



ÁROP-2.2.22-2013-2013-0001
„Képzés a konvergencia régióban lévő önkormányzatoknak”

1. pillér

Fenntartható önkormányzat e-learninges képzés

Teljesítésigazolás
2014.

Bajnai László

felhasználási szerződés elkészítendő műre

5. modul

**Urbanisztika és stratégia-alkotás
e-learninges tananyag kézirat**

Jóváhagyta: Tózsza István

Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Postacím: 1581 Budapest, Pf.: 15.
Cím: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Telefon: +36(1)432-9000
Web: www.uni-nke.hu

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
www.ujszecenytterv.gov.hu
06 40 638 638



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

URBANISZTIKA ÉS STRATÉGIA-ALKOTÁS

**MEGVALÓSÍTÁS ORIENTÁLT STRATÉGIAI TERVEK ÉS OPERATÍV
VÁROSFELJESZTÉSI ESZKÖZÖK AZ URBANISZTIKÁBAN**

Tartalomjegyzék

BEVEZETÉS	5
I. URBANISZTIKA ÉS URBANIZÁCIÓ – ELMÉLETI ÉS GYAKORLATI HÁTTÉR	6
I.1. AZ URBANISZTIKA KIALAKULÁSA	6
I.1.1. Az urbanizáció és az urbanisztika fogalmainak megjelenése	6
I.1.2. Az elméleti háttér kialakulása Leon Battista Albertitől és Morus Tamástól Ildefonso Cerdáig	8
I.2. AZ URBANISZTIKAI ELMÉLETEK ÉS AZ OPERATÍV VÁROSFEJLESZTÉS	8
I.2.1. Az operatív városfejlesztés legfontosabb történelmi példái	8
I.2.2. Az urbanizáció általános elmélete (Cerdá), valamint a XIX. és a XX. sz. legfontosabb urbanisztikai elméletei	10
I.3. A STRATÉGIAI TERVEZÉS CÉLJA ÉS TÁRGYA	11
I.3.1. A városfejlesztés és a városi szövet fogalma	11
I.3.2. A városfejlesztés általános céljai és megjelenésük a stratégiai tervezésben	13
I.4. A KÖZSFÉRA VÁROSFEJLESZTÉSI SZEREPE ÉS TERVEZÉSI ESZKÖZEI	14
I.4.1. A városfejlesztés komplex céljainak meghatározása	14
I.4.2. A tervezés néhány gyakorlati szempontja	15
II. AKTUÁLIS KIHÍVÁSOK	17
II.1. A VÁROSOK SPONTÁN TÉRBELI SZÉTERÜLÉSE	17
II.1.1. A spontán és a tervezett szuburbanizáció	17
II.1.2. A szuburbanizáció elfajulása, a dezurbanizáció	18
II.2. A FENNTARTHATÓ ÉS INTEGRÁLT VÁROSFEJLESZTÉS KÖVETELMÉNYEI	19
II.2.1. A fenntarthatóság és az integráltság követelménye	20
II.2.2. A fenntartható városfejlesztés	20
II.3. A VÁROSFEJLESZTÉS GAZDASÁGI DIMENZIÓJA	21
II.3.1. A gazdaság szerepe a fenntartható városfejlesztésben	21
II.3.2. A fizetőképes piaci kereslet fontossága a városfejlesztésben	22
II.4. A TERVSZERŰ FEJLESZTÉS	23
II.4.1. A tervszerűség igénye az Alaptörvényből következik	23
II.4.2. A tervszerű fejlesztés fontossága a 2014-20-as európai uniós kontextusból is következik	24
III. AZ OPERATÍV VÁROSFEJLESZTÉSI TERVEZÉS	24
III.1. A STRATÉGIAI TERVEZÉS, HÍD A KONCEPCIÓ ÉS AZ OPERATÍV VÁROSFEJLESZTÉSI TERVEZÉS KÖZÖTT	25
III.1.1. Az operatív városfejlesztés az Integrált Településfejlesztési Stratégia meghatározó dimenziója	25
III.1.2. Az operatív városfejlesztési tervek megjelenítése az Integrált Településfejlesztési Stratégiában	26
III.2. ALAPFOGALMAK: VÁROSFEJLESZTÉS ÉS INGATLANFEJLESZTÉS	26
III.2.1. Városfejlesztés	27
III.2.2. Az ingatlanfejlesztés fogalma, illetve kapcsolata a városfejlesztéssel	28
III.3. A VÁROSFEJLESZTÉSI AKCIÓ BEAVATKOZÁSAINAK TERVEZÉSE	29
III.3.1. Helyzetelemzés és urbanisztikai megalapozás a Program és a Pénzügyi Terv kidolgozásához	30
III.3.2. A városi szövet átalakításának építési programja	32
III.4. AZ AKCIÓTERÜLETI TERV PÉNZÜGYI TERVE	35
III.4.1. A megvalósítás városfejlesztési kiadásai	36
III.4.2. A megvalósítás fő forrásai	37
IV. A MEGVALÓSÍTÁS SZERVEZETI, JOGI ÉS FINANSZÍROZÁSI ESZKÖZEI	39
IV.1. A LEHETSÉGES PROJEKTMENEDZSMENT SZERVEZETEK	39
IV.1.1. Az önkormányzati hivatalon belüli projektmenedzsment szervezet és a városfejlesztő társaság	39
IV.1.2. A városfejlesztő társaság önkormányzati irányítása	39
IV.2. A VÁROSFEJLESZTŐ TÁRSASÁG ÖNKORMÁNYZATI IRÁNYÍTÁSÁT BIZTOSÍTÓ SZERZŐDÉSES KONSTRUKCIÓ SZERVEZETE	41
IV.2.1. Az alapszerződés és legfontosabb tartalmi elemei	41
IV.2.2. Az egyes városfejlesztési akciókra vonatkozó szerződések és legfontosabb tartalmi elemeik	41
IV.3. A VÁROSFEJLESZTŐ TÁRSASÁG JELLEMZŐ FELADATAI ÉS ÖNKORMÁNYZATI ELLENŐRZÉSE AZ EGYES VÁROSFEJLESZTÉSI AKCIÓKRA VONATKOZÓ SZERZŐDÉSEKBE	42
IV.3.1. A városfejlesztő társaság jellemző feladatai	42
IV.3.2. A városfejlesztő társaság számvitelére és önkormányzati ellenőrzésére vonatkozó intézkedések	43
IV.4. A VÁROSFEJLESZTŐ TÁRSASÁG HASZNÁLATÁNAK INDOKLÁSA ÉS ELŐNYEI	43

<i><u>IV.4.1. A városfejlesztő társaság használatának indoklása</u></i>	43
<i><u>IV.4.2. A városfejlesztő társaság használatának előnyei</u></i>	44

BEVEZETÉS

A következő években, évtizedekben városainknak, településeinknek választ kell adniuk a környezeti, társadalmi és gazdasági szempontból fenntartható fejlődés kihívásaira.

Csökkenteni kell a CO₂ kibocsátást, mérsékelni kell az energiapazarlást. Enyhíteni kell a klímaváltozás prognosztizálható negatív hatásait. Az urbanizáció eszközeivel is segíteni kell a gazdaság fejlődését, a foglalkoztatás növelését és a társadalmi kohéziót.

A közjó szempontjából kedvező válasz a városi szövet jelentős mértékű, tudatos és tervszerű átalakítását feltételezi.

A közigazgatásnak ezért megkerülhetetlen feladatai vannak a közsféra aktív szerepvállalásán alapuló tudatos, tervszerű és operatív településfejlesztés tervezése, megvalósítása és menedzselése terén.

Ahhoz, hogy a meglévő, bevált eszközökre építve ki lehessen alakítani a közjó szolgálatában megfogalmazott településfejlesztési elképzelések, koncepciók, valóra váltását lehetővé tevő, jól működő tervezési és megvalósítási rendszert, nélkülözhetetlen, hogy a közsféra szakemberei kiismerjék magukat az operatív városfejlesztés eszköztárának használatában, ismerjék és értsék az egyes elemek mibenlétét, rendeltetését és rendeltetésszerű használatának logikáját, ami nélkülözhetetlen a megvalósítható településfejlesztési stratégiák megalkotásához.

Annak érdekében, hogy a közigazgatás és általánosabb értelemben a közsféra szereplői megvalósítható stratégiákat tudjanak alkotni, és megvalósításuk során még hatékonyabban, eredményesebben, kiegyensúlyozottabban, a közérdeknek megfelelően, a magánsféra erőforrásainak mozgósítására alkalmasan, fenntartható és átlátható módon tudják menedzselni a települések fejlesztését, az operatív városfejlesztés tervezésének és megvalósításának bevált gyakorlaton alapuló eszköztárával együtt meg kell ismerni és érteni a XIX. század közepén kialakult urbanisztikát és legfontosabb vívmányait is, legalább az alapismeretek szintjén.

A településfejlesztési stratégia a célok és a megvalósításukhoz szükséges eszközök rendszere. Ezért a kihívások megválaszolására is képes, és a korábbiaknál jobban működő tervezési és megvalósítási rendszer kialakulásának elősegítése érdekében a tananyag hiánypótló alapismereteket kínál a stratégiai célok meghatározásához és a megvalósításukat szolgáló eszközök használatához egyaránt.

I. URBANISZTIKA ÉS URBANIZÁCIÓ – ELMÉLETI ÉS GYAKORLATI HÁTTÉR

I.1. Az urbanisztika kialakulása

I.1.1. Az urbanizáció és az urbanisztika fogalmainak megjelenése

„Az olvasót az emberi gondolkodás teljesen új, érintetlen, szűz tárgykörének tanulmányozásába fogom bevezetni [...]; egy új világot kínálok fel a tudománynak” – írja a Barcelona bővítését megtervező katalán mérnök, Ildefonso Cerdá *Az urbanizáció általános elmélete*, (eredeti címe *La Teoría general de la urbanización*, a továbbiakban, rövidítés esetén: *Teoría*) című művében. A modern urbanisztika az urbanizáció általános elméletének, vagyis az "új, urbanizáló tudománynak"¹ a kidolgozásával született meg.

A (megvalósult) városrendezési terv formájában bemutatott, és a *Teóriában* leírt urbanizáció mint konkrét tény, valamint maga *Az urbanizáció általános elmélete* az ipari forradalomban, a XIX. század első felére kialakult nagyváros súlyos problémáinak megoldását elősegítő terápia kívánt lenni. A konkrét urbanizáció tárgyát képező nagyváros, Barcelona – a korabeli Spanyolország legdinamikusabban fejlődő ipari és kereskedelmi központja – az épített környezet fizikai adottságai következtében szinte elviselhetetlen életkörülményeket jelentett ebben az időben. Cerdá városfejlesztő tevékenysége keretében az urbanizáció gyakorlata az urbanizáció általa megfogalmazott elméletével összhangban a túlszűfolt, egészségtelen városon, a kényelmetlen, rossz társadalmi közérzetet előidéző, fizikai, közlekedési és lakhatási körülményeken és a meglévő társadalmi igazságtalanságokat a végletekig fokozó, a gazdasági fejlődését akadályozó fizikai adottságokon akart javítani – és ez máig hatóan sikerült is neki!

A *Teoría* az első, és az egyik legátfogóbb, legjobban strukturált mű az urbanisztikáról szóló értekezések közül.² Számos vívmánya sorában neki köszönhetjük többek között a városi otthon, a közlekedés, valamint a kertvárosok, a szuburbiák funkcionálásának, jelentőségének és az említettek összefüggéseinek felismerésére épülő funkcionalista várostervezés és -építés első sikeresen megvalósult példáját és átfogó elméletét. A *Teoría* fogalmazta meg először átütő erővel azt a Cerdá által a gyakorlatba átültetett gondolatot is, hogy az urbanisztika alapvető kihívásai közé tartozik a vidéki *települések urbanizálása*, és a túlszűfolt, egészségtelen ipari városokban a beépítési sűrűség csökkentése, a *városok ruralizálása*. A *Teoría* megkerülhetetlen mű, az urbanisztika alapköve. Magában hordozza és előrevetíti a XX. század vívmányait.³ Az Urbanisztikai szótár című franciaországi egyetemi tankönyv kidolgozását Pierre Merlinnel irányító Françoise Choay írta: „Cerdát nem pusztán mérnökként és Barcelona bővítési tervének megalkotójaként tartjuk számon, ő találta ki az urbanisztika kifejezést, és ő volt ennek a tudományterületnek az első teoretikusa.”⁴ "Urbanisztikai elméletekről Cerdá óta beszélünk. Cerdá már az 1867-ben megjelent *Teoría*-ban úgy írt az általa urbanizációnak nevezett urbanisztikáról, mint ami minden olyan szükséges feltétellel rendelkezik, amely lehetővé teszi, hogy önálló helyet foglaljon el a tudományok között, amelyek az embert a tökéletesedés útján előreviszik.” – emelte ki Pierre Merlin,⁵ és azt is hozzáteszi, hogy bár Camillo Sitte kivételével az urbanisztika Cerdá utáni elméleti szerzőinek többsége a tudományos diskurzus minőségét vindikálja magának, az említett tudományos diskurzus azóta sem haladta meg Cerdá elméletét.

