdekében, hogy a magán fejlesztések kezdeményező szerepét felerősítse. A kilencvenes évek rendkívüli ingatlanpiaci pangása azonban nyilvánvalóvá tette, hogy a településtervezés az egyik eszköze annak, hogy *elkerüljék az ingatlanpiac és -fejlesztés szélsőséges kilengéseit*, s - nagyrészt az ott igen befolyásos ingatlanfejlesztő lobby hatására - újból nagyobb szerepet kaptak a tervek a településfejlesztés irányításában. Végig megmaradt ugyanakkor a brit településtervezés sajátos - és rugalmas - önkormányzati eszköze, a *fejlesztési engedélyezés* (development permit), amely a fejlesztők által benyújtott projekteket értékeli a települések fejlesztési tervei és "egyéb anyagi megfontolások" alapján, s aminek része a "ki fizet miért" kérdésének eldöntése is a köz- és magánszektor között. (Már most fel kell hívunk a figyelmet a magyar analógiákra.)

Az európai kontinensen is érezhető a közszektor szerepcsökkenésének hatása, de itt az országok többségében a három - *tervező, fejlesztő és szabályozó - funkció optimális egyensúlyának* biztosításával törekednek a köz és magánszereplők közötti legkedvezőbb feladat- és költségmegosztásra. Az alapelv általában az, hogy a közösség szélesebb jogokhoz jut azokon a területeken, ahol - közpénzekből - jelentősebb fejlesztéseket hajt végre, s hogy e jogok a keltett értéknövekedés egy részének megszerzését, s a fejlesztési folyamatba való visszaforgatását is lehetővé, illetve kötelezővé teszik. Az optimális egyensúly keresésében természetesen a kontinensen is igen jelentősek az eltérések.

*Hollandia* jelenti az egyik szélső esetet, ahol máig domináns a *települési földtulajdon* (hosszútávú haszonbérlettel), s ahol mintegy a közösség "osztja el" a földterületet a magán - és a főként lakásépítésben működő non-profit - fejlesztők között a megfelelő telek-eladási árakkal biztosítva egyrészt a *közfejlesztések költségeinek visszaáramlását*, másrészt a különböző jellegű (üzleti, lakás stb.) fejlesztések megtérülési, megfizethetőségi mutatóinak érvényesíthetőségét. A tengertől elhódított területek takarékos kezelése, a környezeti szempontok kiemelt fontossága is teszi szükségessé a *nagy rendszerek méretgazdaságossági előnyeire* való erős támaszkodást. A nagyobb területigényű fejlesztéseknél e gazdasági előnyöket az önkormányzatok által erősen kontrollált (public-private) *fejlesztő vállalatokkal*, a Hollandiában alapvető fontosságú közforgalmú (tömeg-) közlekedésben ezen felül nagyfokú *közösségi koordinációval* használják ki. (Szemben például a brit privatizációs gyakorlattal, amelynek környezeti hatásai a települések központi részein semmiképpen sem előnyösek.) Bár csökkenő mértékben, de továbbra is nagy jelentősége van a nagy rendszereken belül alkalmazható *keresztfinanszírozásnak* (pl. olcsóbb telkek lakás céljára a magasabb áron eladott irodatelkekből származó bevételek terhére). Összefoglalva, Hollandiában továbbra is a nagyfokú tervezettség előnyös oldalainak kihasználása a cél.

*Franciaországban* (s általában a latin országokban) az állami szerepvállalás a településfejlesztésben hagyományosan erősebb, ugyanakkor a környezetvédelmi szempontok, a szabályozás befolyása gyengébb. A településfejlesztést itt nem támogatja a fejlesztésre szánt területek köztulajdona, meghatározott területeken azonban a település megszerezheti a

telkekre az elővásárlás jogát. Különösen a nagyobb városokban a nagy presztizs projektek mögött gyakran hatalmi érdekek is jelentkeznek, a magán és közösségi szektorok együttműködésében *sajátos korporatív tendenciák*, a brit gyakorlatánál kevésbé kontrollált alkuk is meghúzódnak. Az utóbbi évek számos korrupciós ügye (méginkább Itáliában) e "latin szisztéma" árnyoldalaira hívta fel a figyelmet. (Ld. az elmúlt hetek szicíliai tragédiáját is, amely e a településfejlesztési e politikai mintájának környezeti következményeire hívja fel a figyelmet.)

