



- U15 -

A TERVEZÉSI ÉS JOGI ESZKÖZÖK A TERÜLET ÉS TELEPÜLÉSRENDEZÉSI
TERVEK CÉLJÁNAK ÉRVÉNYRE JUTTATÁSA
A RENDEZÉSI TERVEK HATÉKONYSÁGA A VÁROSTERVEZÉSBEN

Dr. HÜBNER MÁTYÁS

Pécsi Tudományegyetem, Pollack Mihály Műszaki Kar,
URBANISZTIKA Tanszék

2008

1. Az állam és az önkormányzatok jog- és feladatkörének megoszlása a terület- és településrendezés terén

Az európai országokban az 1980-as években ment végbe a decentralizáció. 1985 októberében született meg az Európa Tanács fővárosában, Strasbourgban az Önkormányzati Charta, melyhez mintegy 30 európai ország csatlakozott. Magyarország 1997-ben törvénybe iktatta az Önkormányzati Charta szövegét (1997 XV. Törvény).

Ez a dokumentum a demokratikus berendezkedésű, de egymástól hagyományaikban nagyon különböző országok számára megfogalmazta az **önkormányzati autonómia lényegét**.

Az önkormányzati autonómia két legfontosabb alapvetése:

- amit lehet, helyben a lakossághoz legközelebb eső szinten, a lakosság igényeihez igazított módon kell megoldani,
- a helyi önkormányzatiság a demokrácia és a fejlődés garanciája.

Ahhoz, hogy az önkormányzatiság ne legyen üres szó és formalitás, néhány alapfeltételnek kell teljesülnie:

- választott döntéshozó testület álljon az önkormányzat élén,
- a helyi szinten megoldandó feladatokat az Alkotmány vagy más törvények szabályozzák,
- az önkormányzatok az állam gyámkodása nélkül, szabályozott együttműködési keretek között működjenek,
- az önkormányzatoknak feladataik végrehajtásához rendelkezniük kell megfelelő anyagi és emberi erőforrásokkal.

A demokratikus berendezkedésű, az Önkormányzati Chartához csatlakozott európai államokban – köztük Magyarországon – a demokrácia letéteményesei az önkormányzatok, a helyi autonómia. A településrendezés szintjére vonatkozó szabályokat az Európai Unió nem kívánja egységesíteni, ugyanakkor az Európai Unió alapelvei minden ország belső törvényeiben, így a településrendezésre vonatkozó törvényekben is érvényre kell jutniuk. Ezen elvek közül a legfontosabbak: a szubszidiaritás, a fenntartható fejlődés biztosítása, a

környezet megóvása és a természeti erőforrásokkal való felelős gazdálkodás, a jövő generációk számára is biztosítva az élet lehetőségeit és az esélyegyenlőség.

A jog- és feladatkörök megoszlása az állami berendezkedéstől függ. Általában az állam hagyományos feladatai közé tartozik a külügy, honvédelem, igazságügy, a nagy gazdasági területi egyensúlyok biztosítása, ugyanakkor a területi önkormányzatok körébe tartoznak a területi gazdaság- és területfejlesztési feladatok, végül a települési önkormányzatok feladatkörébe tartozik a településrendezési tervezés.

Az egyes országok működési modelljei és mechanizmusai, az állam és önkormányzatok feladatai a településrendezés terén igen eltérőek, ugyanakkor minden országban kezelni kell a következő kérdéseket:

- a tulajdonhoz jogok és kötelezettségek is tartoznak,
- meg kell teremteni az egyensúlyt a közérdek és magánérdek között,
- a településrendezés alapvetően a település jogkörébe tartozik,
- összhangot kell teremteni az önkormányzatokra vonatkozó törvényekkel,
- a települések rendezésének céljából a kisebb települések társulhassanak,
- az építésügyi hatósági munkát jól felkészült szakapparátusi munkára támaszkodva, települési szinten kell végezni

Az európai országokban e feladatok ellátásának különböző típusai alakultak ki, ami választott települési önkormányzatok megléte esetén is nagyban függ az egyes országokban kialakult közigazgatási modelltől és a települések anyagi forrásainak biztosítékaitól.

