



- U14 -  
A TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS ÉS RENDEZÉS ÖSSZEFÜGGÉSEI A MAGYAR  
GYAKORLATBAN  
A FEJLESZTÉS ÉS RENDEZÉS TYÚK-TOJÁS DILEMMÁJA



DR. TÓTH ZOLTÁN  
SPROK ATTILA

Pécsi Tudományegyetem, Pollack Mihály Műszaki Kar,  
URBANISZTIKA Tanszék

2008

## Bevezetés

Az urbanisztikai tervezés a fejlesztésekkel foglalkozik. A fejlesztés urbanisztikai vonatkozásban építési beruházást jelent. A fejlesztés tervezése arról szól, hogy miért, milyen célok mentén kell fejleszteni. Más – az urbanisztika területét nem érintő megközelítésben – fejlesztésnek tartjuk például a gépbeszerzéseket, a technológiai korszerűsítéseket, vagy akár még a humán infrastruktúra fejlesztését is (képzés, továbbképzés stb.) Történetileg a fejlesztési tervezés egy uralkodó, egy nagybirtokos elhatározásait jelentette, amely nem is került dokumentálásra. Ott voltak az eszközök, a pénz, a hatalom a megvalósításhoz és ez elég is volt a döntésekhez. A rendezés azonban már történetileg is térképileg is rögzített, lerajzolt terveket igényelt.

Rendezésen urbanisztikai megközelítésben azt a folyamatot értjük, amelynek során a realizálódó beruházások funkcióiban gazdagabbá, élhetőbbé, működőképesebbé, esztétikusabbá teszik környezetünket. Ennek érdekében a rendezési tervezés meghatározza, hogy hol, milyen feltételekkel lehet területet felhasználni, építeni.

Mindkét területet a mai bonyolult összefüggések között már csak előre eltervezett módon, a tervezés eszközeivel tudjuk hatékonyan kezelni. Ugyanakkor tudnunk kell, hogy az urbanisztikai tervezés nem új keletű tevékenység. Különböző okokból és különböző céllal, különböző tartalommal végigkíséri mondhatni az emberiség egész történetét.

A tervezés akkor jelent meg a fejlesztések koordináló eszközeként, amikor

- a spontán fejlesztések kaotikus, önpusztító eredményre vezettek (technikailag veszélyes vagy egészségtelen beépítések),
- a fejlesztéseknek nem voltak olyan fogódzói, melyekhez tervezés nélkül automatikusan igazodni lehetett volna (a fejlesztésbe újonnan bevont nagyobb területek, telepítések)
- nagyobb területek érdekeit kellett az egyes részek fejlesztése során figyelembe venni, érvényesíteni (állami, nemzeti érdekek, vagy a közérdek érvényesítése az egyedi fejlesztők érdekeivel szemben)
- A demokratizálódás kialakulásával a tervezés folyamatának egyeztetési lehetőségeit is igénybe kellett venni a döntések megfogozatalához.

A terület- és településfejlesztés, a terület- és településrendezés céljait, ezeknek a szakterületeknek a feladatait hazánkban törvények szabályozzák.<sup>1</sup> Ezek rögzítik a fejlesztési és rendezési típusú tervek körét is.

Az alábbi táblázat a jobb áttekinthetőség érdekében mutatja be a fejlesztési és rendezési típusú terveket (oszlopok), valamint a különböző nagyságú területekre készülő terveket (sorok). A táblázatból látható, hogy ma a fejlesztési és a rendezési típusú tervek is minden területnagyságra értelmezhetőek és készülnek is ilyen tervek az ország egészétől az egyes telkekig.