Németországban a három településtervezési funkció helyezte, s azok jogi szabályozása is kiegyensúlyozott. Hasonlóan Hollandiához az NSZK-ban is a településfejlesztésben alapvető szerepük van az önkormányzatok által előzetesen elkészített és elfogadott *kötelező jellegű, szabályozó erejű terveknek* (Bebaungsplan), amelyek jogi helyzetét egy igen részletes szövetségi törvény szabályozza, kiegyensúlyozva a magán- és közszereplők jogosítványait. Az elmúlt évtizedek alatt kifinomult szisztéma ugyanakkor nem "fogadja be" a környezetvédelmi szabályozás egyetlen elemét sem, a településekre (de pl. Berlin esetében azzal egyidőben) készülnek el a környezetvédelmi programok.

A településrendezés új magyar törvényi szabályozása is (1997. évi LXXVIII.tv. az épített környezet alakításáról és védelméről) jelentős részben a német törvény elveit veszi át annak talán legfontosabb része nélkül, amely az újonnan igénybe vett szabad és a városmegújítási (rehabilitációs) területeken alkalmazható *speciális fejlesztési szabályozást* tartalmazza. Ennek lényege az, hogy - túllépve a településtervezés hagyományos "előzetes" szabályozó funkcióján (eml.: a harmadikként felsorolt szerep) - magát a *tényleges fejlesztési folyamatot kívánja rendezett és környezetileg is előnyös keretek között tartani*. Anélkül, hogy itt a részletekbe belemennénk, a "Baugesetzbuch" részletezi a településeknek az ilyen, önálló rendeletben kijelölt területeken való szélesebb jogosítványait (elővételi jog, sőt ingatlanvásárlási, majd a fejlesztés után építési célra eladási kötelezettség, értéknövekedés meghatározott részének megszerezhetősége stb.), azt, hogy e jogosítványokat a település miként adhatja át magán fejlesztő, felújító vállalatoknak, azok milyen jogi feltételek között kell működjenek. A szabályozás alapvető célja a közösségi és a magán szerep-, költség vállalás és a felelőségek kiegyensúlyozása az ingatlanspekuláció kiszűrésével úgy, hogy a fejlesztés a nagyobb összefüggő területen környezetileg megfelelő módon folyhasson.

### **A településtervezés hagyományos "környezeti elvei"**

Az európai településtervezés szakmai önállóságát, sajátos integritását immár jóval több, mint egy évszázada viszonylag állandó, s percepciójában csak lassan változó értékrend biztosította. A 19. század második felétől kezdődően egyrészt az egészségügy (városi higiénés viszonyok javítása az infrastruktúra, a szolgáltatások fejlesztésével és a közterületek, az építés, a használat megfelelő szabályozásával), másrészt a hagyományos (a szép, rendezett) városi struktúrák iránti elkötelezettség nyomta rá a bélyegét erre az értékrendre. Bár e két alapérték viszonylagos súlya e században többször változott, torzult (építészeti modernizmus pl.), újabbak jelentek meg, az alapértékek dominanciája fennmaradt, s egy kitüntetett "városformában" öltöttek testet. A szakterület képviselőinek percepciójában, tevékenységében az a meghatározó, hogy a települések folyamatait, egyéb értéktényezőit ehhez az értékrendhez mérik. A településtervezés elmúlt időszakban tapasztalt presztizsvesztésében ez a "lágyabb", holisztikus jellege is közrejátszhatott, ugyanakkor állandó támogató visszaigazolást is kap a társadalomtól, amely számára ezek az értékek - úgy tűnik - archetipikusan fontosak:

**Kompakt város vs. diszperz város.** A város területi növekedését korlátozni kell, a természeti környezettel való határait viszonylag élesen ki kell jelölni. Az érték ellenpólusa a természeti ("zöld") környezet folytonossága a település körül s lehetőleg annak belső szerkezetében is. Az értéket egyaránt visszaigazolja a környezetvédelem, az infrastruktúra és a közlekedés szakterülete, általános gazdasági hatékonysága azonban nehezen bizonyítható. Szemben a diszperz amerikai várossal, az érték európai jellegét hangsúlyozzák, a tervezésben egyaránt érvényesítik nagyvárosok fejlesztésénél (London, Green Belt) és nagyvárosi konurbációknál (Ranstad - Hollandia). A kompaktság-elv szerves eleme a beépítés, a területhasználat optimális sűrűségére való törekvés is, ami Európában általában a túlzottan magas, illetve alacsony sűrűségek elleni fellépésben jelentkezik.

**Sok központú vs. egy központú város.** Az elv lényege a központok megléte, melyek nem csupán az ellátó és egyéb intézmények koncentrációi, hanem a településsel való azonosulást segítő "helyek" (locus) is. A tradicionális egyközpontú város növekedése során gyakran olvasztott magába más településeket, aminek eredményeként az identitást adó (és a helyi ellátást is biztosító) helyek változatos, gazdag rendszere jöhetett létre. Az érték érvényesítésére a településtervezés nem csak a kialakult központrendszer megőrzésével törekszik, hanem a nagyobb léptékű területi fejlesztések során is fontosnak tartja központok képzését, illetve törekszik a központi hiányos térségekben ilyenek létrehozására. A központok egyúttal általában magasabb intenzitásúak (lakás, munkahely stb.) környezetüknél, az érték érvényesítése általában a közlekedési volumenek csökkentését is segíti, s a tömegközlekedés kiépítése szempontjából is előnyös. Társadalmi oldalról (munka- kulturális és egyéb lehetőségek elérhetősége) az elv már kevésbé igazolható, még kevésbé a következő érték-elem szempontjából.

**Szegregáció vs. integráció.** Az európai településtervezés hagyományosan az integráció elvét követte, előnyösnek tekintve a különböző társadalmi csoportok és tevékenységeik helyi együttélését, illetve azt, hogy az épület, a város rendszerén belül a köztük való "átjárhatóság", a kapcsolatfelvétel biztosított. Bár az értéket ebben a tiszta formájában a várostervezés - különösen a nemzetközi migráció felerősödésével és az új városi szegénység létrejöttével - már régen fel kellett adja, különösen a városfelújítás tevékenységeiben a közelmúltig valamilyen mértékig mindig érvényesült. Az amerikai városokban uralkodó szegregációval szemben az érték európai jellegét hangsúlyozzák, s egyre inkább az integráció segítésének társadalmi (community development) és gazdasági oldalát emelik ki.

**Monofunkcionalizmus vs. multifunkcionalizmus.** Az ipari forradalom előtti települések alapvető jellegzetessége volt a funkciók (lakások, munkahelyek, kultikus, kulturális létesítmények, kereskedelmi egységek stb.) sajátos szabályszerűségek által irányított finom keveredése, ami a városi élet gazdag környezetét adta, s adja máig a történeti városrészekben. A multifunkcionalizmus értéke is jelentősen torzult az elmúlt évszázadban, miután szembekerült az "egészséges város" alapértékével, illetve mert az alapvető technológiai változások részbeni feladását kikényszerítették. Amerikában a lakosság erősebb szegregációs törekvései (exkluzivitás, a lakókörnyezet minden zavaró hatástól való védelme) tovább gyengítették, Európában annak ellenére végig érvényesült, hogy a városépítészeti modernizmus (Athéni Charta) a funkcionális kevertség elvét nagyobb települési egységekre terjesztette ki (funkcionálisan tagolt településszerkezet), illetve annak érvényesítését a mikrokörnyezet és az építészet léptékében hosszú ideig tagadta.