2. A jogi szabályozási környezet

A terület és településfejlesztés és rendezésre vonatkozó jogszabályok száma ma több, mint 150, melyek között törvények, törvényerejű rendeletek, kormány és miniszteri rendeletek, országgyűlési és alkotmánybíróági határozatok sokasága van. És a sornak még nincs vége, hiszen e jogszabályok állandó változásban vannak igazodva a mindenkori szabályozási szempontokhoz.

A jogszabályok közül e helyen csak a legfontosabbakat kívánjuk megemlíteni.

Az Alkotmány

A Magyar Köztársaság Alkotmánya (1949. évi XX. törvény) a társadalom, gazdaság működésével kapcsolatos alapvető feltételrendszert szabályozza, ideértve többek között az állampolgárok, a helyi közügyekben döntést hozó önkormányzatok, és az egész ország közügyeiben illetékes állami szervek jogait és kötelezettségeit, valamint a köztük lévő viszonyrendszer legfontosabb elemeit.

Az Alkotmány – témánk szempontjából lényeges módon - kimondja, hogy „Magyarország olyan piacgazdaság, melyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú, és egyenlő védelemben részesül.” Leszögezi továbbá, hogy „A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.”

Az Alkotmány – a fentiekén túl – számos olyan rendelkezést tartalmaz, amely közvetlen kihatással van a településfejlesztési tevékenységre. A szabályok egyrészt arra intenek, hogy a településfejlesztés során is tiszteletben kell tartani a tulajdonhoz való jogot, de a közérdek érvényesítése megengedi a tulajdonviszonyokba való beavatkozást. Másrészt – az egyes állampolgári jogok meghatározásával – általános településfejlesztési célokat is kijelölnek az Alkotmány szabályai.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990 évi LXV. törvény

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény az Alkotmány felhatalmazása alapján a helyi önkormányzathoz szükséges feltételek megteremtése, a közhatalom demokratikus decentralizációjának megvalósítása érdekében szabályozza a helyi önkormányzatok működésének legfontosabb elemeit.

A törvény szerint : „A települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen: a településfejlesztés, a településrendezés, az épített és természeti környezet védelme, a lakásgazdálkodás, a vízrendezés és a csapadékvíz – elvezetés, a csatornázás, a köztemető fenntartása, a helyi közutak és közterületek fenntartása, helyi tömegközlekedés, köztisztaság és a településtisztaság biztosítása, gondoskodás a helyi tűzvédelemről,

közbiztonság helyi feladatairól, közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban, a foglalkoztatás megoldásában, az óvodáról, az alapfokú nevelésről, oktatásról, az egészségügyi, a szociális ellátásról valamint a gyermek és ifjúsági feladatokról való gondoskodás, a közösségi tér biztosítása, közművelődési, tudományos művészeti tevékenység, sport támogatása; a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének biztosítása; az egészséges életmód feltételeinek elősegítése.”(ÖTV. 8. § (1) bek.) A fenti feladatokban – a törvény megfogalmazása szerint – „a települési önkormányzat maga határozza meg – a lakosság igényei alapján, anyagi lehetőségeitől függően - , mely feladatokat, milyen mértékben és módon lát el.,

A jogszabály a kötelező feladatoknak az előbbinél lényegesen szűkebb körét is meghatározza: „A települési önkormányzat köteles gondoskodni az egészséges ivóvízellátásról, az óvodai nevelésről, az általános iskolai oktatásról és nevelésről, az egészségügyi és szociális alapellátásról, a közvilágításról, a helyi közutak és a köztemető fenntartásáról, köteles biztosítani a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesítését.

Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény

Meghatározza a helyi önkormányzatok gazdálkodására vonatkozó alapvető szabályokat. A településfejlesztés finanszírozása során e szabályokat be kell tartani. A tervezés során tehát figyelembe kell venni, hogy a települési önkormányzatok ugyan önálló gazdasági és gazdálkodási jogalanyok, de működésük során elsősorban nem a polgári jog, hanem az államháztartási jog szabályait kötelesek alkalmazni.

A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996 évi XXI. törvény

A törvény céljaként rögzíti:

- a.) „az ország valamennyi térségében a szociális piacgazdaság kiépítésének elősegítése, a fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtése, az innováció térbeli terjedésének elősegítése, a társadalmi, gazdasági és környezeti céloknak megfelelő térbeli szerkezet kialakítása.
- b.) a főváros és a vidék, a városok és községek, illetve a fejlett és az elmaradott térségek és települések közötti – az életkörülményekben, a gazdasági, a kulturális és az infrastrukturális feltételeken megnyilvánuló – jelentős különbségek mérséklése és a további válságterületek kialakulásának megakadályozása, társadalmi esélyegyenlőség biztosítása érdekében.
- c.) az ország térszerkezete, településrendszere harmonikus fejlődésének elősegítése,

d.) a nemzeti és térségi identitástudat megtartása és erősítése.”