¹ Françoise Choay: *La règle et le modèle*, Paris, Éditions du Seuil, 1996, 17. o.

² Ildefonso Cerdá: *Az urbanizáció általános elmélete*, Budapest, Scolar Kiadó, 2013. 41.o. (Antonio Lopez de Aberasturi bevezető tanulmánya)

³ Uo., borítószóveg (Bajnai László).

⁴ Uo.

⁵ Uo.

Az urbanisztika összetett fogalmába ugyanúgy beletartozik az urbanizáció mint konkrét, tervszerű, tudatos városépítés, mint ennek a gyakorlati tevékenységnek a tudományos igényű elméleti háttere, módszertana és multidiszciplináris eszköztára is.

Az urbanizáció fogalmának, mint az urbanizáció konkrét gyakorlatának, valamint az urbanizáló tevékenység eljárásainak, módszereinek, tanításának, sőt tudományának az együtteseként történő értelmezését Spanyolországban Madrid, a lineáris város (Ciudad Lineal) teoretikusa és fejlesztője, Arturo Soria vitte tovább gyakorlati és elméleti munkásságában. A közeli Franciaországba minden valószínűség szerint Léon Jaussely, a XIX. század végén Barcelona továbbfejlesztésében meghatározó szerepet játszó francia építész-urbanista révén került.⁶ Ő hozta létre hat másik építésszel, valamint politikusokkal és gazdasági szereplőkkel 1911-ben a Francia Urbanista Építészek Társaságát⁷, a világ első urbanisztikai társaságát, amelynek később sokáig az elnöke volt. Ők a spanyol *urbanización* franciába történő átültetése helyett a latin *urbs* (a rómaiak ezt a szót kizárólag Róma megjelölésére tartották fenn) a szó egy másik, francia nyelvű, származékát, az *urbanisme*-ot használták, és utána ennek megfelelői terjedtek el a többi újlatin nyelvben is (*urbanistica* olaszul, *urbanismo* spanyolul). A francia *urbanisme* kifejezés a német *Stadtebau* megfelelője.⁸ Az *urbanisztika* ennek a magyar fordítása. A Cerdá által alkotott új szó, az urbanizáció, így megmaradt annak a folyamatnak a megnevezésére, amely konkrétan alakítja a településeket.⁹ Mindebből nyilvánvaló, hogy az urbanisztika fogalma elválaszthatatlan az építéstől. Az urbanisztika alfája és omegája a városok, települések építése.

Az urbanizáció a fogalom megjelenésénél jóval korábban létezett. Az urbanizáció egyidős az emberi civilizációval. "Az első ember által megkezdett urbanizáció addig fog fejlődni, amíg az utolsó ember él a Földön. Az urbanizáció története tehát az emberiség története."¹⁰ "A nyelv mellett a város az emberiség legnagyobb műalkotása" – mondja Louis Mumford.¹¹ A legrégebbi városok kialakulása és fejlődése az írásbeliséget megelőző történelmi időkig, a neolitikum és az ókor határára nyúlik vissza. Ki ne ismerné ebből az időből például Jerikó, Úr, Uruk vagy Szuzá nevét, amelyek már Babilon feltűnése és több évezreddel Róma előtt több periódusban felvirágoztak? Azonban nemcsak a spontán urbanizáció figyelhető meg a történelem kezdetétől. A települések, városok tervszerű építésével, a tudatos urbanizációval is a legrégebbi idők óta foglalkozik a civilizált ember, azelőtt, hogy az urbanisztika fogalma és tudományos igényű eszköztára megjelent volna. Elég az Ehnaton fáraó által épített Tell el Amarnát (Ahet-Aton) és a mellette feltárt Munkások falvát, a Hippodamosz tervei alapján épült görög Milétoszt vagy a görögök tudását is átvevő Vitruvius *Tíz könyv az építészetről* című értekezésében meghatározott elvek alapján a római légiók által létesített katonai városokat említeni, hogy felidézzük a tudatos és tervszerű urbanizáció ókori példáit. Bizonyos körülmények között a középkorban is folytatódott a városok, települések tudatos és tervszerű építése. Ezek általában stratégiai célokhoz kötődtek, mint az államszervezés, az ország és polgárai biztonsága, vagy a megművelhető, lakható területek növelése. Külföldi példaként elég a dél-franciaországi erődített városokra, a bastidokra és a tengertől elhódított hollandiai területeken, a poldereken épített településekre utalni. Magyarországon az államalapítással egyidejűleg jelenik meg a települések tudatos fejlesztése. Szent István államszervező munkájának elválaszthatatlan részét képezi az új ispáni várak és új püspöki székhelyek, valamint az új királyi székhely, Székesfehérvár létrehozása.¹² Munkáját "második

⁶ C. Topalov, L. Coudroy de Lille, J-C. Depaule, B. Marin: L'aventure des mots de la ville, Paris, Éditions Robert Laffront, 2010, 1245.o.

⁷ A mai Francia Urbanisták Társaságát - 1919-ben változott meg az elnevezés.

⁸ Uo., 797.o.

⁹ Pierre Merlin et Françoise Coay: Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, Paris, Presses Universitaires de France, 1988, 797.o.

¹⁰ Az urbanizáció általános elmélete, 50.o

¹¹ Fonyódi Mariann PhD értekezése: <http://epiteszforum.hu/files/grid.pdf>

¹² Györfly György: István király és műve, Budapest, Gondolat, 1977, 316-331. o.

honalapító" királyunk, IV. Béla folytatta, aki a tatárjárás után mintegy negyven királyi várat¹³ és egy új, erősített fővárost épített: Budát. Buda építése 1247-ben kezdődött, és a Vár egész területére kiterjedt.¹⁴ 1250 körül már álltak az első polgárházak, amelyek egy-egy részletét az Úri utca, az Országház utca, a Fortuna utca és a Dísz tér egyes házai és az utcák vonalvezetése őrzi.¹⁵ Ekkorra épült meg a Mária Magdolna templom, amelynek XV. századi, átépített állapotát őrzi a ma is messziről látható torony. 1254-ben már az újonnan épült domonkos kolostorban rendezték meg a korábban Bolognában és Párizsban felváltva tartott nagykáptalani rendi gyűlést.¹⁶ A budai Vár mai helyrajza, utcarendje a XIII-XIV. században alakult ki főbb hosszanti útvonalaival együtt. A IV. Béla által alapított főváros tehát nemcsak a szó általános értelmében vett építészeti örökséget jelent, hanem egy több mint 700 éve megvalósított nagy városépítési munka emlékét is.

1.1.2. Az elméleti háttér kialakulása Leon Battista Albertitől és Morus Tamástól Ildefonso Cerdáig

A modern urbanisztika Cerdá elméleti alapművének kidolgozásával született meg. A Teória elméleti és fogalmi háttere az előző négy évszázad szellemtörténeti fejlődésének eredményeként alakulhatott ki. Az urbanisztika kialakulására és fejlődésére a reneszánsz két nagy gondolkodójának van máig tartó, meghatározó hatása. Leon Battista Alberti *De re aedificatoria – Az építés kérdéséről* – című tíz kötetes könyve 1485-ben jelent meg Firenzében. A mű az épített világ koncepcióját fogalmazza meg, alapelvek és szabályok segítségével, a háztól a városig és a vidéki településekig.¹⁷ Morus Szent Tamás alapműve, az *Utópia* 1516-ban jelent meg Löwenben. A szellemtörténet első urbanisztikai értekezése, és minden későbbi urbanisztikai írás előfutára, amelyekkel közös vonása a jelen idejű valóság kritikus megközelítése és egy jövőbeli valóság térbeli modelljének megalkotása. A már létező térbeli modellt adja mintaként, eszközként segítségül a társadalom életének fizikai keretéül szolgáló épített térre vonatkozó későbbi koncepciók megfogalmazásához.¹⁸ A két említett, beavatkozó alapmű folytatásaként Cerdára, illetve a modern urbanisztika többi XIX. századi gyakorlati képviselőjére, valamint a XX. századi urbanisztikai elméletekre és gyakorlatokra nagy hatással voltak a Morus Szent Tamás műve nyomán a XVIII. és XIX. században született pre-urbanisztika utópiái is. A progresszív (Owen, Fourier, Richardson, Cabet és társaik) és a kulturalista (Ruskin, Morris és társaik) pre-urbanisztikai szerzők művei a társadalom életének fizikai keretéül szolgáló város térbeli modelljének jelentőségét még jobban hangsúlyozták, és tartalmát továbbfejlesztik, például a neveléssel, a higiénával, a közösségi létesítményekkel és a magánlakásokkal kapcsolatban.¹⁹ Az utópista szocialista Owen, Fourier és Cabet gondolatai, valamint a városi higiénia fontosságához kapcsolódó elképzelései nemcsak Cerdá gondolkodásmódjára hatottak, de nagy hatást gyakoroltak III. Napóleonra is, aki a XIX. századi Párizst a ma ismert struktúrájára és arculatúra formálta át 1852 és 1870 között.

I.2. Az urbanisztikai elméletek és az operatív városfejlesztés

1.2.1. Az operatív városfejlesztés legfontosabb történelmi példái

¹³ Rados Jenő: Magyar építészettörténet, Budapest, Műszaki Könyvkiadó, 1971, 83.o.

¹⁴ Zolnay László: A budai Vár, Budapest, Gondolat, 1981, 20.o.

¹⁵ Gerevich László: Budapest története I., Budapest Főváros Tanácsa, 1973, 388-395. o.

¹⁶ Magyar építészettörténet, 86.o.

¹⁷ La règle et le modèle, 17. o.

¹⁸ Uo., 21. o.

¹⁹ Uo., 278. o.

Látható, hogy az emberi civilizációval egyidős urbanizáció fejlődése során már az ókor Kr. e. II. évezredében bizonyítottan megjelent a tudatos, tervszerű, a hatalom gyakorlóinak aktív szerepvállalásán és beavatkozásán alapuló városfejlesztés. Utána ez nemcsak a görögök és a rómaiak világában, hanem a középkor Európájában és Magyarországon is folytatódott, a modern urbanisztika kialakulásával pedig elválaszthatatlanul összekapcsolódott, amint azt az alábbiakban közismert példák sora bizonyítja.

A városok, települések építéseként, fejlesztéseként, rehabilitációjaként felfogott urbanisztikának ugyanis a kezdetektől fogva két alapvető, egymástól jól elkülöníthető ága alakult ki, amelyek szoros összefüggésben vannak egymással: a szabályozó és az operatív ág. A szabályozó városfejlesztés a városrendezési és építési szabályozás megalkotásán és érvényesítésén keresztül fejt ki hatását, anélkül, hogy a közhatalom a város fizikai valóságába építési tevékenységgel beavatkozna. Az operatív városfejlesztés, amely nem működik szabályozó városfejlesztés nélkül,²⁰ nem bízza a települések fejlődését kizárólag arra, hogy az egyes szereplők a saját építési tevékenységükkel megvalósítják a közszféra településfejlesztési elképzeléseit. Tovább lép a szabályozáshoz képest, és cselekvő módon beavatkozik a város fizikai valóságába, építési tevékenységével tudatosan alakítva azt a komplex településfejlesztési célok valóra váltása érdekében. Az operatív városfejlesztés nélkül ma nem beszélhetnénk urbanisztikáról.