**Növekedés vs. átalakítás, konzerválás.** Ez az érték már a bemutatott négy érték torzulásának ellenhatásaként kristályosodott ki az elmúlt évtizedekben. Nagyjából a hetvenes évekig a települések a népesség és az egyéb funkciók növekedésének új, szabad területeken való

befogadását részesítették előnyben, ami hátrányos helyzetbe hozta a tradicionális struktúrákat, emiatt *felerősödött azok megújításának igénye*. A nyugati városok termelő szerepének visszaszorulásával - egyúttal az (szolgáltató, logisztikai stb.) új funkciók továbbra is jelentős területigénye mellett - fokozott hangsúlyt kap a kiürülő munkahelyi, közlekedési területek újrahaznosítása, "átstrukturálása", a *"brawnfield" fejlesztése a zöldmezős beruházásokkal* szemben. Az érték erősen kapcsolódik több előbb tárgyalt értékelemhez, főként a kompakt város koncepciójához, de például a központ-képzés elvéhez is, ha a felhagyott ipari területek helyén intézmény építés valósul meg. (Ld. a számos budapesti példát; MOM, Ganz stb.)

A felsorolt érték-kategóriák meglete *önmagában is* elősegítheti a szűkebben értelmezett környezetvédelmi célok (levegőtisztaság-, vízvédelem stb.) nem elhanyagolható részének elérését. Csak példaként: a megfelelően alakított településforma kompaktságával a természeti környezet, az ívóvízforrások védelméhez, összefüggő zöldfelületi rendszerével a mikroklimatikus viszonyok alakításához, ezen belül különösen az átszellőzés biztosításához, a lefolyási tényező kedvezőbb mutatójához járulhat hozzá. A "jó városforma" ennek ellenére főként a közlekedésre, az *infrastrukturális hálózatokra* és a *települési szolgáltatásokra*, azok kiépíthetőségére, működési feltételeinek alakítására gyakorolt kedvező hatásain keresztül, *áttételesen* válhat a környezetvédelem kiemelt eszközévé.

Ez utóbbi hálózatok és szolgáltatások azok, amelyekben számos *szakági technológiai újítás* valósul meg, s amelyek megjelenését igen gyakran valamely sajátos települési helyzet segíti elő, kényszeríti ki. (Például helyi szennyvízkezelők alacsony sűrűségű beépítés esetén, hulladék-tömörítés a szállítási volumen csökkentése érdekében nagyvárosokban - mint jeleztem, ezek részletes tárgyalása szakértők bevonását igényli.) E technológiai újítások főként az adott szolgáltatás belső hatékonysági kritériumainak felelnek meg, egyelőre hiányoznak, vagy csak szűk körben ismertek azok a kutatások, amelyek a hatékonyságot a településszerkezet alakítás, a településfejlesztés egészében mérik, s amikkel ténylegesen kimutatható a településtervezés fő érték-kategóriáinak kedvező hatása. Ez alól jórészt kivétel a közlekedés, amelynél a településforma alakítás és a közlekedési hálózatok tervezésének integrációja nagyrészt megvalósult. (A közlekedéssel később röviden foglalkozunk, azért is, mert a településekben a környezetszennyező hatása egyre dominánsabbá válik.)

### **Az elmúlt időszak alapvető változásai és hatásuk Magyarországon**

Az előbb felsorolt érték-kategóriák zöme valamilyen mértékben érvényesült a 2. világháború utáni hazai településtervezésben is, azonban erős torzulásokkal, illetve gyakran pusztán a tervekben, a koncepciókban jelentek meg, és a megvalósítás sokszor teljes mértékben elmaradt (pl. városaink többségének zöldövezetei, védősávok, a rehabilitációs koncepciók). A várostervezés településeink környezeti helyzetének romlásához ezen felül főleg a hatvanas-hetvenes évek hibás helyi közlekedésfejlesztési programjai (pl. a városközpontok közvetlen szomszédságában vezetett átmenő utak), a városok szegélyén, a kertségekben, gyakran környezetileg érzékeny területeken folyó, csak minimális mértékben tervezett-szervezett családiház és hétvégi ház építés (a közműháló nyílásával), s nem utolsósorban a hetvenes évek házgyári lakótelepei járultak hozzá. Mindezek ellenére a "rosszul tervezett település" valószínűleg kisebb mértékben játszott szerepet a helyzet romlásában, a legsúlyosabb szennyezések kialakulásában, mint az ágazatok, a vállalati szféra környezeti szempontokat figyelmen kívül hagyó tevékenységei, a szolgáltatások alacsony minőségi szintje és a környezetvédelmi szabályozás lassú térnyerése.