A törvény rögzíti az állam és területi szervek területfejlesztési és területrendezési feladatát és hatáskörét, a rendelkezésre álló eszközöket.

A jogalkotásról szóló 1997 évi XI. törvény

A jogalkotásról szóló 1987.évi XI. törvény említése azért lényeges, mert előírja a jogszabályok előkészítése során elvégzendő teendőket, e szerint: „A jogszabályok megalkotása előtt – a tudomány eredményeire támaszkodva – elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi – gazdasági viszonyokat, az állampolgári jogok és kötelezettségek érvényesülését, az érdekütközések feloldásának lehetőségét, meg kell vizsgálni a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit. Erről a jogalkotót tájékoztatni kell. ...Az állampolgárok – közvetlenül, illetőleg képviseleti szerveik útján – közreműködnek az életviszonyaikat érintő jogszabályok előkészítésében és megalkotásában. A jogalkalmazó szerveket, a társadalmi szervezeteket és az érdekképviseleti szerveket be kell vonni az olyan jogszabályok tervezetének előkészítésébe, melyek az általuk képviselt és védett értékeket, illetőleg társadalmi viszonyokat érintik.”

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII törvény

A törvény fogalom meghatározásai között szerepel a fejlesztési koncepció, az alábbi definícióval: „Településfejlesztési koncepció: a településrendezési tervet megalapozó, az önkormányzati településfejlesztési döntéseket rendszerbe foglaló, önkormányzati határozattal jóváhagyott dokumentum.” (Étv. 2. § 16. pont) Az önkormányzati településfejlesztési döntés fogalmát a törvény a következőkben határozza meg: „Önkormányzati településfejlesztési döntés: a települési érdekek érvényre juttatása céljából a település fejlődésének alapvető lehetőségeit és irányait meghatározó, a település természeti adottságaira, gazdasági, szociális – egészségügyi és pénzügyi szempontjaira épülő településfejlesztési elhatározás.” (Étv. 2. § 17. pont)

A törvény rögzíti az állam, a helyi önkormányzatok építésügyi feladatait, a településrendezés célját, feladatát, eszközeit és általános szabályait stb.

A törvény szól az építési folyamat szabályozásáról, az épített környezet fenntartásáról, használatáról és értékeinek védelméről.

További a témánk szempontjából fontosabb törvények:

1. 1994. évi LV törvény a termőföldről
2. 1995. évi LIII törvény a környezet védelmének általános szabályairól
3. 1996. évi LIII. törvény a természet védelméről
4. 2000. évi XXXXIII. törvény a hulladékgazdálkodásról
5. 2001. évi LXIV törvény a kulturális örökségvédelméről
6. 2004. évi LXXV. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról
7. 2007 évi LVII. törvény a tervező és szakértő mérnökök valamint építészek szakmai kamaráiról szóló 1986 évi LVIII. tv. módosításáról

3. Az urbanisztikai szakterület osztódása a fejlesztés – rendezés (fejlesztési, illetve rendezési tervezés) törésvonal mentén

A szükséges ismeretek és készségek jellegbeli különbözősége miatt napjainkra az egységes urbanisztikai szakterületen belül kialakulóban van a fejlesztési és a rendezési specializáció. Míg a fejlesztési tervezés társadalmi, gazdasági folyamatokat kezelve, ilyen ismeretekre építkezve gyakran nem is jut el a célok konkrét területekhez kötéséig, addig a rendezési tervezés a meglévő, konkrét területi, térbeli struktúrák adottságaiból kiindulva ezek jobbítására, átalakítására törekedve gyakran elszakad a társadalmi, gazdasági realitásoktól. Nyilvánvaló, hogy egy ilyen, egymástól elszakított specializáció sem a gyakorlatban, sem az oktatásban nem engedhető meg. A két szakterület közti kapocs a településfejlesztési koncepcióban és a településszerkezeti tervben érhető tetten. A településfejlesztési koncepció, bármennyire is fejlesztési típusú dokumentum, nem nélkülözheti a területi, műszaki, rendezési megfontolásokat, és egy reális településszerkezeti terv sem készíthető el a fejlesztési típusú ismeretek nélkül.