Cerdá korszakalkotó urbanisztika-elmélete éppen az általa megtervezett hatalmas léptékű városfejlesztési beavatkozás – Barcelona bővítése – megtervezésével, elindításával és végrehajtásával összefonódva került megfogalmazásra. Cerdá megvalósított bővítési tervének és urbanisztikai elméletének megfogalmazására nagy hatást gyakorolt a XIX. század legnagyobb léptékű városfejlesztési beavatkozása, Párizs városának fejlesztése és rendezése, amely III. Napóleon koncepciójának és terveinek megfelelően Georges Eugène Haussmann, Szajna megye prefektusa vezetésével valósult meg, teljesen átalakítva a város szerkezetét, úthálózatát és telektömbjei beépítését. Két évtized alatt így változtatták a túlszűfolt, egészségtelen, közlekedésre alkalmatlan várost – amelyet még a XIX. század folyamán is több kolera járvány sújtott – a korabeli Európa legvonzóbb, legszebb és legirigyeltebb fővárosává, amelynek sugárútjai és bulvárai kényelmes közlekedési lehetőségeket, jó átszellőzésű, tágas közterületei, világos, jó szellőzésű lakásai, gondozott parkjai, jól kiépített vízvezeték- és szennyvíz csatorna hálózata az egészséges élethez nélkülözhetetlen fizikai körülményeket biztosítottak.

Városfejlesztési szempontból a Párizsra riválisként és egyben mintaként tekintő Bécsben I. Ferenc József császári adminisztrációja 1858-ban fogott hozzá a középkori város modern világvárossá alakításához. A terveknek megfelelően, a várost fojtogató városfalak és bástyák lerombolása után a helyükön építették ki az óvárost körbevevő körutat, a Ringet, amely a modern Bécs jelképévé, legfontosabb településszerkezeti szervező elemévé és közlekedési vonalává vált. A lebontott városfalakon kívül az elővárosokig terjedő széles területsáv beépítetlen gyűrűje, a „glacis” fogta körül a várost, amely a várfalakat övező, átlátható védelmi zóna és katonai gyakorlótér szerepét töltötte be. Szélessége helyenként vetekedett a falak közötti város területének kisebbik átmérőjével. A Ringet ennek a sávnak a közepén építették meg. Két oldalán így teljesen új beépítés jöhetett létre palotákkal, reprezentatív lakóépületekkel és középületekkel, ami a történelmi város és elővárosai közötti hiányzó városi szövet pótlásával új lendületet adott a város fejlődésének. A Ring 1859 és 1872 között történt kiépítése teljesen átalakította Bécs városszerkezetét és városi szövetét.²¹

²⁰A megvalósításra kerülő operatív városfejlesztési tervek megalapozásának szükséges, de nem elégséges feltételei az adott területre vonatkozó szabályozási tervek.

²¹Bajnai László: Városfejlesztés, Budapest, Scolar Kiadó, 2007, 150.o.

A mai Budapest, a Párizs és Bécs városépítési példáját követő metropolisz létrejöttét eredményező hatalmas városfejlesztési munka az 1870. évi X. törvénycikk megalkotásával, a Fővárosi Közmunkák Tanácsának (FKT) felállításával indult el, és 1914-re létrejött a világváros, mai formájukban kiépültek belső városrészei. A város fejlesztése 1920 és 1940 között is folytatódott, és hatalmas eredményeket hozott. Ezek az eredmények a történelem viharai miatt kevesebb közfigyelmet kaptak, mint a kiegyezést követő időszakéi, bár semmiben sem kevésbé méltóak az elismerésre. A városfejlesztési tervek megvalósítása érdekében 1870 és 1940 között Budapesten a közsféra ugyanazokat a jellegzetes operatív városfejlesztési műveleteket végezte a nagy városépítési projektek megvalósítása érdekében, mint Párizsban, Barcelonában és Bécsben: terveket készítettett, megszervezte, és biztosította megvalósításuk finanszírozását, megszerezte a fejlesztések megvalósításához nélkülözhetetlen ingatlanokat vásárlással vagy kisajátítással szerezte meg, kialakította a közterületeket, megépítette az utakat és közműveket, lebontotta a fejlesztés útjában álló épületeket, új építési telkeket alakított ki és értékesített, aminek bevételét visszaforgatta a fejlesztési munkák finanszírozásába, zöldterületeket hozott létre és a város működése érdekében templomokat, vásárcsarnokokat, kórházakat, iskolákat, kulturális létesítményeket épített.²²

1.2.2. Az urbanizáció általános elmélete (Cerdá), valamint a XIX. és a XX. sz. legfontosabb urbanisztikai elméletei

Az "urbanizáció tudománya", az urbanisztika elmélete és gyakorlata egymással elválaszthatatlanul összefonódva jött létre Párizs és Barcelona fejlesztésének tervezése és megvalósítása során a XIX. század közepétől 1867-ig. A spanyol kormány ebben az évben jelentette meg királyi rendelettel a Teoriát, mint a városok építése során a jövőben követendő gyakorlat elméleti útmutatóját. Párizsban ebben az évben rendeztek világkiállítást, amelyen már teljes fényében ragyogott III. Napóleon és Haussmann báró városépítő tevékenységének eredménye, ami a rendezvény valódi attrakciója volt, és ami már az építkezés első időszakában, 1856-ban, a Teória első változatainak megfogalmazása idején magára vonta Cerdá figyelmét.

A Teóriában Cerdá az urbanisztika első – és azóta sem felülmúlt – átfogó elméletét fogalmazta meg. Először vizsgálta meg az anatómus pontosságával, és írta le tudományos igényességgel a város fizikai valóságát alkotó elemeket, az utakat, az utak által lehatárolt területeket, a telektömböket egészen a házakig és a házakban lévő lakásokig a maguk valóságában, abból a szempontból, hogyan funkcionálnak, és funkcionálásuk mennyiben segíti elő a város lakóinak egészséges és kényelmes életét. Először alkalmazta vizsgálatai elkészítéséhez és városfejlesztési tervei megalapozásához a statisztika eszköztárát, aminek fontosságára hatásosan irányítja rá a figyelmet elméletében. Felismeréseit és téziseit itt nem közölhetjük részletesen, ezek megismerhetőek a magyarul is hozzáférhető műből. Azt azonban meg lehet állapítani, hogy nem nagyon ismert olyan átfogó igényű XX. századi urbanisztikai elmélet, amelynek lényegi téziseit Cerdá elmélete ne fogalmazta volna már meg, és amely Cerdá elméletét meghaladta volna. Pierre Merlin szerint például az urbanisztikára vonatkozó elméleti művek, bár a tudományos diskurzus státuszára formálnak igényt, a tudományos diskurzus minősége szempontjából nemhogy fejlődtek volna, de inkább visszafejlődtek.²³ Különösen kritikus a megítélése – vitathatatlan városépítészeti érdemei elismerése mellett – ebből a szempontból Le Corbusier-nek, aki nem fél deklarálni a *Ville radieuse* című alapművében, hogy " A kultúra egy derékszőgű

²² Preisich Gábor: Budapest városépítésének története, Budapest, TERC Kft, 2004.

²³ Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, XVII.o.

szellemi állapot", vagyis számára az urbanisztika tudományossága egy olyan geometriára redukálódik, amely csak a derékszöget ismeri".

I.3. A stratégiai tervezés célja és tárgya

Az urbanisztika előzőekben ismertetett elméleti alapvetéseihez és kialakult, bő másfél évszázados gyakorlatához igazodva, amikor az alábbiakban a városfejlesztés van szó, azon a nem városi rangú települések fejlesztésére irányuló településfejlesztést is értjük, és amikor a városi szövetről beszélünk, azon a nem városi rangú települések épített települési szövetét is értjük. Ezért általában nem említjük külön a városfejlesztés fogalmába beleértendő településfejlesztést, különösen azokban az esetekben, ahol ez a megoldás a megfogalmazást nehezítéssé tenné. Ott azonban, ahol különösen fontos érzékeltetni a városfejlesztés és a településfejlesztés fogalmainak szétválaszthatatlan egybefonódását, és a megfogalmazás elnehezítése nélkül ez megtehető, együtt említjük a kettőt. Ugyanígy járunk el akkor is, amikor a jogszabály településfejlesztést említ.

I.3.1. A városfejlesztés és a városi szövet fogalma

A megvalósítás orientált városfejlesztési stratégiák és az operatív városfejlesztési eszközök alkalmazása szempontjából a városfejlesztés fogalmának meghatározása a következő: A „városfejlesztés” a városi szövet egy új vagy megújult darabjának előállítását jelenti. Ezen belül a városi szövet egy megújult darabjának előállítása a „városrehabilitáció.”²⁴

„A városi szövet az épületek és az épületek által alkotott épített terek együttese, a helyi társadalom életének és működésének fizikai kerete – a városi élet anyagi hordozója.”²⁵ A városi szövet és a város társadalmi és gazdasági élete összefüggő rendszert alkot, melynek elemei kölcsönösen hatással vannak egymásra és együttesen, összefüggésükben határozzák meg a városi élet minőségét és a város versenyképességét, attraktivitását.”²⁶

A városi szövet definíciójából következik, hogy alakítása az ember építési tevékenységével történik. A városi szövetet alakító építési tevékenységekkel fizikailag beavatkozunk a város épített szövetébe, ezért ezeket fizikai beavatkozásoknak is hívjuk. A városfejlesztés definíciójából következik, hogy a városi szövet alakítására irányuló városfejlesztés nem értelmezhető építési tevékenység nélkül. A megvalósítás orientált stratégiai és operatív tervek alapvető dimenziója az építés. Az építési tevékenység célja, értelme, megvalósításának módja és eszköztára azonban nem téren, időn és társadalmi-gazdasági kontextuson kívül adódik önmagának az építésnek vagy az építésgazdaságnak a zárt logikai rendszeréből. Hiszen a városi szövet a helyi társadalom életének és működésének fizikai kerete – a városi élet anyagi hordozója. A városi szövet a város életével, a társadalommal kölcsönhatásban létezik. Ezért a városi szövet alakításának célját, értelmét, módját és eszközeit nyilvánvalóan a társadalom és a gazdaság állapota és fejlődési folyamatai határozzák meg. Az emberek különböző tevékenységeit a kultúrájuk vezérli, így az adott társadalom kultúrája alapvetően határozza meg a városi szövet alakítását. A kulturális meghatározottságon belül a társadalom életviszonyai, életmódja, népesedési, demográfiai adottságai és mindezek változásai valamint a gazdaság, helyi és általános értelemben vett állapota és fejlődési folyamatai határozzák meg a társadalom tagjainak a városi szövet átalakítására irányuló tudatos építő tevékenységét.

²⁴ Aczél Gábor - Bajnai László *Az akcióterületi terv módszertana és a városfejlesztő társaság*. Budapest, 2009 Scolar Kiadó 5. o.; NFGM Területfejlesztésért és építésszervezésért felelős szakállamtitkárság: *Városfejlesztési Kézikönyv*, Második, javított kiadás, 2009, 7. o.

²⁵ Uo.

²⁶ *Városfejlesztési Kézikönyv*, 8. o.

Városfejlesztésre akkor is szükség van, ha a gazdaság dinamikusan fejlődik, és akkor is, ha ennek az ellenkezőjéről van szó. Ha dinamikus a fejlődés, akkor a városi szövet kialakítását és működését hozzá kell igazítani a társadalom folyamatosan keletkező új igényeihez. Ha lemaradás van a fejlődésben, akkor a gazdaság fejlődéséhez azért van szükség a városok, települések fejlesztésére, hogy biztosítani lehessen a munkahelyteremtő beruházások megvalósításához szükséges fizikai feltételeket, valamint – fizikai és szolgáltatási szempontból egyaránt – a szükséges urbanizációs háttérrel. A gazdaság fejlődéséhez szükséges urbanizációs háttér egyrészt a megfelelő minőségű közösségi és piaci szolgáltatásokat és létesítményeiket jelenti (konkrétan ez minden egyes esetben más - és más lehet) az oktatási-nevelési szolgáltatásoktól a pénzügyiekig, másrészt a szép és kényelmesen használható – jól funkcionáló – városi szövetet.

A társadalmi viszonyokat alakító politika és az ágazati politikák szintén nyilvánvalóan ezen szálakon keresztül határozzák meg a társadalomnak a városi szövet alakítására irányuló építési tevékenységét.