	<b>fejlesztési típusú tervek</b>	<b>rendezési típusú tervek</b>
<b>területi tervek</b>	<p><b>Területfejlesztési koncepciók</b></p> <p>Országos Fejlesztéspolitikai Koncepció</p> <p>Országos Területfejlesztési Koncepció (OTK)</p> <p>régiók és megyék területfejlesztési koncepciói</p> <p><b>Területfejlesztési programok és tervek:</b></p> <p>Nemzeti Fejlesztési Terv</p> <p>Kiemelt térség fejlesztési programja</p> <p>Regionális fejlesztési programok</p>	<p><b>területrendezési tervek:</b></p> <p>Országos Területrendezési Terv (OTrT)</p> <p>kiemelt térségek területrendezési tervei (a „Balatoni üdülőterület” és a „Budapesti agglomeráció” területrendezési terve</p> <p>megyék területrendezési tervei</p>
<b>település tervek</b>	<p><b>településfejlesztési koncepciók,</b></p> <p><b>településfejlesztési programok</b></p> <p>stratégiai programok</p> <p>operatív programok</p>	<p><b>településrendezési tervek</b></p> <p>Településszerkezeti terv</p> <p>Szabályozási terv</p> <p>Helyi építési szabályzat</p>
<b>építési telek tervei</b>	<b>fejlesztési projektek</b>	<b>engedélyezési tervek, tender és kiviteli tervek</b>

A fejlesztési és a rendezési típusú tervek különbségeit a legjobban a két tervi típus, illetőleg a különböző területnagyságokhoz készülő tervek céljainak végiggondolása során közelíthetjük meg a legjobban.

<sup>1</sup> 1996.évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről (Területfejlesztési törvény), valamint az 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről (Építési törvény)

A területi típusú tervezésen belül a területfejlesztés és területrendezés célja, feladata:

- az ország valamennyi térségében a szociális piacgazdaság kiépítésének elősegítése, a fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtése,
- az innováció térbeli terjedésének elősegítése,
- a társadalmi, a gazdasági és környezeti céloknak megfelelő térbeli szerkezet kialakítása,
- a főváros és a vidék, a városok és a községek, illetve a fejlett és az elmaradottabb térségek és települések közötti – az életkörülményekben, a gazdasági, a kulturális é az infrastrukturális feltételekben megnyilvánuló – jelentős különbségek mérséklése és a további válságterületek kialakulásának megakadályozása a társadalmi esélyegyenlőség biztosítása érdekében,
- az ország térszerkezete, településrendszere harmonikus fejlődésének elősegítése,
- a nemzeti és térségi identitástudat megtartása és erősítése.

Ezeknek a céloknak a tükrében a területfejlesztés és területrendezés feladata:

- a térségi és helyi közösségek területfejlesztési és területrendezési kezdeményezéseinek elősegítése, összehangolása az országos célkitűzésekkel,
- fejlesztési koncepciók, programok és tervek kidolgozása, meghatározása, megvalósítása, a társadalom, a gazdaság és a környezet dinamikus egyensúlyának fenntartása, illetve javítása érdekében,
- a nemzetközi együttműködés keretében az Európai Unió regionális politikájához való illeszkedés elősegítése, valamint a regionális együttműködésben rejlő kölcsönös előnyök hasznosítása, a határmenti térségek összehangolt fejlesztésének elősegítése.

A településfejlesztési tervezés és a településrendezés célja:

- a településfejlesztéssel kapcsolatos eseti döntések összefoglalása,
- a település jövőképeinek meghatározása, és az ennek eléréséhez szükséges fejlesztések, intézkedések rögzítése,
- a települések területfelhasználásának és infrastruktúra hálózatának kialakítása,
- az építés helyi rendjének szabályozása,
- a környezet természeti, táji és épített értékeinek fejlesztése és védelme, továbbá

- az országos, a térségi, a települési és a jogos magánérdekek összhangjának megteremtése, az érdekütközések feloldásának biztosítása,
- valamint az erőforrások kíméletes hasznosításának elősegítése.

A településrendezés feladata, hogy a település területének, telkeinek felhasználására és beépítésére vonatkozó helyi szabályok kialakításával

- meghatározza a település összehangolt, rendezett fejlődésének térbeli-fizikai kereteit,
- a település adottságait és lehetőségeit hatékonyan kihasználva elősegítse annak működőképességét a környezeti ártalmak legkisebbre való csökkentése mellett,
- biztosítsa a település megőrzésre érdemes jellegzetes, értékes szerkezetének, beépítésének, építészeti és természeti arculatának védelmét.

A fejlesztés és rendezés céljainak és feladatainak törvényi taglalásából kitűnik, hogy az ott felsoroltak csak a tervezés segítségével, csak a tervi eszközök használatával biztosíthatók.