A rendszerváltozás óta eltelt közel egy évtized sajátos tapasztalata az, hogy a felhalmozódott súlyos környezeti károk és azok orvoslásának nehézségei mellett egyelőre *alig érvényesíthetők a településtervezés hagyományos értékei*. Míg az európai településfejlesztésben a tervezés, a szabályozás és az aktív közösségi fejlesztés megfelelő ütemben tudta követni és ellensúlyozni az értékrenddel ellentétes hatású piaci folyamatokat (pl. városközpontok felújítása, lakóterületi rehabilitáció az extenzív, "városbővítő" fejlesztésekkel szemben, a nagy bevásárlóközpontok építésének kellő szabályozása), nálunk a nyolcvanas évek végétől kezdődően a gazdasági átalakulás okozta alapvető területhasználati változások, az ingatlanpiaci kereslet radikális átalakulása sokkal inkább érték a településeket, az azok fejlesztéséért felelős szervezeteket, s nem utolsósorban a tervezőket. Ráadásul mindez - érthetően - olyan *gazdaságpolitikai környezetben* zajlott, amikor a tervezés iránti bizalom alapvetően megingott (ld. a párhuzamos - leírt - európai folyamatokat), a területi folyamatokba való minimális beavatkozás elve nyert teret, a tulajdonváltozások, a privatizáció, az önálló önkormányzatok helyi gazdaságfejlesztési tevékenységei során a területi-várostervezési szempontok háttérbe szorultak.

Mindezek eredményeként a korábban jelentős részben közpénzek segítségével beindított kevés lakóterületi rehabilitáció leállt, a radikálisan lecsökkent méretű lakásépítésben is úgyszólván eltűnt a városokon belüli és "megfizethető" kínálat; ennek hatására is (különösen Budapesten) a magasabb fizetőképességű kereslet nagyrészt a szuburbánus formációkban elégül ki. A kiürült iparterületek egy jelentős részében a környezetszennyezés magas foka megakadályozza azok újrahaznosítását, az amúgy is területigényes, zöldmezős kereslet ugyancsak a településeken kívüli területeket preferálja. *A kompakt város elvének visszaszorulásához* jelentős mértékben hozzájárult a mezőgazdasági területek reprivatizációja, általában az, hogy a városkörnyéki földterületek várható magas fejlesztési hozamára való spekuláció rendkívül felerősödött. Úgy tűnik, hogy városainknak gazdasági prosperitásuk érdekében még át kell esniük egy újabb "extenzív" fejlesztési hullámon.

Jelentősen sérülni látszanak egyéb értékek is, és a települések belső területein belül is. Különösen a legerősebb fejlesztési nyomás alatt lévő fővárosban érezhető, hogy a korábbi - szegényes - fejlesztések ellenére is tulajdonképpen egy-központú városban a fejlesztési nyomás nagyrészt a már amúgy is zsúfolt városközpontra, a belső központokra irányul, s *a több-magvú város megvalósíthatósága távolodni látszik*. A kisebb központok fejlesztési potenciálját, a *multifunkcionalitás elvének érvényesíthetőségét is csökkentik a nagy bevásárlóközpontok*, melyek vagy a korábban a tradicionális központokra irányuló kereslet felszívására törekszenek, vagy zöldmezős telepítéssel a regionális szintű keresletet célozzák meg. A nemzetközi gazdasági folyamatokba való intenzívebb bekapcsolódásunkkal továbbra is számítani kell arra, hogy az ingatlanpiaci kereslet jelentős részben olyan fejlesztésekre irányul, amelyeknek piaca a nyugateurópai országokban már erősen beszűkült (üzemanyagtöltő pl.).