A jog az élet minden területét áthatja. Olyan, mint a levegő. Ha van, észre sem vesszük, ha nincs, megfulladunk. A jogrendszer az ingatlanjogon, a területfejlesztésre, településfejlesztésre és építésre vonatkozó jogszabályokon, a polgári jogon és a közigazgatási jogon keresztül egyaránt erős hatással van a városi szövet alakítására vonatkozó tevékenységekre a koncepcióalkotástól az építési projektek használatbavételéig, és a városi szövetet alkotó elemek funkcionálásáig. Egy adott ország urbanizációjának konkrét tevékenységeit alapvetően meghatározza ingatlanjogi és polgári jogi rendszere. Európán belül két nagymértékben eltérő jogrendszer él egymás mellett jelenleg, és még a jövőben is, beláthatatlanul hosszú ideig: az angolszász országok jogrendszere és a kontinentális országok jogrendszere. A két rendszer alapvető különbségei az ingatlanjogban és a polgári jogban, valamint ennek megfelelően a közigazgatási jogban, azt eredményezik, hogy az angolszász és a kontinentális európai országokban teljesen eltérő gyakorlat, eljárások és megoldások alakultak ki a városi szövetet közvetlenül alakító tevékenységekre vonatkozóan. Ezért a városi szövet hasonló helyzetéből kiindulva, hasonló célok elérésére más eljárásokat és eszközöket lehet alkalmazni az európai kontinens országaiban és az angolszász országokban.²⁷

A társadalom, a kultúra, a gazdaság, a politika, és a jogrendszer és az igazgatási rendszer általában áttételesen, közvetetten hat a városi szövet konkrét átalakítására irányuló tevékenységekre. Az élet felsorolt területein történő változások ezért érintik az urbanisztikát is. Gyakran előfordulnak azonban olyan esetek, amikor bizonyos konkrét városfejlesztési célok eléréséhez a városi szövetbe történő fizikai beavatkozással összehangolva a helyi társadalom életébe is közvetlenül be kell avatkozni. Ez a beavatkozás történhet egy kijelölt városfejlesztési akcióterülethez, illetve építési, fejlesztési projekt, projektsomaghoz kötötten, vagy akár attól függetlenül, konkrét területi dimenzió nélkül is. Jellegzetes példái kimerítő felsorolás nélkül:

- a szociális beavatkozások – "szoft projektek" – például a szociális városrehabilitáció elválaszthatatlan részeként,
- szociális beavatkozások – képzési programok – például a népesség hátrányos helyzetű, alacsony képzettségű része munkavállalásra történő alkalmassá tétele érdekében az ipari területek fejlesztéséhez kapcsolódva, a munkahelyteremtés és a gazdaságfejlesztés elválaszthatatlan részeként,
- kulturális, például helyi identitást erősítő, vagy az értékek megőrzése iránti fogékonyság növelését célzó beavatkozások – "szoft projektek" – az építészeti örökség integrált védelmére irányuló városfejlesztési akciók részeként,

²⁷ P. Booth, M. Breuillard, C. Fraser, D. Paris: Aménagement et urbanisme en France et en Grande-Bretagne, Paris, L'Harmattan, 2007.

- politikai, például népesedéspolitikai, családpolitikai intézkedések,
- gazdasági intézkedések, például befektetésösztönző, vagy a KKV-k fejlesztését célzó programok, városmarketing tevékenységek, különböző funkcionális tartalmú városfejlesztési akciókhoz kapcsolódva,
- energiahatékonysági programok egy település kijelölt részére vagy egészére.

1.3.2. A városfejlesztés általános céljai és megjelenésük a stratégiai tervezésben

Megfigyelhető, hogy Európában az urbanizáció – a városfejlesztés, településfejlesztés – általános céljai végső soron, lényegében szinte mindenütt ugyanazok voltak a XIX. és a XX. század folyamán, vagyis, hogy a városi szövet olyan fizikai keretet alkosson a városi élet számára, amely *szép, egészséges (higiénikus), kényelmesen használható*. Ezt a megállapítást támasztják alá azok a következtetések is, amelyek Alberti és Morus Tamás alapvetéseiből²⁸, a pre-urbanisztika értekezéseiből, valamint Cerdá elméleti alpművéből²⁹ adódnak. Ugyanezek a következtetések vonhatóak le a Cerdá után következő urbanisztikai szerzők, mint Camillo Sitte (Stadtebau), Ebenezer Howard, Raymond Unwin, Franck Lloyd Wright, Eugène Hénard, Buchanan, Iannis Xenakis, Patrick Geddes, Marcel Poete, Lewis Mumford, Jane Jacobs, Léonard Duhl, Kevin Lynch, és a várossal foglalkozó írók, filozófusok, mint Victor Hugo, Georg Simmel, Oswald Spengler, Martin Heidegger, műveinek áttanulmányozásából³⁰ és elemzésük kiértékeléséből,³¹ valamint azok továbbgondolásából a városfejlesztés mindennapos kihívásai szempontjából.³²

A városi szövet alakítását célzó fizikai beavatkozások céljai alapvetően mindig a fenti általános céloknak felelnek meg valamilyen módon, konkrét tartalmuknak azonban a helyi adottságoknak kell megfelelniük. Például lehet, hogy valahol éppen a beépítés sűrűségének növelése, máshol pedig éppen a csökkentése a cél. Van, ahol az irodai, intézményi funkciók mellé a lakófunkció erősítése a helyes cél, van, ahol éppen valamilyen gazdasági tevékenységeket, munkahelyeket kellene elhelyezni a szinte kizárólag lakófunkciójú épületekkel beépített területeken. Van, ahol éppen egy műjégpálya hiányzik, de van, ahol éppen az nem, és különböző dimenziókban még hosszan lehetne sorolni a példákat.

A városi szövet definíciójából következik, hogy különböző városokban és ugyanazon városok különböző helyszínein nem lehet egymással teljesen azonos "szövetdarabokat" találni a fent definiált városi szövetből.³³ A helyi társadalom és gazdaság adottságai is különbözőek minden egyes városban.

Következésképpen azt, hogy a fenti általános érvényű célok konkrétan mit jelentenek az egyes városokra, egyes városrészekre, illetve városfejlesztési akcióterületekre vonatkozóan, csak a konkrét helyszín városi szövege állapotának és funkcionálásának vizsgálata alapján lehet meghatározni, mindazoknak a fent említett tényezőknek (társadalom, gazdaság stb.) a kontextusában, amelyek a városi szövet alakítására irányuló tevékenységre jelentős hatással vannak.

Ez a magyarázata annak, hogy miközben azonos országhoz, kultúrához és földrajzi területhez tartozó városok között nyilvánvalóan nagyon sok hasonlóság fordul elő, sőt egyes korszakokban olyan jellegzetes problémákat is meg lehet figyelni, amelyek fogalmi szinten nagyon hasonló kihívásokat jelentenek, a valóságban ezeket a kihívásokat a

²⁸ A *De re aedificatoria* és az *Utópia*.

²⁹ *Az urbanizáció általános elmélete*.

³⁰ Françoise Choay: *L'urbanisme, utopies et réalités*, Paris, Éditions du Seuil, 1965, borító hátsó oldala.

³¹ Françoise Choay: *La règle et le modèle*

³² Bajnai László: *Az építészeti örökség integrált védelme az operatív városfejlesztés eszköztárával PhD Értekezés* Budapest, Scolar Kiadó, 2011, 10. o.

³³ Uo., 9.o.

megfelelő kompetenciákkal rendelkező helyi közösségek tudják a helyi adottságok komplex vizsgálata és elemzése alapján a legjobban megválaszolni.

I.4. A közsféra városfejlesztési szerepe és tervezési eszközei

I.4.1. A városfejlesztés komplex céljainak meghatározása

Annak érdekében, hogy a városfejlesztés, településfejlesztés tervezésének és megvalósításának jól működő rendszerét ki lehessen alakítani, elengedhetetlen, hogy megértsük, hogyan fogalmazható meg a megvalósíthatóság esélyével egy önkormányzat városfejlesztési, településfejlesztési elképzelése, és hogyan valósítható meg.

A rendszerváltást közvetlenül követő években az önkormányzatok általában meg tudták mondani, hogy MIT szeretnének elérni a városfejlesztés, településfejlesztés eredményeként, de az új piacgazdasági, demokratikus jogállami körülmények között, megfelelő ismeretek és tapasztalatok hiányában általában nem tudták megválaszolni a kérdést, hogy KI és HOGYAN fogja ezeket az elképzeléseket megvalósítani. Jóval több mint egy évtizedig az a nézet uralta a szakmai és a politikai közvéleményt, hogy a piac mindenható és majd a városfejlesztési feladatok is megoldódnak a piaci törvények alapján, a piaci szereplők, befektetők, vállalkozók által, és ebbe a folyamatba a közszférának nem is szabad beavatkoznia. Elég, ha jó városrendezési terveket készít, a piaci szereplők pedig majd megvalósítják azokat. Hiába hivatkozott néhány szakértő a hazai történelmi tapasztalatokra, az urbanisztika európai múltjára és jelenére, az önkormányzati törvényre vagy a bevált gyakorlat néhány konkrét hazai példájára, ezt a szemléletet csak ez első Széchenyi Terv megvalósult projektjeinek sikeres tapasztalatai tudták részlegesen módosítani, és csak Magyarország belépése az Európai Unióba tudta gyökeresen megváltoztatni. A magyar Kormány és az Európai Unió támogatásai győzték meg a közszférát véglegesen arról, amit vissza nem térítendő támogatások hiányában is fel kellett volna ismernie az említettek tükrében, hogy a városfejlesztés, a településfejlesztés megvalósítása a közsféra feladata. Piacgazdasági és demokratikus jogállami keretek között azonban a közsféra csak a magánszféra vállalkozásaival, ingatlanfejlesztőkkel, építési vállalkozókkal, befektetőkkel való szervezett, tervszerű és átlátható együttműködésben tudja hatékonyan, és az önkormányzat szempontjából kedvező eredménnyel ellátni. Ez a közsféra és a magánszféra strukturált együttműködése a városfejlesztésben,³⁴ amelynek Magyarországon bevált gyakorlata és eszköztára az EU csatlakozás idejére már kialakult és lépésről lépésre beépült az önkormányzati városfejlesztési elképzelések megvalósítására vonatkozó szakpolitikai iránymutatásokba.³⁵ Az alábbiakban a fenti KI és HOGYAN kérdésekre választ adó eszköztár bemutatása az említett szakmai eredményekre és szakpolitikai útmutatásra támaszkodva történik. A rendszerváltást közvetlenül követő években még látszólag nem sok kétség merült fel azzal kapcsolatban, hogy az önkormányzatok tudták MIT szeretnének elérni a városfejlesztéssel. Az elmúlt évtizedek folyamán azonban egyre inkább világossá vált, hogy ez is sokkal bonyolultabb kérdés annál, mint amilyenek a '90-es évek legelején sok helyen látszott, ezért fokozatosan, az ezredforduló után pedig gyorsuló ütemben kikristályosodtak azok a tervezési eljárások, amelyek segítségével az önkormányzatok meg tudják fogalmazni városfejlesztési elképzeléseiket, vagyis azt a komplex célállapotot, amely a választ jelenti arra akérdésre, hogy MIT szeretnének elérni a fejlesztésekkel. Ennek a folyamatnak az eredményeként jelent meg a megvalósítás orientált önkormányzati fejlesztési dokumentum,

³⁴ Bajnai László: Városfejlesztés

³⁵ ÖTM Területfejlesztési és Építészügyi szakállamtitkárság: Városrehabilitáció 2007-2013-ban Kézikönyv a városok számára, Budapest, 2007; NGM Területfejlesztésért és Építészügyért felelős Szakállamtitkárság: Városfejlesztési Kézikönyv, Második, javított kiadás, 2009.

az Integrált Városfejlesztési Stratégia (IVS) új tervfajtája az említett szakpolitikai iránymutatásokban. Az IVS bevezetésének kedvező tapasztalatai hatására és a településfejlesztési koncepciók tartalmi követelményrendszere meghatározatlanságának régóta húzódó problémájának megoldására pedig 2013-ban megszületett a 314/2012 (XI. 8.) Kormányrendelet. A jogszabály az említett szakpolitikai iránymutatás hatályban tartása mellett összefüggő rendszerben határozza meg a településfejlesztési koncepció és az integrált településfejlesztési stratégia, az őket megalapozó vizsgálat, valamint a településrendezési eszközök tartalmi követelményeit és készítésük eljárási szabályait.