A tervezés szükségessége napjainkban

Áttekintve a településtervezés történeti megjelenését, s hogy a területi tervezés, vagy legalábbis a területi jellegű gondolkodás milyen körülmények között jelent meg a történelem során, megállapíthatjuk, hogy a mai hazai urbanisztikai tervezés feladatai magukban hordozzák a tervezés szükséges voltának történetileg kialakult majd minden elemét.

A mai Magyarországon olyan kihívásokkal kell szembesülnünk, melyek a tervezés szükségességének általános megközelítései mellett külön is igénylik a tervezés beavatkozását a folyamatokba. A fejlesztés és rendezés céljai, feladata csak a tervezés eszközeivel teljesíthetők

- Az egyes települések önérdekű fejlesztése a helyi önkormányzatok megnövekedett döntési hatáskörével megtámogatva a térségi és nemzeti érdekek háttérbe szorításának veszélyével fenyeget, amit csak jogilag rögzített területrendezési tervekkel lehet kezelni.
- A spontán történeti fejlődés alapján létrejött városszerkezetek a városnövekedési folyamatok miatt olyan helyzetbe kerültek, hogy működőképességük fenntarthatósága a településszerkezet egészének tervezése nélkül nem biztosítható. A településmag problémái mellett a peremterületeken, a volt zártkertekben és a városkörnyéki kisebb településeken meglehetősen rendezetlen szuburbanizáció megy végbe; a folyamatok

kezelhetősége nem képzelhető el a terület- és településrendezési tervezés eszközei nélkül.

- A „tervezett” városrészek teljes körű infrastruktúrája még nem épült ki sem az intézményi sem a műszaki hálózatot illetően, ezek kiépítése a városszerkezet egészében gondolkodó településrendezési tevékenységet igényel.
- A települések egyes részeinek ill. egyes kedvező gazdaságföldrajzi helyzetben lévő településeknek áradásszerű növekedése mintegy túlcsap a szerkezeti fejlődés gátjain és felborítja a területhasználati és működési egyensúlyt, mely csak a településrendezés szabályozási funkcióival akadályozható meg, illetve tartható még elviselhető keretek között.
- A közösségi politikai akarat helyett a tőke érdekei, a termelés és a fogyasztás logisztikai kényszerei vágnak „új rendet” a területfelhasználásban és a települési hálózatokban. A település ez ellen a település hosszabb távú érdekeit figyelmen kívül hagyó, a településszerkezetet romboló „nyomulással szemben” csak olyan, tervezésre épülő szabályozással tud védekezni, amellyel lehetetlené teszi a nem kívánatos fejlesztések realizálását, és megkönnyíti a kívánatos fejlesztések telepítését.
- Mindezek a folyamatok nap mint nap támadják a megőrzendő települési értékeket, legyen az a történeti szerkezet, a területfelhasználás vagy a tájjal évszázadok eredményeként egységet alkotó morfológia és városkép, a települések belső mikrokörnyezetét adó épületegyüttesek, a közterek és közparkok rendszere. A védelemnek itt is a tervezésre épülő szabályozás az eszköze.

Ezek a tényezők összetett módon és szinte megfellebbezhetetlenül indokolják a településrendezési tervezés szükségességét.

Nem nélkülözhető a fejlesztési típusú tervezés sem.

- A fejlesztések jelentős hányada pályázatok útján elnyert központi és EU-s támogatások segítségével valósul meg. Az, hogy az országos érdekeknek is megfelelő fejlesztések történjenek, a pályázati kiírások tartalmával lehet befolyásolni. Ezek megalapozásához nélkülözhetetlen a területfejlesztési tervezés.
- A rendezési tervek megalapozásához, a tényleges tér- vagy településszerkezeti, térbeli, műszaki, városépítészeti tervezéshez nélkülözhetetlen, hogy ismertek legyenek azok a legfontosabb, hosszú távú fejlesztési célok, amelyek térbeli megoldása, elhelyezése a

rendezési tervezés egyik legfontosabb feladata. Ez pedig a meglévő állapotok áttekintését, a reális társadalmi és gazdasági igények szisztematikus számbavételét, dokumentálását, azaz hosszú távú, legalább koncepció szintű fejlesztési típusú tervezést igényel.