Dr. Tompai Géának, „A területrendezéstől az építési engedélyezési tervekig” című előadása szemléletesen foglalja össze a rendezési és építészeti tervezés problematikáját

„A tágabb értelemben vett szakmának három szintje van:

- a térségi szint: országos, regionális és megyei szintű fejlesztési és rendezési tevékenység, valamint ide vehetjük a nemzetközi szintű térszerkezeti összefüggéseket is,
- a települési szint: településfejlesztési és településrendezési tevékenység,

- telek szint (létesítmény szint): a létesítmény megvalósításával összefüggő tevékenység (építészeti-műszaki tervezés, engedélyezés, kivitelezés)

Ezek egymással szoros kapcsolatban álló tevékenységi körök, hiszen

- a területhez (telekhez, településhez, régióhoz) kötődnek, - egymásra épülnek,
- egymásra kölcsönös hatással vannak.

A szakma szétválasztása/szétválasztódása részben spontán, részben tudatos módon jelenleg folyamatban van.

A szétválasztás vonala pedig a települési szint és a létesítmény között van a tevékenység céljában megmutatkozó lényegi különbségek miatt, amelyeket leginkább a készítendő tervek céljában megmutatkozó különbségekkel lehet legjobban érzékelni:

- a térségi és a települési szintű terveket és koncepciókat azzal az igénnyel készítjük, hogy hosszabb ideig fejtsék ki hatásukat és koordinatív szabályozó jellegük érvényesüljön. Nem kevésbé fontos, hogy az említett tervek és a koncepciók a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok számára stratégiai jelentőséggel bírnak
- a létesítmény szintű terveket ezzel szemben azzal az igénnyel készítjük, hogy konkrét műszaki javaslatot kapjunk
 - egy-egy telek, vagy tömb beépítésére
 - az elhelyezendő létesítmények funkcionális kialakítására és építészeti megjelenésére
 - a létesítmény engedélyezhető és kivitelezhető legyen.

Az építészeti tervezés (az építési tevékenység) tehát egy-egy tényleges építési igény kielégítését szolgálja azzal a feltételezéssel, hogy a tervek rövid időn belül meg fognak valósulni. Az építési tevékenység konkrét beruházáshoz, létesítményhez kötődő akció-orientált tevékenység, és ez az, ami a terület- és településtervezéstől való lényegi különbséget jelenti.

Az építészeti műszaki tervezés és a terület- vagy településtervezés közötti alapvető különbség, hogy amíg az építészeti műszaki terv készítője tervet készít a szó szoros értelmében, a rendezési terv készítője – bár néha nem is fogja fel – de jogszabályt alkot.

A térségi tervek nem építési szabályzatok, nem az egyes telkekre értelmezhető szabályok alkotása a feladatuk, hanem a térség egészére mondanak valamit. Nem az állampolgároknak, beruházóknak üzennek arról, hogy milyen feltételekkel lehet beépíteni egy adott telket, hanem

az önkormányzatoknak üzenik, hogy a településrendezési terveik készítése során milyen térségi érdekeket kell figyelembe venniük.”

4. A hatékonyság, az érték és érdek értelmezése a terület- és településrendezési tervek esetében

A fejlesztések során talán egyik leggyakrabban használt fogalom a hatékonyság.

Néhány fogalom magyarázat:

- **hatékony:** kívánt hatású, eredményes
- **hatékonyság:** nem a ráfordítás mennyiségét és nem az eredményességet jelöli, hanem a kettő egymáshoz való viszonyát
- **hatékonyság:** egy adott tevékenység során előállított termékek, szolgáltatások és egyéb eredmények, valamint az előállításukhoz felhasznált források közötti kapcsolat. (A 280/2003 (XII.31.) Korm. rendelettel módosított 217/1998 (XII.30.) Korm. rendelet)
- **hatékonyság:** az adott eszközökkel a lehető legnagyobb jövedelem elérése, vagy adott jövedelem létrehozása a lehető legkisebb eszközráfordítással
- **hatékonyság:** a tervszerű, arányos fejlődés biztosítására irányuló tevékenységek minőségi értékmérője
- **társadalmi hatékonyság:** mindenfajta társadalmi tevékenységnek a társadalom javára megállapítható eredményessége.