A nyugati városokhoz hasonlóan a *szegregációs tendenciák felerősödésével* kell számolni, üteme és területi kiterjedése azonban várhatóan még hosszabb ideig mérsékeltebb lesz. Mivel a középosztályok fizetőképessége csak lassan növekedhet - így lakáshelyzetük alapvető javítására alig lesz módjuk - , várhatóan még hosszabb ideig fennmarad az egyes városrészek társadalmi kevertsége, integrált jellege. Fokozatosan létrejönnek azonban a várostestben azok a kisebb-nagyobb szigetek, amelyek a külföldi migráció célpontjai lesznek (pl. délkelet Pest a kínaiak számára), ahol a cigányság összpontosul, illetve az "új városi szegénység" húzódik meg. Utóbbiak kialakulásában nagyban közrejátszik majd a korábbi korszak lakáelosztási rendszere. (Például a hetvenes évek panelos, állami bérlakásos lakótelepei, ahol a leromlás egyelőre inkább jelent társadalmi, mint műszaki-fizikai problémát.)



A várostervezőket joggal aggasztja a *multifunkcionális város elvének torzulása* is, az, hogy a települések, településrészek funkcionális gazdagsága, a különböző jellegű és méretű települési funkciók szerves együttélése fokozatosan felszámolódik. E folyamat nem elhanyagolható következménye lehet a szolgáltatások, a kiskereskedelem helyi kötődéseinek megszűnése, ami a nemzetközi tapasztalatok alapján - különösen a társadalmilag is leromló részekben és a kevésbé mobil népesség számára - komoly "ellátási" feszültségeket is okozhat. Főként a fővárosban és a nagyobb városokban egy ezzel ellentétes folyamat is felerősödik: a korábban kiegyensúlyozottan komplex, vagy természetesen monofunkcionális városrészekben olyan tevékenységek inváziója jelenik meg, amelyek az átalakuló terület mai jellegével nem kompatibilisak (pl. benzinkutak, zajos szórakozató létesítmények, irodák korábban nyugodt kertvárosi jellegű lakóterületeken). A folyamatot erősíti, hogy az ingatlanfejlesztés eltérő piaci szegmenseket megcélzó szektorai is a monofunkcionális együtteseket részesítik előnyben, sokszor jelentős méretekben.

### **A településtervezési szakterület kiegyensúlyozatlan válasza a kihívásokra**

A leírt folyamatokkal szemben a településtervezési (és a környezetvédelmi) szakterület fellépése erősen *defenzív és egyoldalú* volt. A tervezés korábban ismertetett funkciói közül a harmadik, a *településrendezés szabályozási szerepe* kapott kiemelt hangsúlyt az új építési törvény és az új országos építési szabályzat (OTÉK) alapján. A szabályozási szerep előtérbe kerülése mögött egyaránt jelentkezett a piaci folyamatokba való minimális beavatkozás nemzetközi folyamatokból ismert szándéka, és az az attitűd is, hogy a fejlesztési folyamatok az önkormányzatok által előzetesen elfogadott kötelező tervekhez (szabályozási tervek) és előírásokhoz igazodjanak, azaz az egyedi, szerződéses jellegű megállapodásokkal szemben (eml.: a brit fejlesztési engedélyezés - "települési szerződés") a szabálykövetés legyen - maradjon - a kötelező elv. A szubszidiaritás elvének megfelelően a részletes tervek és szabályok elfogadtatása a korábbinál jelentősen szélesebb körben és mélységben a települések hatásköre lett. A helyi hatáskör szélesítése természetesen inkább hatott a "helyi alkuk" szerepének felerősödéséhez, mint a deklarált szabálykövetési elv érvényesítése irányában.

Bár az új építési törvény (a "rendezés", a kontroll-gyakorlás jogszabálya) a lehetséges mértékig elment abba az irányba, hogy *új jogintézmények* bevezetésével elősegítse a települések aktív, és gazdasági értelemben is szabályozott szerepvállalását a fejlesztési folyamatban (tilalmak, kötelezés, kártalanítás, elővásárlási jog, út-, és infrastruktúra építéshez hozzájárulás stb.), nem vállalhatta fel magának a fejlesztési folyamatnak a törvényi keretekkel való szabályozását, mert a településfejlesztés ágazati irányítása más minisztérium (BM) hatáskörében van (eml.: a német törvény e talán legfontosabb elemei nem kerültek átvételre).