- A rengeteg szükséges és megoldandó fejlesztést nem lehet egyik napról a másikra megvalósítani. A konkrét fejlesztési elhatározások között középtávon mindenképpen súlyozni kell, el kell dönteni, hogy az adott időszakban mi a legfontosabb, melyek a sok szükséges fejlesztésből azok, amelyek az adott lehetőségek korlátai között megvalósíthatók, melyek műszaki és pénzügyi előkészítéséhez hozzá kell fogni. Ez a fejlesztési típusú tervezés szükségességének másik fontos indoka.

### A fejlesztési és rendezési tervek tartalmi különbségei

A fejlesztési típusú tervdokumentumok a fejlesztési célokat jelölik ki és döntően gazdasági, szociális, terület- és településpolitikai megalapozottságúak, a rendezési tervek pedig döntően tér-műszaki jellegűek és a fejlesztési dokumentumokra épülve a területek felhasználási lehetőségeivel, s ezzel összefüggésben az építés lehetőségeivel, szabályozásával foglalkoznak. A fejlesztési típusú tervdokumentumok a miért, a mit, a mikor és a miből kérdésekre adnak választ. A rendezési típusúak a hol és hogyan kérdéseket válaszolják meg. Míg a fejlesztési típusú tervek általában nem, vagy csak a tervet jóváhagyó szervezetre tartalmazznak kötelező előírásokat, a rendezési tervek szabályozási munkarészei viszont jogi hatállyal is bírnak. A mai hazai gyakorlatban a termőműveletek tehát fejlesztési és rendezési típusúakra osztoznak.

A fejlesztési típusú tervezés a társadalmi, gazdasági szükségletek talaján áll, a rendezési tervezés pedig a természetföldrajzi, településszerkezeti, a természeti és épített környezeti adottságokból indul ki, akár egy nagyobb területről, akár egy településről van szó, és ezek racionális továbbfejlesztésére ad javaslatot, ami egyben a fejlesztések szélesebb értelemben vett hatékonyságának (területi, települési) is feltétele.

A hazai tervezési gyakorlat a települések jövőjének, s az ezzel összefüggő fejlesztésének tervezését kétfelé vágja. Külön vonalon, külön intézményrendszerrel, és különböző jogi hatállyal készülnek a fejlesztési és a rendezési típusú tervek. A gyakorlat nem igazolja ezt a merev szétválasztást. Az európai országok többségében a fejlesztési és rendezési termőműveletek egy aktus keretében, egy dokumentumban terveződnek. Igaz, hogy a fejlesztési tervek konkrétabbak, a rendezési tervek pedig puhábban szabályoznak, mint nálunk.



Feltehetőleg azonban itthon is közeledni fog egymáshoz ez a mesterségesen szétválasztott két tevékenység, ahelyett, hogy a két szakterület képviselői azon vitatkoznának, hogy melyik a meghatározó, melyik van előbb (tyúk-tojás vita).

A térségek és a települések rendezése mindig csak fejlesztési akciókhoz kötötten realizálható. A fejlesztések pedig csak a rendezési tervekbe illeszkedően valósíthatók meg. A rendezési típusú terveket fejlesztési típusú tervek alapozzák meg. A fejlesztési tervek tartalmazzák azokat a társadalmi, szociális, gazdasági célú fejlesztési igényeket, melyek realizálásához kötődnek az adott területek és települések rendezési lehetőségei. A fejlesztési típusú tervek ismerete nélkül nem készíthető reális terület- vagy településrendezési terv, mert ez utóbbiaknak épen az a legfontosabb céljuk, hogy a várható fejlesztéseket megfelelően integrálják a meglévő környezetbe és települési szövetbe, rögzítsék az egyes fontosabb beruházások helyét. Ehhez azonban először el kell határozni, hogy milyen beruházásokat szeretnénk, mire van szükség, s csak az után jöhet annak mérlegelése, hogy azt hogyan és hol valósítsuk meg, ami viszont már a rendezési tervezés feladata. A konkrét fejlesztések viszont csak a rendezési előírások kötelmein belül kaphatnak zöld utat a hatósági eljárásokban. A rendezési termûveletek során kiderülhet, hogy az elhatározott fejlesztési cél az adott településen nem, vagy csak igen nagy áldozatok, környezetpusztítások útján valósítható meg. A rendezési terv ilyen esetben módosítja a fejlesztési döntéseket. Vagy a másik irányból közelítve gyakori, hogy a rendezési termûveletek részeként elvégzett, a tervezési terület állapotára vonatkozó részletes vizsgálatok kapcsán jönnek felszínre olyan fontos fejlesztési célok, melyekre a fejlesztési típusú tervezés megfelelő információk hiányában nem is gondolt. A két különböző típusú termûvelet között tehát kölcsönös, horizontális kapcsolatok vannak.