Az Alkotmányból már idéztük a köztulajdon és magántulajdon egyenjogúságát, a tulajdonhoz való jogot, a közérdek érvényesítése érdekében alkalmazható szabályokat, a szociális biztonsághoz, művelődéshez, stb. való jogokat.

A terület- és településfejlesztés alapvető célja: a társadalom tagjai a számukra lehető legkedvezőbb körülmények között éljenek, és a lehető legjobban érezzék magukat abban a környezetben, amelyet megteremtnek, és folyamatosan továbbfejlesztnek a maguk számára.

A jó közérzetet, az ellátottság minőségét többek között az alábbi tényezők határozzák meg:

- a társadalom ökológiai igényeinek kielégítettsége (a táplálkozáshoz, közszükségleti cikkekkel való ellátottsághoz, a természeti és művi környezet kedvezőtlen hatásai elleni védelemhez, az egészség védelméhez, illetve helyreállításához, az ön- és fajfenntartáshoz szükséges települési-műszaki-intézményi feltételek kielégítettsége),

- a társadalom szociológiai szempontból értékelhető szükségleteinek, illetve igényeinek (elvárásainak) kielégítettsége (a társadalmi együttélés, a társadalmi tevékenységek eredményeiben való részesedés települési-műszaki-intézményi feltételeinek kielégítő színvonala),
- a társadalom ökonómiai szükségleteinek kielégítése (a társadalom életfeltételeit biztosító termelési, elosztási és szolgáltatási tevékenységekben való eredményes közreműködéshez szükséges környezetet jelentő települési-műszaki-intézményi feltételek megléte),
- a szubjektív megítélés alá eső hatások (érték, esztétikai színvonal).

A terület- és településfejlesztés során olyan megoldásokat kell keresni, amelyek az érintettek minél szélesebb köre számára eredményez előnyöket. A lehetőségek széles köréből, a rendelkezésre álló helyi és helyzeti energiákból kell kiválasztani a közösség számára legjobbnak tartható megoldást.

A fejlesztés a mit (mire van szükség, mitől várjuk a jólétet), a miből (milyen forrásból) és a mikor (a közeljövőben, nagyobb távlatban) kérdésekre keresi a választ. A rendezés a hol (melyik településben, településrészben, utcában, térben) és a hogyan (milyen formában, intenzitással, arculattal) problémákkal foglalkozik.

A kérdések megválaszolásában meghatározó szerepe van az értéknek és a fejlesztők érdekének.

Nézzük az érték fogalmakat:

- **érték:** valaminek az a tulajdonsága, amely a társadalom és az egyén számára való fontosságot fejezi ki / becses, sokra értékelt tulajdonság.
- **érték** a szociológiában és a pszichológiában az emberi viselkedésben megnyilvánuló fogalom, amelynek tartalma részben gének által öröklődik, részben a szocializációval alakul ki. Az értékek kialakulását a csoportok, a társadalmi helyzet (státusz), a szerepek befolyásolják.

Az érték fogalma a az összehasonlítás gondolati műveletben merül fel és a mérlegelés nevű művelet tárgya. Akkor van rá szükség, ha a dolgokat

- sorba állítjuk vagy rendezzük
- elcseréljük vagy egyéb módon elidegenítjük.

Az emberi gondolkodásban az érték – nem szükségképpen a pénz – központi helyet foglal el.

A dolgok értékét ugyanúgy meg kell tanulni a szocializáció során, mint a dolgok használati, működtetési módját is.

Az emberi társadalomban kialakult értékek közül a leggyakoribbak a *hasznosság* alapján azonosított értékeket megtestesítő javak. A hasznos tárgyakkal stb. használati értéke van.

A javak felhalmozási célból történő előállítás és gyűjtése teaurálási értéket kölcsönöz a dolgoknak, és viszonylag hosszú időn át tartósnak, vagy növekvőnek mutatkozik.

A természeti kincsek értéke pénzben nem kifejezhető, rendszerint pótolhatatlan, ezért ezeknek eszmei értéket tulajdonítanak.

Értéke van még az eredetiségnek, értéket tulajdonítunk az eszméknek, az olyan elvont fogalmaknak, mint a szabadság, szeretet, haza, isten, igazság, függetlenség, jóság és igazságosság, stb.