Ambivalens módon alakul, és számos feszültséget okozhat a *környezetvédelmi szabályozás és a településrendezés kialakuló kapcsolati rendszere* is. Két szempontot kell ezen a téren kiemelni. Egyrészt - szemben a mintaként tekintett német szisztémával - bizonytalan, s kellően át nem gondolt *törekvés* tapasztalható a *két szakterület integrációjára*. Mint korábban bemutattuk, a településtervezés "holisztikus" környezeti értékrendje és a környezetvédelem egymástól szakterületileg is részben elkülönülő szempontjai közötti közvetlen átjárhatóság nem biztosítható könnyen. Ennek ellenére az új építési szabályzat kötelezővé teszi a településrendezési tervekben a környezeti terhelhetőség határértékeinek közlését, ami (a zajvédelmet részben kivéve, de ott is számos ellentmondással) úgyszólván lehetetlen.

A másik folyamat az, hogy a szakhatóságok a projektek engedélyezése során egyre inkább hajlanak arra, hogy megtagadják a hozzájárulást olyan fejlesztések megvalósításához is,

amelyeket a települések rendezési terveik jóváhagyásával korábban már elfogadtak. (A példa részletes ismertetése nélkül csak utalunk itt az budapesti Andor utcára.) Az ellentmondás egyaránt jelentkezik a környezetvédelem dominánsan projekt- és a településtervezés terv-orientációja között, illetve a településrendezési, -fejlesztési döntések meghozatala során érvényesülő (testületi szintű) mérlegelési jogkör és a hatóságok kötelezően jogszabály követő magatartása között. A most kialakuló - és a különböző környezetvédelmi csoportok, a NIMBY szindróma felerősödése által is befolyásolt - helyzettel szemben mindenképpen előnyösebb lenne az *EK szabályozás követése*, amely szerint *a települések alapvető terveit (is) környezeti hatásvizsgálat alá kell majd vonni*.

### **Piac és szabályozás, vagy a nagy rendszerek koordinációja**

Hasonlóan a leírt nemzetközi folyamatokhoz, Magyarországon is alapvető dilemma, hogy milyen mértékben és milyen eszközökkel irányítsák, kontrollálják a települések a zömmel magán fejlesztések megvalósulását. Mint láttuk, a piaci folyamatok pusztán *szabályozó eszközökkel való kontrollja nem elégséges*, egyaránt szükség van a piaci folyamatokat *orientáló (előzetes) településfejlesztési koncepciókra* és programokra, s arra is, hogy - fejlesztési típusonként különböző mértékű aktivitással - a jelentősebb projektek megvalósulása során a település aktív, de legalább *hatékony koordinatív szerepet* vállaljon. Különösen igaz ez az olyan fejlesztések, szolgáltatások esetében, ahol a települési közérdek és a magán érdekek egymástól való elkülönítése nehéz (új fejlesztési területeken való építés vagy városrehabilitáció pl.), illetve ott, ahol ezen érdekek - köztük a településtervezésben domináns környezeti érdekek - harmonizációja csak nagyobb összefüggő rendszerek kezelésével oldható meg optimálisan (pl. városi közlekedés).