A hazai gyakorlat folyamatos vitájában a fejlesztési és rendezési termûveletek vertikális kapcsolatát illetően általános vélekedés, hogy a fejlesztési típusú tervezés előzi meg a rendezési tervezést. Ezt a kérdést azonban a másik oldalról is meg lehet közelíteni. A rendezési tervek mindig hosszú időtávra készülnek, és a település vagy a térség állandónak tartható adottságainak figyelembevételével azok maximális kihasználására adnak javaslatot. Így elvileg időállóbbak, mint a döntően csak középtávra készülő fejlesztési típusú dokumentumok, melyek a politika módosulásával más és más preferenciákat határoznak meg a rendezési tervekben rögzített lehetőségek között. Ebben a megközelítésben a rendezési típusú tervek határozzák meg a fejlesztési tervek tartalmát. Ez különösen a területrendezési

tervek esetében van így, ahol például az ország szükséges, tervezett hosszú távú autópályáinak nyomvonalából (területrendezési terv) a fejlesztési terv az egy választási ciklusban megvalósítandó pályaszakaszok építését határozza el. A sok szükséges fejlesztés közti rangsorolás (fejlesztési tervek) politikafüggő, ebből adódóan jellemzően középtávú és változó, míg az adottságok és a hosszú táv kapcsán a rendezési típusú terv időtálló, vagy legalábbis annak kellene lennie. Itt is felmerülhet persze, hogy az a döntés, hogy autópályákat kell-e építeni, vagy például gyorsvasutat, az fejlesztési típusú hosszú távú döntés. A gyakorlatban a hosszú távú fejlesztési koncepciók általában nem foglalnak állást határozottan, az is-is megoldásokat szeretik, mert nem akarnak konfliktusokat felvállalni a döntésben, hiszen nem kerül semmibe minden lehetséges igényt megfogalmazni. A területrendezési terv minden változatot tartalmaz, és a már konkrétabb középtávú fejlesztési terv ebből a „készletből” válogat. A szélsőségek felé való kilengés helyett, addig is, míg a két különböző típusú tervezés az európai gyakorlatot követve nem egységesedik, a horizontális, kölcsönös és szoros kapcsolatuk mellett célszerű állást foglalni.

A fejlesztési és rendezési típusú gondolkodásmód jelenlegi hazai különbségei mellett a folyamatban való gondolkodásnak mind a két típust át kell hatnia, mindkét esetben gondolni kell az ütemezésre is arra, hogy a tervezett állapot elérése előtt és a megvalósítás folyamatában is működőképes legyen a terület, a település.

A két tervezési megközelítés különbségéből adódik, hogy a fejlesztési típusú tervezés a kitűzött célok pénzügyi vonzatával is számol, a rendezési tervektől viszont nem lehet számon kérni a konkrét pénzügyi megalapozottságot, hosszú távra a fejlesztésre fordítható forrásoknak még a nagyságrendje sem becsülhető. Ez utóbbi természetesen nem jelentheti azt, hogy a rendezési terveknek ne kellene a megvalósíthatóság realitásával számolni, mert ha ezt nem tenné, nem lenne alkalmas a fejlődési folyamat generálására, a megvalósulások szabályozására. A rendezési tervezésnek az a fő feladata, hogy meghatározza, egy adott térségnek vagy településnek milyen fejlesztéseket szabad befogadnia, és ezeket hol, milyen feltételek mellett lehet elhelyezni.

A fejlesztési és rendezési tervezés más megalapozása egyben azt is jelenti, hogy a rendezésnek a fejlesztési tervezés nem ad teljes értékű programot, annak sajátos megközelítései miatt a fejlesztési tervezést figyelembe vevő önálló programja van. A két

tervezési műfaj között tehát nem lehet hierarchiát megállapítani. Szoros és kölcsönös hatásmechanizmusban egymás mellett léteznek.