Érték maga az idő, gyakorlatilag az ember élete élésének az ideje, amelynek a hosszát többnyire nem ismerjük, ezért a vele való gazdálkodás, az idő átváltása más javakra egyfajta szerencsejáték kérdése.

Az **érdek** valakinek, valaminek a javát, hasznát érintő, szolgáló szükséges dolog. **Érdekelt** az, akit valami illet, érint, akinek érdeke fűződik hozzá. **Közérdek** a társadalom, a közösség java, közös érdeke.

Az érték általános megfogalmazásában már szerepel a társadalom és az egyén értékítélete, vajon a kettő egybeesik-e, ugyanazok az érdekek motiválják-e a közösséget, mint az egyént, egyáltalán meg tudjuk-e fogalmazni a közérdeket, és ha igen, tudjuk-e érvényesíteni a közösség szempontjait, akaratát.

Az értékek megfogalmazása, meghatározása minden fejlesztés alapja. Az értékek mentén jelölhető ki az a folyamat, melyben a közösségi célok megvalósíthatók. A fejlesztési folyamat mindig támaszt előfeltételeket, amelyek megléte teszi lehetővé a hiányzó elemek pótlását, illetve a meglévő elemek fejlesztési irányának kijelölését.

Minden közösségnek kell rendelkeznie célokkal, feladatokkal, távlati tervekkel. A tervezés alapja a jelen helyzet pontos ismerete, a meglévő értékek pontos, körültekintő feltárása. A teljes feltárás során megtalált értékek és folyamatok mentén rögzíthető ki a megvalósítandó kompetenciák köre. A részletesen feltárt értékek és folyamatok lehetővé teszik a fejlesztés minden elemére kiterjedő követelményeknek a pontos megfogalmazását.

A fejlesztés azonban csak akkor lesz eredményes, hatékony, ha a magánérdek is csatasorba állítható, ha a magántökében társra lehet találni a fejlesztési célokhoz. A befektetők természetesen profit maximalizálására törekszenek, amire a rendezési (szabályozási) tervek lehetőséget adnak, azt ki is használják.

5. A fejlesztés – rendezés, a területi – települési tervek összhangja

A terület- és településfejlesztés napjainkban egyfajta átmenetiség jeleit hordozza, egyfajta „tanulási” folyamatban vagyunk. Miközben – az előzőekben említett – jogszabályi és módszertani háttér zömmel rendezett, a gyakorlati zavarok csökkentik a fejlesztések hatékonyságát, elégedetlenséget eredményeznek.

A térbeli folyamatok műszaki és ökológiai alapjait, valamint feltételeit rögzítő terület- és településrendezési tervek nagyrészt elkészültek, illetve készülnek, az eddigi tapasztalatok egyre több, megfontolandó tanulsággal szolgálnak.

Az ÖTM Építésügyi Főosztály Településrendezési Osztályának megbízásából készített tanulmány (VÁTI – 2006) „Az erősen szabályozott tervezési tartalom és az önkormányzatok gyakori módosítási szándéka közötti ellentmondás” elemzése témakörben az alábbi összefoglaló megállapítások és javaslatok kerültek rögzítésre:

- MEGÁLLAPÍTÁSOK

- a.) A módosításokról általában:*

1. A módosítások jelentős része jogszabályi okokra és az építési lehetőségek magántulajdonosokra nézve kedvező növelésére vezethető vissza. Kisebb részben az építési lehetőségek közérdekből történő növelése és a jogalkalmazás során szerzett tapasztalatok járulnak hozzá a gyakori módosításokhoz.
2. A jogi környezet hosszadalmas procedúrája eredménytelenül igyekszik gátat vetni a tervek túl gyakori módosításának.

3. Az önkormányzatok gyakran olyan mélységű részletes szabályozásokat hagynak jóvá, melyek rövid időn belül szándékaik akadályává válnak. A sokkal inkább „építésügyi“, mint építési jogszabályok szelleme és technikája a túlszabályozásra ösztönöz, miközben a legelemibb építési szabályok betarttatását is egyre gyakrabban és látványosabban szabotálják el a hatóságok.
4. A gyakori terület- és településrendezési tervmódosítási igények csak kisebb mértékben származnak a tervek milyenségéből, színvonalából, esetleg túlzott részletezettségéből.
5. Gyakran a munkahelyteremtés érdekében módosítják a településrendezési tervet. Az önkormányzat és a lakosság szemében az állam a munkahelyteremtést bürokratikus eszközökkel hátráltató tényezőként jelenik meg.