1.4.2. A tervezés néhány gyakorlati szempontja

A tervezés fő folyamatai a fentiek tükrében kerülnek bemutatásra áttekintő jelleggel, az urbanisztika elmélete és gyakorlata, valamint a megvalósítás orientált tervezés szempontjából legfontosabb vonások kiemelésével.

A településfejlesztési koncepció legfontosabb szerepe, hogy a megalapozó vizsgálatok alapján 15-20 éves távlatra – bizonyos részletei tekintetében esetenként még nagyobb távlatban – megfogalmazza a város, a város és térsége, illetve egy település jövőképét és a fejlesztés hosszú távú céljait, amelyek elérése szükséges a jövőkép valóra váltásához. A hosszú távú célok területi, illetve tematikus bontásban kerülnek kifejtésre a szükséges és lehetséges mértékben. A városfejlesztési, településfejlesztési koncepcióban megfogalmazott jövőkép, hosszú távú célrendszer és a további tervezés alapjául meghatározásra kerülő szempontok, adatok jelentik a kiinduló pontját mind a településrendezési szabályokat megállapító településrendezési tervek³⁶, mind az operatív városfejlesztési terveket megalapozó integrált városfejlesztési, településfejlesztési stratégiák kidolgozásának. A településfejlesztési koncepcióra épül a szabályozáson alapuló és az operatív városfejlesztés is.

Láttuk az I.3.1. pontban, hogy a megvalósítás orientált stratégiai és operatív tervek alapvető dimenziója az építés. Ha ez igaz a településfejlesztési stratégiára, akkor igaznak kell lennie az alapjául szolgáló településfejlesztési koncepcióra is. Annál is inkább, mert a koncepció nemcsak a stratégiának szolgál alapjául, hanem a településrendezés szabályozásának is, ami viszont mindennemű építési tevékenység és annak engedélyezése számára szolgáltat szakmai és jogi szempontból is kiinduló alapot. A városi szövet ugyanis nemcsak a közsféra alakíthatja, elemi egységeit, az épületeket nagyrészt a magánsféra építi. Előfordul, hogy az épületeket megvalósító magánszféranak összességében sokkal nagyobb szerepe van a városi szövet alakításában, mint a közszféranak. Amikor a közsféra felismeri felelősségét és szerepét a városi szövet komplex alakításában, az övéhez hasonló jelentősége még akkor is megmarad a magánszféranak is, a közsféra által kézben tartott városfejlesztési akciók lebonyolítása során is, amikor a fejlesztés a közsféra és a magánsféra struktúrált együttműködésével történik. Hiszen piaccgazdasági körülmények között a közsféra ugyanúgy képtelen egyedül a jól funkcionáló városi szövet létrehozására, mint a piaci szereplők, kizárólag a piaci törvények alapján, a közsféra nélkül. Ebből is érthető, hogy a településfejlesztési koncepciónak a településrendezési eszközöket és ezáltal a szabályozáson alapuló városfejlesztést megalapozó tervfajtaként is ugyanolyan meghatározó dimenziója az építés, mint az integrált településfejlesztési stratégia megalapozójaként. Mindennek tükrében jól látható annak a felfogásnak a tarthatatlansága, amely hétköznapi nyelven, egyszerűen úgy fogalmazódik meg: "Minek nekünk építészmérnök vagy egyáltalán bármilyen mérnök a településfejlesztési koncepcióhoz, illetve az integrált településfejlesztési stratégiához? Semmi szükség rá! Meg tudjuk azt csinálni nélkülük is." A már leírtak összessége és

³⁶ Településszerkezeti terv és szabályozási terv.

részletei alapján nyilvánvaló, hogy ha valamilyen koncepció, stratégia alfája és omegája az építés, akkor annak a megalkotását olyan szakembernek kell irányítani, aki felsőfokú szakirányú végzettsége és szakmai tapasztalatai alapján ért hozzá. Ez pedig az építészmérnök, illetve az építés területén kompetens mérnök.

Az I.3.1. pontban azonban azt is láttuk, hogy az építési tevékenység célja, értelme, megvalósításának módja és eszköztára nem az építésnek vagy az építésgazdaságnak a zárt logikai rendszeréből adódik, hanem téren, időn és társadalmi-gazdasági kontextuson kívül önmagának. Az építés, az építészmérnöki és a mérnöki tudományok a társadalmat szolgálják, és nem diktálnak neki, mint ahogyan azt egyes globális iskolateremtő modernista építészek tették a XX. század középső harmadában. A városépítési mérnöki tudás akkor képes a társadalom szolgálatára, ha a koncepciók, stratégiák megalkotása során abból a már szintén említett tézisből indul ki, hogy a városi szövet alakításának célját, értelmét, módját és eszközeit nyilvánvalóan a társadalom és a gazdaság állapota és fejlődési folyamatai határozzák meg. Nem véletlen, hogy az "urbanizáló tudomány" az urbanisztika első, átfogó, és azóta sem meghaladott, alpművében Cerdá már az 1850-es évek végén, Barcelona bővítési tervének készítésekor, felhívja a figyelmet a társadalom szociális- és lakáskörülményeire vonatkozó részletes statisztikai adatok, helyszíni vizsgálatok és mindezekre épülő elemzések elengedhetetlen voltára. A népesség- és lakásstatisztikai, a *Teoriánál* később keletkezett kifejezéssel élve: szociológiai vizsgálatok, kutatások és elemzések ezáltal már a szociológia tudományának megszületése előtt nélkülözhetetlen részét képezték a szabályozáson és az operatív városfejlesztésen alapuló urbanisztikának egyaránt. Ugyanezt el lehet mondani – és erre ékes bizonyosságul szolgál a *Teoría* – az urbanisztika kapcsán említhető szinte összes tudományterületről, amelyek mind megjelennek a *Teóriában* a biológiától az igazgatástudományig. Külön ki kell emelni közülük a történelemtudományt és a földrajzi tudományokat, amelyek nélkül nehezen érthetnénk meg például egy város gazdasági-társadalmi fejlődésének pályáját, térszerkezeti pozícióját, az abból adódó kihívásokat és fejlődési perspektívákat, vagy bizonyos városon belüli összefüggéseket.

Mai bonyolult világunkban, valamint a városfejlesztésre vonatkozóan a fentiekben bemutatott alapvető fogalmak és összefüggések kontextusában, a városfejlesztési, településfejlesztési koncepciók jövőképeinek, hosszú távú célkitűzéseinek, és stratégiák közép távú céljainak megtervezését nem alapozhatjuk pusztán építési, műszaki, építészeti, városépítészeti, építésgazdasági és építési jogi kérdések önmagukban való vizsgálatára és eldöntésére. Mindezek nélkülözhetetlen részei a tervezésnek, de csak akkor szolgálhatják valóban a közjót, ha vizsgálatuk és értékelésük a helyszín és tágabb környezete társadalmi, kulturális és gazdasági valóságának megismerésével és elemzésével ötvöződik, a fentiekben említett tudományágak segítségével.

Az interdiszciplináris gondolkodás és együttműködés azért is nélkülözhetetlen, mert alapfogalmaink szerint abból indulunk ki, hogy a városi szövet a város életével, a társadalommal kölcsönhatásban létezik. Ekkor pedig nem lehet a városi szövet fizikai valóságára vonatkozó hosszú- vagy középtávú célokat helytállóan úgy meghatározni, hogy a "fizikai" (építészeti, beépítési és városépítészeti megoldások) célokat kiszakítjuk a városi élet valóságából, és attól függetlenül értelmezzük. Ha a megvalósíthatóság esélyével rendelkező jövőképet és városfejlesztési célokat akarunk megfogalmazni, a fizikai célokkal összhangban óhatatlanul a társadalmi-gazdasági fejlődés dimenziójában is célokat kell tudnunk kitűzni. Olyanokat, amelyek a lehető legjobban megfelelnek az adott helyi társadalom fejlődésével kapcsolatos szükségleteknek, és amelyek megvalósítására a rendelkezésre álló ismeretek szerint esély is van az adott időtávon bizonyos közpolitikai érvényesülését feltételezve.

Ezért a városfejlesztés koncepcionális és stratégiai tervezésének a városi szövet fizikai állapota, funkciói és funkcionális összefüggéseinek értékelése, valamint építési kérdéseinek vizsgálata mellett, mindezekkel összhangban ki kell terjednie a társadalmi - gazdasági kérdések, valamint a fejlesztéspolitikai kérdések vizsgálatára és megválaszolására is.

Minden egyes településfejlesztési koncepció és integrált településfejlesztési stratégia megtervezése a városépítési tervezéssel összehangolva egyúttal egy sajátos helyi és térségi társadalmi-gazdasági kutatás is, amiből együttesen kell kikerekednie a hosszú távú vízióknak, amit jövőképek nevezünk, és a középtávú (7-10 éves) célrendszernek, aminek elérése a jövőkép valóra váltását segíti elő, és ami egyúttal jövőképkül szolgál a középtávú operatív városfejlesztési tervek számára.

Az említett víziók megalapozásához azonban a gyakorlatban nem azért fogalmazunk meg városfejlesztési, településfejlesztési dokumentumok részeként interdiszciplináris elemzéseket és elképzeléseket a helyi társadalom és gazdaság helyzetére és fejlődésére vonatkozóan, hogy a társadalom- és gazdaságtudományi akadémiai kutatások szintjén dolgozzunk ki terveket a társadalom és a gazdaság fejlesztésére. Ez minden szempontból meghaladná az urbanisztikai tervezés kereteit, ami gyakorlati és elméleti okok miatt sem veheti át a társadalmi és a gazdasági fejlődés tervezésének szerepét és felelősségét. A városfejlesztési koncepciók és stratégiák tervezése során elsősorban az intézményrendszerben és szaktudományi műhelyekben felhalmozott, meglévő ismeretanyagot és információkat kell hasznosítani, amelyeket a szükségletek és a rendelkezésre álló erőforrások függvényében lehet kiegészíteni célzott vizsgálatokkal, esetleges kutatásokkal. Ennek folyamán nem szabad megfeledkezni arról, hogy közép- és hosszú távú városfejlesztési, településfejlesztési vízióinknak definíciószerűen rendelkezniük kell társadalmi- gazdasági dimenzióval, fő céljuk azonban mindezek mellett mégis az, hogy a városi szövet építési beavatkozások összehangolt rendszerével történő fizikai átalakításához adjanak iránytűt és vezérfonalat. Ezért megkerülhetetlen az építészmérnökök és mérnökök vezető szerepe ebben a tervezési folyamatban, túl azon, hogy a városfejlesztés alapvető dimenziója az építés, megvalósítható víziók csak akkor szülehetnek, ha kidolgozásuk a városfejlesztés operatív tervezése és megvalósítása eszköztárának alapos ismeretére épül.

Ebbe az ismeretanyagba nyújt alapszintű betekintést a IV. fejezet, míg a beavatkozások stratégiai megalapozásának és összehangolásának keretét szolgáló stratégiai tervezés további részleteit a III. fejezet tárgyalja azután, hogy a II. fejezetben bemutatjuk azokat az aktuális városfejlesztési és településfejlesztési kihívásokat, amelyek megválaszolása mai ismereteink szerint a következő évtizedek városfejlesztésének legfontosabb feladatai közé tartoznak.

II. AKTUÁLIS KIHÍVÁSOK

II.1. A városok spontán térbeli szétterülése

II.1.1. A spontán és a tervezett szuburbanizáció

Már Cerdá így ír az 1867-ben megjelent *Teoriában*: "a terjeszkedő szuburbiák jogos kárpótlást jelentenek arra a számtalan gondra, amelyet a sűrűn lakott urbanizációk lakosaikra kényszerítenek. Sajnálatos, hogy hasonló jellegű kárpótlás nem adatik meg minden társadalmi osztálynak."³⁷ Majd azzal folytatja, hogy "általában a szuburbiák nem szabályosak. Semmilyen törvénynek sem engedelmessé válnak: a szuburbiákban lévő

³⁷ Az urbanizáció általános elmélete, 236.o.