A rendezés megvalósulását figyelő „monitoring”, a rendezési terv használatának tapasztalatai visszacsatolódnak a fejlesztési célokhoz, és azok módosítását eredményezik. Ilyen hatások lépnek fel az egy-szemponturnál ágazati fejlesztési terveknek a rendezési tervezés komplex közegébe illesztése kapcsán.

Például a motorizáció fejlődése miatt a fejlesztési célok között szerepelt a közlekedési és parkolási igények kielégítése. A mobilitás elősegítésére végrehajtott, jelentős társadalmi erőforrásokat lekötő közlekedési fejlesztések már a közepes nagyságú városokban is a központ, a belső városrészek fokozott terhelését eredményezte. A gépkocsi közlekedés számára megtervezett és kiépített hálózatok biztosították a kielégítő kapacitású útfelületet és az elégséges számú parkolót az autóáradat számára, amely éppen azzal tette tönkre az általános életfeltételeket, hogy a közlekedési szakági részfeladatot csaknem teljes mértékben megoldotta. Ennek hatására változtatni kellett a fejlesztési célokat, ami a forgalmi igények teljes kielégítése helyett a fejlesztési cél módosulását, forgalomcsillapított övezetek kialakítását eredményezte. Ugyanakkor ezek a tapasztalatok a rendezési tervezés elveire is visszahatottak, és a szétválasztott területfelhasználás üdvözítő voltának újragondolását indították meg. A két tervezési típus egymásra hatása tehát egy „iterációs” folyamatnak fogható fel, melynek során kölcsönösen hatnak egymásra, és módosítják egymást.

A két tervezési megközelítés, a két tervezési műfaj különbségeit az alábbi táblázatban lehet összefoglalni.<sup>2</sup>

	Fejlesztés	Rendezés
Időtáv	belátható időtáv (ciklus)	nem belátható időtáv (jövőkép)
tartalom	a teendőket határozza meg	a növekedés kereteit határozza meg
mire érzékeny	társadalmi, gazdasági, politikai szempontokra	természeti, környezeti szempontokra
mire alapoz	igényekre, gazdasági lehetőségekre	műszaki és ökológiai normákra

<sup>2</sup> Átvéve Tompai Géza „A településszerkezeti és természetföldrajzi szempontok meghatározó szerepe a településfejlesztésben és rendezésben” c. tanulmányából. In: Településkutatás (szerk: Letenyey László) L'Harmattan Kiadó, 2004. 36. old.

jellege	dinamikus (offenzív, rugalmas)	statikus (defenzív, merev)
jóváhagyása	határozatokkal	rendelettel vagy törvénnyel

A táblázat kiegészítéseként, illetve magyarázataként még ide kívánkozik, hogy a jóváhagyási formula különbségéből adódóan a fejlesztési típusú tervek csak arra a szervezetre nézve kötelezőek, amely jóváhagyta azokat. Ezzel szemben a rendezési tervek rendeleti vagy törvényi megállapítása az azokban foglalt előírásokat, szabályokat mindenki számára kötelezővé teszi. Ez a különbség egyben azt is jelenti, hogy a rendezési tervet nem lehet automatikusan egy fejlesztési típusú tervvel, koncepcióval felülről. A fejlesztéshez szükséges eszközöket viszont döntően csak pályázatok útján lehet elnyerni. A pályázatok kiírása eleve a fejlesztési típusú dokumentumok alapján történik. A pályázatokat olyan célok realizálása érdekében írják ki, amelyeket a fejlesztési típusú tervek fontosnak ítélnék. Az építési programok pályázati kiírásaiban a sok egyéb mellett viszont alapfeltétel, hogy a program építési engedéllyel rendelkezzen, amit csak úgy kaphat meg a beruházó projektgazda, ha a településrendezési tervben rögzített feltételek betartásával tervezi az adott objektumot.

Összegzésként meg kell állapítsuk, hogy a tyúk-tojás vita itt is értelmetlen. Együtt, párhuzamosan kell a két tervi típust készíteni, állandó áthatásokkal, mondhatni egy iterációs folyamat részeként.