b.) A tervezés rendszeréről:

1. A tervezés hierarchikus elemei között ellentmondásosak és bizonytalanok az összefüggések. Az ország területhasználatának tényleges lépései a gyakorlatban nem alkotnak összefüggő, koherens rendszert.
2. Az állam nemcsak mint szabályozónak, hanem mint szolgáltatónak is be kellene avatkoznia a folyamatokba pl. a megfelelő fejlesztési tervezési módszerek kialakulását segítő kutatások finanszírozásával és az eredmények közkinccsé tételével.
3. A kapcsolódó ágazati jogszabályok maximalizmusa kedvezőtlenül befolyásolja a tervezést. A állam inkább rendszabályozó és kevésbé szolgáltató/segítő szerepet tölt be ebben a folyamatban (tervezési irányelvek, alkalmazási metodikák részbeni hiánya).
4. A szakmai előkészítő munka (főépítész, apparátus, szakmai – és tervező szervezetek) és a döntéshozói folyamat szereplői között (képviselőtestület, bizottságok, képviselők, lobbisták) „súlycsoportbeli” különbség van.

5. A mindenekfeletti önkormányzatiság következménye: a települések úgy teszik tönkre önmagukat, ahogyan akarják!

c.) A településfejlesztési koncepcióról:

1. A településfejlesztési koncepciókban gyakran túl sok az átlagos újságolvasó előtt is triviálisnak tűnő közhely és kevés a hasznosítható konkrétum.
2. A közgazdász és geográfus szerzők szakmai ismeretei sokszor nem elegendők a fejlesztési alapkérdések megválaszolására és túlságosan teoretikus a megközelítésük. Gyakran előfordul, hogy a fejlesztési koncepciók készítéséhez szükséges elméleti és gyakorlati felkészültséggel rendelkező településrendező, építész, közlekedési és közműves szakember nincs a koncepciót készítő teamben.
Az örökségvédelmi hatástanulmány és a környezeti vizsgálatok nagyrészt a fejlesztési koncepció kidolgozásához felhasználható ismereteket tárnak fel.
3. A települések nagy részének nem kellően megalapozott a településfejlesztési koncepciója és gyakran a befektetők elképzelései határozzák meg a fejlesztési célok nagy részét. Ráadásul az önkormányzatok esetenként irreális célokat tűznek ki maguk elé.

d.) A tervezőkről:

1. A terv minősége nem az OTÉK előírásain, hanem a tervezők felkészültségén és a megbízók szándékán múlik.
2. Nem annyira az önkormányzatok, mint inkább a tervezők stílusa, tudása, lelkiismerete, tervre fordítható figyelme és ideje határozza meg a terv szabályozási része eszközrendszerének minőségét.
3. Tervezői részről a túlszabályozás az esetek többségében önigazolás-gyanús (meggolgoztam a pénzemért). Nehézségekbe ütközik az alkalmatlan tervezők kiszorítása.

- JAVASLATOK

a.) Tervezés, szabályozás:

1. Növelni kell a módosítások szakmai alátámasztottságát: településfejlesztési döntés, módosított településfejlesztési koncepció szükségessége.
2. A magántulajdonosok érdekében való módosítások esetében a tisztánlátást erősíti a településrendezési szerződés jogintézményének bevezetése. A nyilvános településrendezési szerződések visszatartó erőt jelenthetnek.
3. A nagyon egyszerű és a nagyon bonyolult problémák az illeszkedés elve alapján viszonylag könnyen megoldhatók.
4. Ismét vissza kellene hozni a „Beépítési terv”-et, mint műfaji kategóriát.
5. Erősíteni kell a települési főépítési hálózatot és meg kell szervezni a településtervezők szakmai továbbképzését.
6. A jegyzőknek, de a megválasztott testület tagjainak is szükséges lenne településrendezéssel kapcsolatos tanfolyamokon és kiegészítő képzéseken résztvenni.

b.) Jogalkotás, eljárásrend:

1. Egyértelművé kell tenni, hogy a jogszabályok nem az építetők öncélú „megrendszabályozását”, hanem az épített környezetben élők jogos érdekeinek védelmét célozzák!
2. A jogszabályalkotás körében az egységes cél- (OTRT, NFT) és eszközrendszer (költségfedezet és apparátus) segítségével, valamint az eljárási mód pontosításával lehetne jelentős mértékű javulást elérni.
3. A településfejlesztési koncepció megalapozását, kidolgozását, lakossággal és a helyi szervezetekkel történő egyeztetését, s az egyeztetések dokumentálását a jelenleginél sokkal hangsúlyosabbá kell tenni.
4. A településrendezési eszközök módosításában (is) érdekelt társadalmi szervek körét nevesíteni kellene. Meg kellene határozni a helyi társadalmi szervek kiválasztásának kritériumait.