épületek, belterületi utak az egyéni akarat és önkény megnyilvánulásai. Minden urbéban – kiterjedéstől függetlenül – vannak városi rendeletek, amelyek általában túl szigorúan szabályozzák mind az építkezést, mind az úthálózatot. Azonban a rendeletek szabályai nem érintik a vidéket, ahol a szuburbiák lassan létrejönnek anélkül, hogy a városi vagy az állami hivatalok figyelmét felkeltenék. Ezért ennél a fajtánál, ahol az építkezésnek és az utaknak csak az egyén érdekei szabnak határt, érvényesül a legnagyobb szabadság. E szabadság számos előnnyel, azonban jelentős hátrányokkal is jár.³⁸

A szuburbanizáció azonban nemcsak a városok fejlődését végigkísérő spontán jelenség. Az ipari forradalom időszakában robbanásszerű növekedésnek indult ipari nagyvárosok zsúfoltsága és egészségtelen életkörülményei a Cerdá után színre lépő újabb generáció számára is sorsdöntő kihívást jelentettek.

A XIX. század második felében az ipar fejlődése, a globális pénzügyi központi szerep kialakulása, a gyarmatbirodalom fővárosának funkciója és a kereskedelmi központi szerepkör, a hozzájuk kapcsolódó bevándorlással és a vidéki népesség beáramlásával azt eredményezte, hogy a felduzzadt London méretei és egyes városrészeinek életkörülményei már szinte elviselhetetlenné váltak. Erre a helyzetre reagálva fogalmazódott meg az urbanisztika Sitte után következő Ebenezer Howard új elmélete – amit Cerdá már 1867-ben, átfogó elmélete részeként megfogalmazott – a kertvárosok fontosságáról *Tomorrow: A Peaceful Path to Social Reform* című könyvében, egyfajta új utópiában, amelyben kifejti a kertvárosok elméletét. A mű azonnali hatalmas sikere azt eredményezte, hogy 1899-ben megalakulhatott a Kertvárosok Egyesülete, és 1903-tól elindíthatta az első kertváros megvalósítását Letchworthben.³⁹ Ezek az eredmények inspirálták Amerikában Frank Lloyd Wright nagyhatású elméleti és gyakorlati munkásságát, amit a kertvárosok érdekében kifejtett. Nagy-Britanniában pedig az építész Raymond Unwin vitte tovább az autodidakta Howard által elindított folyamatot, aki gyakorlati és elméleti tevékenységével maradandó módon fejlesztette tovább a kertvárosok építését. A kertvárosi mozgalom azután stratégiai és urbanisztikai okokból a népesség és a gazdaság Londonban történő koncentrálódásának az ellensúlyozására és oldására kialakított, a II. világháború befejeztével a gyakorlatba átültetett brit területfejlesztési politika egyik fő irányát jelentő "New Towns" – új városok – építésében teljesedett ki.⁴⁰

II.1.2. A szuburbanizáció elfajulása, a dezurbanizáció

A spontán szuburbanizáció, amint azt a *Teória* is jelzi, a Londonnál kisebb – sőt jóval kisebb – városok fejlődésének is természetes velejárója, ami az elmúlt másfél évszázad folyamán a fejlődés előrehaladásával párhuzamosan bontakozott ki a különböző városokban. Megfigyelhetjük ezt a jelenséget Budapest fejlődését tanulmányozva is. Már a Rózsadomb és a Hegyvidék villákkal történő beépülésének kezdete is a XIX. század elején a fővárosi szuburbanizációs folyamat első hullámának tekinthető. Ez folytatódott azután egyre újabb, kifelé haladó koncentrikus hullámokban a II., a III., a XII., és a XI. kerület újabb és újabb kertvárosi részeinek kiépülésével, egészen a gazdasági válság kezdetéig. Ez a szuburbanizációs folyamat lépett át már a 80-as években, és erősödött fel a 90-es években a Főváros körül minden irányban, a Fővárosból kiáramló – illetve oda meg nem érkező – népességgel betelepítve a környező községeket. Hozzá kell tenni, hogy a Budapest körüli egykori községek (mai peremkerületek) és mai települések a XX. század elejétől kezdve a vidékről a Fővárosba induló népesség jelentős része letelepedésének helyszínei voltak. Tehát a szuburbanizáció a Budapest körüli területekre is kiterjedt a II.

³⁸ Uo. 104-105.o.

³⁹ L'urbanisme, utopies et réalités, 277.o.

⁴⁰ Pierre Merlin: L'aménagement du territoire, Paris, Presses Universitaires de France, 2002, 79-116. o.

Világháború előtti időszakban is. A szuburbanizáció jelenségét azonban az utolsó két évtizedben nemcsak a metropoliszban figyelhetjük meg. Az újabb vizsgálatok felhívják a figyelmet arra, hogy az elmúlt két és fél évtized folyamán markáns szuburbanizációs folyamat alakult ki egyes dinamikus fejlődő vidéki nagyvárosokban, illetve funkcionális várostérségekben is, mint például Győr vagy Szombathely.

A szuburbanizáció akkor válik dezurbanizációvá, amikor a várost a kertvárosok kedvéért elhagyó népesség elköltözése olyan mértékű népességfogyást eredményez az elhagyott városban, hogy az előregedés és a természetes népességfogyás jelenségével összeadódva az "eredmény" olyan mértékű népességszám csökkenés – különösen a magasabb státuszú, a közszféra és a vállalkozások szempontjából több bevétel generálására képes társadalmi csoportok tekintetében – ami hosszabb vagy rövidebb távon az elhagyott város társadalmi, környezeti és gazdasági szempontból fenntartható fejlődését teszi kérdésessé.

A dezurbanizáció jelenségére és veszélyeire egyes nyugat-európai városok tapasztalatai már régebb óta felhívják a figyelmet. Magyarországon a dezurbanizáció jelensége Budapest népességének és városi szövetének rendszerváltozást követő változásai nyomán vált jól megfigyelhetővé. A tehetősebb társadalmi csoportok gyakorlatilag elhagyták a kulturális és építészeti örökség szempontjából legértékesebb belső városrészeket, amelyekben felerősödtek a fizikai szlömösödés, és a hátrányos helyzetű, leszakadó társadalmi csoportok szegregációjának folyamatai, egyre nagyobb költséggel, és nehezebben kezelhető helyzeteket előidézve. A népességnek a város belső részét elhagyó, jobb anyagi helyzetű része a város határán belüli kertvárosi városrészekben és az agglomeráció gyorsuló ütemben benépesülő településein telepedett le. A veszélyekre, és a folyamat megfordítása érdekében elengedhetetlen városrehabilitáció elindításának szükségességére egyes szakértők, már a '90-es évek legelején figyelmeztettek, abban az időben azonban az ilyen figyelmeztetések az előzőekben említett általános szemlélet miatt a nyomokban meghozott Fővárosi Közgyűlési döntések ellenére sem tudták elindítani a helyzet orvoslásához szükséges intézkedéseket.⁴¹ A fővárosi szintű városrehabilitáció elindításának hiányában a belső városrészek pusztuló városi szövege és hanyatló helyi társadalma "kifelé lökte", a zöldövezeti családi házas lakhatási lehetőségek csábítása kifelé vonzotta a fővárosból a társadalom tagjait, felpörgetve ezáltal a dezurbanizációvá fajuló szuburbanizáció spirálját. A megfigyelések szerint a városból való kiköltözés másik társadalmi mozgatórugója a tehetősebb családok motivációival szemben a városi élet magas költségei előli menekülés volt, alapvetően a paneles lakótelepekről. Ez főleg azokat érintette, akik nyugdíjba kerülésük vagy munkahelyük elvesztése miatt szegényedtek el.

Ez a dezurbanizációs folyamat feltehetően még jó darabig folytatódhatott volna, ha a 2000-es évtized végén kialakuló válság következményei nem világítják meg éles fényben, hogy ösztársadalmi és egyéni szempontból is milyen mértékű energiapazarlást és gazdasági veszteséget jelentenek a fékevesztett szuburbanizációs folyamat következtében keletkező mobilitási kényszerpályák, egész családoknak a főváros és lakóhelyük közötti, akár napi többszöri, ingázása következtében.

A vázolt folyamat egyetlen "pozitív hozadéka" talán az lehet tárgyunk szempontjából, hogy a leírtak fényében könnyen érthető, hogy mit jelent a városok térbeli szétterülése, és miért tűzi zászlajára az ellene és káros hatásai ellen folyó harcot az Európai Unió, amikor a városok fejlesztését orientálja 2014-2020-as időszakra vonatkozó stratégiai céljainak és a célok valóra váltását segítő fejlesztéspolitikai eszközeinek meghatározásával.

II.2. A fenntartható és integrált városfejlesztés követelményei

⁴¹ Bajnai László vezetésével 1993-ban készült "Budapest reneszánszáért" című javaslat Budapest városrehabilitációjának programjára, amit 1037/1994. (IX. 15.) Főv. Kgy.h. számú határozatával a Fővárosi Közgyűlés elfogadott.

II.2.1. A fenntarthatóság és az integráltság követelménye

Magyarország azok közé az európai országok közé tartozik, amelyekben a fejlesztésekre fordítható források túlnyomó többségét az Európai Unió támogatásai és a hozzá kapcsolódó kormányzati támogatások teszik ki. Az EU-tól a fejlesztések finanszírozására visszakapott pénz a magyar adófizetők pénze, felhasználásának lehetőségeit azonban az EU által meghatározott fejlesztéspolitikai célkitűzések és szabályok határozzák meg. A 2014-2020-as időszakra vonatkozó fejlesztéspolitikai célkitűzéseit az Európai Unió Bizottsága az Európa 2020 stratégiában, a strukturális alapok és a kohéziós alap közös felhasználási szabályait pedig a 1303/2013/EU rendeletben határozta meg. Az urbanisztika tekintetében – azon belül annak területfejlesztési, és településfejlesztési szintje szempontjából egyaránt – az új célrendszer, valamint a szabályozásban érvényesülő új megközelítés paradigmászerű változást jelent, amennyiben előtérbe helyezi a fenntarthatóságot és az integrált megközelítés érvényesítését a fejlesztések előkészítésében és megvalósításában. Részletesebben is látni fogjuk, ami első pillantásra is nyilvánvaló, hogy a városfejlesztés, településfejlesztés területén sem a fenntarthatóság sem az integráltság nem alakul ki spontán, vagyis nem képzelhető el tervszerűség nélkül.

Az EU 2020 stratégia⁴² az intelligens, fenntartható és befogadó növekedés célkitűzését fogalmazza meg. Ez a hármas célkitűzés azonban lényegében véve egyetlen alapvető fejlesztési irányt jelenít meg: a társadalmi, gazdasági, környezeti szempontból fenntartható fejlődését. A felsoroltak közül a városi szövet és annak funkcionálása tekintetében a fizikai beavatkozásokkal kezelhető dimenziót mindenekelőtt a környezeti fenntarthatósági szempontok határozzák meg közvetlenül.