Sajátos gazdaságpolitikai dilemmát vet fel az a kérdés, hogy a koordináció milyen mértékben maradjon a közösségi testületek, ügynökségek feladata, illetve kerüljön át az önkormányzatok (állam) által kontrollált, a piacon működő vállalati körbe. A szakirodalom ezzel kapcsolatban *a vállalati működés előnyeit* hangsúlyozza *a nehézkes és merev bürokráciával szemben*, de a veszélyekre (eml.: korrupció) is felhívja figyelmet. A települések bonyolult rendszereinek működtetése, a településfejlesztés összetett feladatai hatékony és környezetelvű megvalósítása azt is megkívánja, hogy az egymással összefüggő, egymásra jelentős hatással bíró döntések meghozatala ne legyen kitéve a "közösségi választás" (public choice) sok esetben bizonytalan kimenetelű hatásainak. Abban az esetben ugyanis, ha az összefüggő rendszerek egyes részelemei feletti közösségi döntések (pl. szolgáltatások privatizációjánál) egymástól elkülönítetten, a teljes rendszer hatékonysági követelményeire tekintet nélkül születnek meg, igen gyakran a részrendszerek működésében is zavarok állhatnak elő, s a környezet szempontjából is előnytelen helyzetek jöhetnek létre. Azt a problémát pedig, hogy a nagy rendszerek működésében jelentkező közérdekek feletti hatáskörök egy része így kikerül a testületek közvetlen kontrollja alól, úgy lehet feloldani, hogy a közösségi választás a működtetés alapvető céljai és eszközeire korlátozódik, s kiépül a vállalatok megfelelő ellenőrzése (önkormányzati tulajdonrész, "nyitott" költségvetés, igazgatótanács stb.).

A legjelentősebb településfejlesztési projektek megvalósításánál alkalmazott, korábban ismertetett holland és német szisztéma ennek az elvnek felel meg. Sok egyéb előnyük mellett környezeti szempontból főként az emelhető ki, hogy - ha természetesen a fejlesztő vállalatok átvehetnek fontos hatásköröket - a települések a fejlesztési akciók (pl. rehabilitáció) keretében lehetnek képesek megszerezni - például a magkapott elővásárlási jog alkalmazásával - a megfelelő méretű olyan közterületeket, parkok, közterek számar szükséges telkeket, amelyek a helyi települési környezet alakítása szempontjából alapvetően fontosak. Az is lényeges lehet,

hogy így a települések nem kényszerülnek "spekulatív" jellegű előzetes területvásárlásokra. Nem elhanyagolható környezeti előnyök származhatnak abból is, hogy a különböző építmenyi, infrastruktúra és környezeti rendszerek koordinációja általában kedvezőbb környezeti helyzetet hoz létre. (Ezt még a korábban, a hatvanas években épült többszintes lakótelepek is bizonyítják - éppen a későbbiekkel szemben.)

Mivel településeinkben a környezeti helyzet romlásában egyre inkább a *közlekedés* játssza a legnagyobb szerepet, alapvető kérdés, hogy annak különböző ágazatai (közforgalmi - ezen belül vasút, busz, villamos, HÉV -, közúti személy-, teher-, kerékpár és gyalogos, illetve parkolás) a jövőben fokozódó mértékben *integráltan, vagy ágazatonként elkülönült kezeléssel* (esetleg privatizálva) működnek-e. Az ágazatok közötti versenynek egyre inkább globális mértékben lesz szerepe (pl. TGV kontra légiközlekedés), helyi szinten a verseny kikényszerítése általában a környezeti helyzet romlásával jár. Anélkül, hogy a részletekbe belemennénk, csak megemlítjük, hogy a települések leginkább terhelt belső területein a személygépkocsi használatban és a parkolásban a "fizessen a szennyező" elv érvényesítése akkor érheti el a célját, ha a növekvő bevételek a tömegközlekedés színvonalának javulását (is) finanszírozzák. Maga a parkolás is igényli az integrált megközelítést: ha továbbra is cél a belső városrészek multifunkcionális jellegének (lakás, iroda, üzletek, szolgáltatások stb) megőrzése - ahogyan a sajátos értékek tárgyalásánál megállapítottuk -, a lakosság számára leginkább természetes (parkolóházban védett) parkolási forma finanszírozását csak a magas jövedelemezőseget hozó (a boltokat, szolgáltató létesítményeket szolgáló) szegély menti parkolás terhére lehet finanszírozni. Magyarországon jelenleg a helyzet meglehetősen ellentmondásos, egyaránt van törekvés a nagy integrált rendszerek kiépítésére (közlekedési szövetség pl. Budapesten és környékén) és a részelemek elkülönített kezelésére (pl. autópálya, parkolóház koncessziók).