5. Az egyeztetési és jóváhagyási eljárásban a közvetlen demokrácia elemeit növelni kell. Fontos a minél szélesebb körű nyilvánosság kötelezővé tétele.

S a megoldandó problémák, gondok sora még folytatható:

- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvényt követően a települések tervezése megindult (6 év türelmi időt kaptak), az Országos Területfejlesztési Konceptióról csak 1998-ban született országgyűlési határozat, az Országos Területrendezési Tervről pedig 2003-ban született meg a XXVI. törvény,
- a megyei tervek, bár folyamatosan készülnek, jelentős késésben vannak (Baranya megye terve 1998-2005 között, Tolna megye terve 2001-2005 között készült),
- a megyei és települési tervek készítői között – bár a megyei főépítési közreműködés elvben biztosított – alig van párbeszéd,
- a területi terv egyeztetése nehézkes, elhatározásai a települési szinten alig tudatosulnak, helyben a „megyei szándékok” jelentőségét kevésbé érzik, visszajelzés alig van, (a szépen kivitelezett dokumentáció s polgármester fiókjában található!)
- a tervi tartalomból, léptékből adódó anomáliák nehezen kezelhetők,
- a területi terv módosításának gyakorlata nem alakult ki, a javítás, pontosítás, eltérés igazolása aligha jelent biztosítékot,
- az önkormányzat rendszeresen teljesítménykényszerben van (négy éven belül kellene ígéreteit teljesíteni), s ha kell a szélsőséges, egymásnak ellentmondó érdekeknek is helyet biztosít,
- a fejlesztők, a szabályozási terveken kikapukat kereső befektetők tisztátalan alkuk sorát kötik meg egyes projekteknél, céljaik elérésében csak a rendezési terv módosításának ideje jelent korlátot,
- az érték, értékesség, a közösségi érdek, az épített és természeti környezet fontossága, az illeszkedés fogalmának értelmezése, tudatosítása még jelentős erőfeszítést, oktatást, képzést tesz szükségessé.

A sikeres ingatlanfejlesztés – a gyors reagálás a piacgazdaság által diktált követelményekre; a privatizáció lehetőségeinek kihasználása; a lakó-, ipari-, high-tech-, science-, rekreációs park, néhány multinacionális konzern logisztikai központja – még nem azonosítható a sikeres településfejlesztéssel, a sikeres településsel. A meggondolatlan fejlesztések előbb, vagy utóbb jellegtelenné teszik a települést, örökre elveszhet egyedi arculata, identitása.

A sikeres város csak a települési értékekre, az organikus fejlesztésre alapozva, a társadalom ökológiai, ökonómiai, szociológiai és esztétikai igényeinek kielégítése árán jöhet létre.

IRODALOMJEGYZÉK

- ÖTM-VÁTI: Az erősen szabályozott tervezési tartalom és az önkormányzatok gyakori módosítási szándéka közötti ellentmondás
- BM Településfejlesztési Iroda: Települési tervezés, útmutató a településfejlesztési program készítéséhez
- Kiss Lajos: Urbanisztikai folyamatok alulnézetből
- Dr. Tompai Géza: A területrendezési tervezéstől az építési engedélyezési tervekig
- Magyar Közigazgatási Intézet: Terület- és településrendezési ismeretek (2006)
- Dr. Tóth Zoltán – Hübner Mátyás – Gömörly János: Településtervezés I. (PTE 2003)
Településtervezés II. (PTE 2006)
- PTE – Urbanisztika Tanszék: A településtudomány hosszú távú kutatási koncepciója (2003)
- Sári István: A „sikeres” város (2001. VIII. Országos Urbanisztikai Konferencia)
- ÉTK (1987): Urbanisztikai kézikönyv
- Larousse enciklopédia
- Mimi.hu / wikipedia.hu