II.2.2. A fenntartható városfejlesztés

Az utóbbi két évtized európai tapasztalatai, kutatásai és felismerései azt mutatják, hogy a fenntartható városfejlesztés környezeti dimenziója szempontjából a legnagyobb kihívást a városok spontán térbeli szétterülése jelenti (angolul: urban sprawl, franciául: étalement urbain). A városok spontán térbeli szétterülése a gazdaság fejlődésével szemben korlátokat és ellensúlyokat nem képező liberális politikai felfogás dominánssá válásával párhuzamosan Európa szerte bekövetkezett, és a '90-es években a viszonylagos gazdasági fellendüléssel párhuzamosan felgyorsult a szuburbanizáció és a dezurbanizáció folyamatainak keretében. A '90-es években megindult és az évtized végére megerősödött városi környezetvédő mozgalmak hívták fel erőteljesen a figyelmet arra a jelenségre, hogy a túlnyomórészt monofunkcionális lakóterületként működő, a központi város központjától, munkahelyi és szolgáltatási övezeteitől egyre nagyobb távolságban kialakuló szuburbiák olyan mobilitási kényszert generálnak, ami a környezeti fenntarthatóság minden szempontja szerint káros hatású. A környezeti fenntarthatóság szempontjából ugyanis a legnagyobb károkat egyrészt a CO₂ és az üvegházhatású gázok kibocsátása, másrészt az energiapazarlás okozza. A városok térbeli szétterüléséből következő, térbeli korlátozás nélküli urbanizáció a globális kereskedelem által generált áruszállításhoz kötődő hajóforgalom és közúti forgalom után szakértői vélemények szerint az előkelő második helyet foglalja el a globális felmelegedés jelenlegi ismereteink szerinti folyamatainak előidézése szempontjából. Az energiapazarlás kérdését vizsgáló szakértői vizsgálatok azt mutatják, hogy ha egy család otthonának és összes tagjának mindennemű energiafelhasználását figyelembevéve vonunk mérleget, arra az eredményre jutunk, hogy jóval kevesebb energiát használ fel egy jól hőszigetelt, a korszerű normák szerint átlagosan energiatakarékos üzemeltetésű család, amely egy város belső városrészei valamelyikében

⁴² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:HU:PDF>

él, mint az, amelyik a vonzáskörzet távoli pontjáról, a nagy költséggel előállított tökéletes passzív házából ingázik naponta személygépkocsival. Ugyanez, kisebb mértékben, érvényes a városok közigazgatási határain belül fekvő szuburbiákra is. Ebből a felismerésből született meg a harmonikusan elosztott és kialakított alközpontokkal ellátott kompakt városok elképzelése, amelyek fokozatos megvalósításával összehangolva lehet megállítani, majd megfordítani a térbeli szétterülés folyamatát. Demokratikus jogállami és piacgazdasági körülmények között egy ilyen folyamat nem indítható el és nem tartható fenn parancsszóra. Számtalan előfeltétele közül talán a legfontosabb az, hogy maga a város és annak nagyobb népsűrűségű központi, illetve belső városrészei újra vonzóak, lakhatóak legyenek a gyermeket nevelő családok, a fiatalabbak és a középkorúak, a magasabb és alacsonyabb státuszúak számára egyaránt. Ennek az előfeltétele számos városunkban a városközpont és a belső városrészek, illetve a városi alközpontok komplex városrehabilitációja és fejlesztése. A gazdasági fenntarthatóság szempontjából meg kell említeni a gazdaságfejlesztés és a munkahelyteremtés fontosságát a városfejlesztésen belül ennek gazdaságfejlesztési és fizikai dimenziójában egyaránt. A városok harmonikus fejlődéséhez szükséges forrásokat ugyanis társadalmi és egyéni szempontból is csak egy fejlődő, jól működő gazdaság közegében lehet fenntartható módon biztosítani.

A figyelmes olvasó számára valószínűleg nyilvánvaló, hogy a fenntarthatóság követelményeinek a városfejlesztés, a településfejlesztés csak akkor fog tudni megfelelni, ha tervszerűen történik. A lehetőség szerint kompakt városok kialakítása ugyanis a fent vázolt szempontok szerint nyilvánvalóan csak a város épített szövetének és funkcionális rendszerének jelentős átalakításával képzelhető el. A városi szövetnek a közjó szempontjából kedvező eredménnyel történő átalakítása pedig sokkal egyszerűbb esetekben sem oldódott meg magától a piac szereplőire és törvényszerűségeire hagyatkozva, tehát a tervszerű megvalósítás egyben azt is feltételezi, hogy a folyamatot a közsféra tartja kézben, szervezett, tervszerű és átlátható – struktúrált – együttműködésben a magánszférával.

A fenntartható városfejlesztéshez tehát megvalósításra alkalmas tervek, azok megvalósításához pedig eszközök kellene, amelyek közül "csak" az egyik a pénz, még ha a legfontosabb is. Ezeket tárgyalja a III. és a IV. fejezet, előtte azonban indokolt pillantást vetnünk a városfejlesztés néhány gazdasági kérdésére.

II.3. A városfejlesztés gazdasági dimenziója

II.3.1. A gazdaság szerepe a fenntartható városfejlesztésben

"A városi szövet és a város társadalmi, valamint gazdasági élete összefüggő rendszert alkot, melynek elemei kölcsönösen hatással vannak egymásra és együttesen, összefüggésükben határozzák meg a városi élet minőségét, a város versenyképességét, attraktivitását", szól az I.3.1. pontban a Városfejlesztési kézikönyvből idézett mondat.

A gazdaságnak kiemelkedő szerepe van a városfejlesztésben. A gazdaság dimenziója nélkül a városfejlesztés nem értelmezhető. A gazdaság helyzete és változásának folyamatai alapvetően meghatározzák a társadalom tagjainak életmódját, a különböző javak és szolgáltatások iránti igényét és keresletét, és ezáltal a városi szövet kialakításával és funkcionálásával kapcsolatos társadalmi és egyéni igényeket is.

A városfejlesztés gazdasági dimenziójának fontosságát az is jelzi, hogy legfontosabb tényezőit az építési dimenzióval együtt tárgyaljuk az I.3.1. pontban, mert a kettő szorosan összefonódik. Az említett részben leírtakból megérthető hogyan kapcsolódik össze a gazdaság helyzete és fejlődési pályája a városfejlesztés célrendszerének meghatározásával, miért van szükség a városi szövetet átalakító városfejlesztésre akkor is, ha jól működik a

gazdaság, és akkor is, ha nem. Az előzőekben említettek kiegészítése itt egy témakörben elengedhetetlen: a városfejlesztés módjának és eszközeinek tekintetében. Amint az a IV. fejezetben részletesebben is bemutatásra kerül, piacgazdasági környezetben a városi szövet komplex megújításának, illetve kialakításának feladatát a közszféra (az önkormányzat) – bizonyos szélső eseteket leszámítva – nem végezheti el egyedül, csak a magánszféra vállalkozásaival együttműködve. Ahogy az előzőekben megérthettük, hogy a piaci szereplők és a piaci törvények önmagukban – a közszféra operatív részvétele nélkül – nem hoznak létre jól funkcionáló városi szövetet, úgy a IV. fejezetben foglaltak tükrében belátható, hogy arra a közszféra sem képes a magánszféra nélkül, legalábbis demokratikus jogállami és piacgazdasági keretek között.

II.3.2. A fizetőképes piaci kereslet fontossága a városfejlesztésben

A városi szövet alakításába, valamint a városfejlesztés, településfejlesztés finanszírozásába azonban csak akkor kapcsolhatóak be megfelelő mértékben és arányban a magánszféra vállalkozásainak forrásai, ha a gazdaság általános értelemben jól működik az adott városban, illetve a térségben is. Ez az előfeltétele a kis- és közepes vállalkozások és az egyes emberek, családok anyagi gyarapodásának egyaránt. Egy bővülő, növekedő gazdaság közegében jönnek létre azok a többletforrások, amelyek a városi szövet funkcionálása keretében működő piaci szolgáltatások iránti fizetőképes keresletet biztosítani, és bővíteni tudják, és képesek finanszírozni a helyi közszolgáltatások fejlesztését is. Az említettek biztosítják a város attraktivitásához, vonzerejéhez szükséges urbanizációs háttér előfeltételeit a szolgáltatások oldaláról, ami pozitívan hat vissza magának a helyi gazdaság egészének a fejlődésére. Ugyanígy, egészséges és fejlődő helyi gazdaság, és működő ingatlanpiac szükséges ahhoz, hogy meglegyen a reálisan tervezhető, kiszámítható, fizetőképes piaci kereslet azok iránt az ingatlanpiaci termékek iránt, amelyeket a városi szövet átalakításával állítanak elő. Ha ez a feltétel teljesül, a városfejlesztés keretében kialakításra kerülő, piacképes ingatlanpiaci termékek előállítására alkalmas építési lehetőségek, építési telkek értékesítéséből realizálható közvetlen városfejlesztési bevételekkel az önkormányzat ellensúlyozni tudja a városfejlesztési kiadásokat. Kedvező gazdasági és piaci helyzetben a közvetlen városfejlesztési bevételek megközelíthetők, elérhetők, sőt akár meg is haladhatják a városfejlesztési kiadásokat. A II.1.3. pontban szerepel, hogy Magyarország azok közé az európai országok közé tartotik, amelyekben a fejlesztésekre fordítható források túlnyomó többségét az Európai Unió támogatásai és a hozzájuk kapcsolódó kormányzati támogatások teszik ki. Ez a helyzet önmagában is érzékelteti, az elhúzódo gazdasági válságból adódo nehézségek tükrében pedig nyilvánvaló, hogy a városok többségében néhány éves távlatban nem lehet a városfejlesztési projektek finanszírozását meghatározó mértékű közvetlen városfejlesztési bevételek realizálására építeni. Azokat a bevételeket azonban el kell érni, amelyeket a helyi ingatlanpiac adott állapota lehetővé tesz, még akkor is, ha ezek viszonylag kis összegűek és arányúak. Ez azért elengedhetetlen, mert a legkisebb közvetlen városfejlesztési bevétel is hozzájárul a maga léptékében az önkormányzati költségvetés tehermentesítéséhez, még ha esetleg csak nagyon kis mértékben is. A közszféra projektmenedzsment szervezetei, városfejlesztő társaságai pedig ezen keresztül jobban magukévá tudják tenni azt a szemléletet, és el tudják sajátítani azt a gyakorlatot, ami ahhoz szükséges, hogy amikor a gazdaság és a helyi ingatlanpiac működése már helyreállt, készség szinten tudják alkalmazni az ehhez tartozó eljárásokat és eszközöket, amelyeket a IV. fejezet mutat be részletesebben. Ezzel lehet elősegíteni, hogy a piaci előfeltételek kialakulásával párhuzamosan az önkormányzatok városfejlesztési, településfejlesztési feladataik ellátása során egyre jobban tudják érvényesíteni a kiegyensúlyozott költségvetési gazdálkodás

elvét, amit az Alaptörvény N) cikkelye ír elő. Ebben az építkezésben különösen fontos szerep hárul az európai uniós források felhasználásával végrehajtásra kerülő országos fejlesztési programokra, és azon belül kiemelten a Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Programra, a GINOP-ra, hiszen az ő feladatuk, hogy a fejlődést a válságból kilábalva olyan pályára állítsa, aminek eredményeként a gazdaság tartós növekedésnek indul és a helyi fejlesztésekhez kialakulnak azok a gazdasági, piaci előfeltételek, amelyek a válság előttihez képest is sokkal szélesebb körben, és nagyobb arányban teszik lehetővé, hogy az önkormányzatok az évtized végére városfejlesztési beavatkozásaik számottevő részét végső soron közvetlen városfejlesztési bevételeikből tudják finanszírozni.

Azonban amiről itt szó van, az nemcsak pénzkérdés és finanszírozási kérdés. Ez az állítás és a súlya érthetőbbé válik, ha visszakanyarodunk a fenti gondolatmenet elejének egyik téziséhez, és onnan másik irányban bontjuk ki az összefüggéseket. A bevezető gondolat lényege az volt, hogy amiként a piaci szereplők és a piaci törvények önmagukban – a közszféra operatív részvétele nélkül – nem képesek jól funkcionáló városi szövet létrehozására, úgy a közszféra is képtelen rá egyedül, a magánszféra vállalkozásai nélkül. A vállalkozások pedig csak akkor tudnak bekapcsolódni ebbe a folyamatba, ha a gazdaság jól működik általános értelemben, az adott városban, illetve a térségben is. Ennek az összefüggésnek a jelentőségét akkor lehet érzékelni, ha meggondoljuk, hogy gyakran jó adottságú, az átlagosnál kedvezőbb helyzetű városaink belső városrészeit is milyen sok és nagy kiterjedésű felhagyott, illetve alulhasznosított, egykori ipari vagy katonai létesítményekkel beépített terület foglalja el haszontalanul, elcsúfítva az egyébként vonzó város arculatát is. Ezek az úgynevezett barna mezős rehabilitációra váró területek. Számptalan esetben előfordul, hogy a közszféra operatív városfejlesztési szerepvállalása a rehabilitációjukban teljesen indokolatlan lenne, már csak azért is, mert városzerkezeti pozíciójuknál fogva, ingatlanfejlesztési projektek keretében megoldódna területük rehabilitációja. Ehhez azonban jól működő helyi piacra és gazdaságra van szükség. Amíg ez nincs, az ilyen barnamezős területek, ingatlanok ott éktelenkednek torzóként akár a város felújított főterének közelében is, vagy a városközpont más részein, hosszú évekig, esetleg évtizedekig is. Ha a gazdasági élet virágzik az adott városban, és az ingatlanpiac ennek következtében jól működik, a fizetőképes ingatlanpiaci kereslet belátható időn belül megoldja a városközponti barna mezős ingatlanok rehabilitációját.

A gazdaságfejlesztés eredményessége tehát szabad szemmel is látható, közvetlen összefüggésben van a városfejlesztés építési dimenziójának sikerességével is, nemcsak a pénzügyi dimenzióban mérhető hozadékaival.

II.4. A tervszerű fejlesztés

II.4.1. A tervszerűség igénye az Alaptörvényből következik

A tervszerűség az Alaptörvény N) cikkelyének végrehajtásába is illeszkedik, aminek (1) bekezdése kimondja, hogy "Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti".

Az átlátható költségvetési gazdálkodáshoz ugyanis nyilvánvalóan hozzátartozik a korábbinál nagyobb tervszerűség, aminek előfeltétele a városfejlesztés tervezési és megvalósítási gyakorlatának tökéletesítése, amit a jelen jegyzet is elő kíván segíteni a rendelkezésre álló keretek között. Ugyanakkor a kiegyensúlyozott költségvetési gazdálkodásnak a városfejlesztés, a településfejlesztés tervezésének és megvalósításának gyakorlatában van egy olyan dimenziója is, ami még nagyon sok kihasználható lehetőséget tartogat. Az említett lehetőség széles körű kihasználását a bevált gyakorlat tapasztalataira

épülő ismeretanyag és szakpolitikai iránymutatás elvileg már eddig is lehetővé tette, az előző időszak elején kialakult pályázati rendszer megmerevedett struktúrái, és a gazdasági válság hatásai azonban ezt végső soron megakadályozták. Az említett kiaknázatlan lehetőség lényege, hogy a városfejlesztési koncepciókban, stratégiákban és városrendezési tervekben az átalakításra kerülő városi szövet fizikai kialakítására vonatkozóan megfogalmazott (építési beavatkozással valóra váltható) célállapot általában a közszféra és a magánszféra strukturált városfejlesztési együttműködésével érhető el⁴³ demokratikus jogállami piacgazdasági körülmények között. Az ilyen típusú városfejlesztés Magyarországon bevált eszköztára és operatív városfejlesztési tervezési módszertana kialakult⁴⁴ és alkalmazása a szakpolitikai iránymutatások elválaszthatatlan részét képezi,⁴⁵ és az alapismeretek szintjén bemutatásra kerül a jelen tananyagban is (IV. fejezet). Alkalmazásuk lehetővé teszi, hogy bizonyos feltételek megléte esetén a stratégia és a koncepció célrendszerének valóra váltását szolgáló fizikai beavatkozásokkal – városfejlesztési akciókkal, projektekkel – a városfejlesztési kiadások eszközlése által közvetlen városfejlesztési bevételeket is előidézzünk, amelyek a városfejlesztési akció befejezése előtt realizálódnak az önkormányzat számára, és visszaforgathatóak az operatív városfejlesztési folyamat következő tervszerű lépéseinek finanszírozásába. Ezáltal a költségvetési terhek könnyítésével elősegíthető a finanszírozás pénzügyi kiegyensúlyozása, más értelemben pedig a városfejlesztési folyamat elején a városi szövet komplex átalakításába becsatornázott vissza nem térítendő támogatások a további fejlesztésekhez szabadon felhasználható helyi pénzalapot hozhatnak létre a tervezett fejlesztések végrehajtásának eredményeként, a következő időszak finanszírozási forrásainak biztosítására érdekében, elősegítve a fenntartható költségvetési gazdálkodás elvének gyakorlati érvényesítését.

II.4.2. A tervszerű fejlesztés fontossága a 2014-20-as európai uniós kontextusból is következik

A korábbi, pályázati rendszer rendkívüli mértékben megnehezítette, hogy térben, időben, fizikailag és funkcionálisan összekapcsolódó, egymást feltételező, illetve erősítő elemekből álló, integrált fejlesztési folyamatokat egészben véve meg lehessen tervezni és valósítani támogatásokból, amikor az egyes részeket külön-külön pályázatok megnyerése esetén lehetett finanszírozni, ha egyáltalán léteztek a szükséges pályázatok. Ennek következtében a megvalósult pályázati projektek minden eredményük ellenére csak nagyon ritkán tudtak összeállni integrált fejlesztésekké, és a szükségesnél kisebb mértékben hozták a megcélzott szinergiákat és multiplikátor hatásokat.

Feltehetően ezt ismerte fel az Európai Unió is, amely saját fejlesztéspolitikájában szintén paradigmátikus változtatást vezetett be a 2013. december 17-én a Közös Stratégiai Keretbe átsorolt strukturális alapokra vonatkozóan jóváhagyott új szabályozásával⁴⁶, amely a területi, ágazati és funkcionális szempontból integrált – tehát definíciószerűen tervszerű – fejlesztési gyakorlatra való áttérés szükségességét deklarálja.

III. AZ OPERATÍV VÁROSFEJLESZTÉSI TERVEZÉS

A tervszerű fejlesztéshez először is megvalósítható hosszú- és középtávú városfejlesztési tervekre, valamint a koncepciók és a stratégiák valóra váltásához szükséges, a városi szövetbe építési tevékenységgel történő beavatkozások végrehajtását konkrétan

⁴³ Részletes leírását lásd: Bajnai László Városfejlesztés c. könyvében.

⁴⁴ Részletes leírását lásd: Bajnai László Városfejlesztés c. könyvében.

⁴⁵ NGM Területfejlesztési és Építésügyért felelős Szakállamtitkárság: Városfejlesztési Kézikönyv.

⁴⁶ 1303/2013/EU rendelet

megalapozó operatív városfejlesztési tervekre van szükség. A városi szövet átalakítása a kihívások megválaszolása érdekében általában hosszú időn, több önkormányzati cikluson át tartó, pénzügyi és műszaki-fizikai vetülete szempontjából rendkívül összetett folyamat, amelynek kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható önkormányzati gazdálkodással történő végigvitele nem képzelhető el egy jól működő tervezési és megvalósítási rendszer, és a hozzá tartozó tervezési eszközök nélkül.

III.1. A stratégiai tervezés, híd a koncepció és az operatív városfejlesztési tervezés között

Az operatív városfejlesztés alapja a megvalósítható településfejlesztési koncepció és stratégia, valamint az őket megalapozó vizsgálat, amit a 314/2012 (XI. 8.) Korm. rendelet szabályoz. Rájuk épül az egymással is összefüggő rendszert képező, szabályozáson alapuló és az operatív városfejlesztés egyaránt. Az operatív városfejlesztés alapidokumentuma a stratégia, amelynek operatív városfejlesztési tartalmán és megvalósíthatóságán múlik, hogy sikerül-e a stratégiai fejlesztési célkitűzések valóra váltása, a jövőkép megközelítése. A stratégiák készítésekor a legnagyobb kihívást az operatív városfejlesztés dimenziója jelenti, ezért az alábbiak ennek az eszközeire összpontosítanak.

III.1.1. Az operatív városfejlesztés az Integrált Településfejlesztési Stratégia meghatározó dimenziója

A Településfejlesztési Koncepció és az Integrált Településfejlesztési Stratégia célrendszerének alapvető logikai összefüggései már bemutatásra kerültek. A stratégia a középtávú, 7-10 éves városfejlesztési célkitűzéseket fogalmazza meg, amelyeket az önkormányzat a stratégia keretében tervezett beavatkozásokkal valóra akar váltani.

A tervezett beavatkozások közül a városi szövet tervszerű, komplex átalakítása szempontjából az egyes akcióterületeken megvalósításra kerülő fejlesztések bemutatása a legnagyobb jelentőségű. Ez adja meg annak a lehetőségét, hogy az önkormányzat a stratégia keretében áttekintő képet tudjon alkotni a tervezett városfejlesztési akciók rendszeréről, hogy ki tudja használni a megvalósításuk szinergiáiból származó előnyöket. A jelenlegi ITS előző generációját jelentő IVS gyakran csak a forrásszerzést szolgálta, nem volt több, mint a pályázat kötelező mellékleteként előállított dokumentum, amelynek egyetlen funkciója a pályázati projektcsomag alátámasztása volt. Ebből a megközelítésből az a szokásos eljárás alakult ki, hogy az IVS gyakran "összecsúszott" egyik irányból a pályázattal, míg a másik irányból operatív városfejlesztési tartalma kimerült a pályázati (kiemelt) projekt bemutatásában és alátámasztásában. Ezzel az eljárással elsikkadt az a lehetőség, hogy az IVS-t az önkormányzat a középtávú, választási ciklusokon átnyúló operatív városfejlesztési tevékenységének keretként és koordinációs eszközeként használja. Az EU 2014-20-as új szabályozása, az integrált fejlesztések előtérbe helyező új elvei és fejlesztési célkitűzései, a 314/2012. (XI.8) Kormányrendelet tartalmi előírásaival összhangban, abba az irányba mutatnak, hogy az ITS-nek vissza kell kapnia azt a szerepet az operatív városfejlesztési folyamat összehangolt rendszerének kialakításában, amit a Városfejlesztési Kézikönyvben a szakpolitikai útmutatás eredetileg is szánt neki.

A komplex városi szövet tervszerű átalakításához nélkülözhetetlen a városfejlesztési akciók kiforrott fogalmainak, összefüggéseinek, tervezési és megvalósítási eszközeinek megismerése és megértése, ami támpontul szolgálhat az újabb elméleti megközelítésekben megjelent, velük összefüggő, illetve átfedő, kulcs- illetve hálózatos projektek, és a konkrét területi vetülethez nem köthető fejlesztési elképzelések tervezéséhez, megvalósításához is.

III.1.2. Az operatív városfejlesztési tervek megjelenítése az Integrált Településfejlesztési Stratégiában

Az említetteknek megfelelően, az ITS-ben a megvalósítás szolgálatában meghatározásra és bemutatásra kerülő beavatkozások közül tárgyunk szempontjából a leglényegesebbek az akcióterületi fejlesztések. A tervezés természetéből következően ezek, illetve projektelemeik előkészítettsége a legváltozatosabb szinten van a stratégia készítésének pillanatában. Lehet olyan, teljesen reális városfejlesztési elképzelés, ami még a rendezési tervekben, és koncepciók szintjén sem jelent meg korábban, és lehetnek olyanok is, amelyekre jogerős építési engedéllyel rendelkező műszaki tervek is vannak. Az utóbbi jelenthet előnyt, de nem feltétlenül: ha például a konkrét terv nem egy kedvező eredménnyel megvalósítható, az aktuális fejlesztéspolitikai célrendszerhez illeszkedő projektet jelent, nem illeszthető be a stratégiába. Ezért az ITS-nek a beavatkozások tervezésekor nem az a feladata, hogy átvegye az operatív városfejlesztési terv szerepét, hanem az, hogy az operatív városfejlesztési tervezés szemléletével és módszereivel előrevetítse az egyes potenciális városfejlesztési akciókat, és áttekintő képet adjon róluk. Ezt a képet fizikai és pénzügyi dimenzióban célszerű megalkotni. A rendelkezésre álló ismeretek szintjén – előzetes és indikatív jelleggel előre kell vetíteni a városi szövet átalakítását és annak pénzügyi paramétereit, a stratégia készítésekor rendelkezésre álló adatok és információk mélységének és pontosságának megfelelően, a lehetőségeknek megfelelő, arányos, és célszerű ráfordítással. Optimális esetben ez azt jelenti, hogy az ITS-ben tervezett hét-tíz éves időtávra vonatkozóan az önkormányzat által megvalósítani tervezett városfejlesztési akciók tekintetében lehatárolásra kerül az akcióterület, bemutatásra kerülnek az akcióterület városi szövetének adottságai, és átalakításának fő irányai, valamint ennek pénzügyi paramétereit, az operatív városfejlesztési tervezés logikáját követve.

Az így feldolgozásra került akcióterületi fejlesztések a város alaptérképén, illetve morfológiai tervén ábrázolva áttekinthetővé teszik a városfejlesztési akciók térbeli és funkcionális összefüggéseit. Az előrevetített akciók összefoglaló pénzügyi koncepciója a potenciális finanszírozást teszi áttekinthetővé. A fizikai beavatkozások és pénzügyi paraméterek együttes áttekintésével jut az önkormányzat olyan döntési helyzetbe, hogy a támogatásokat, illetve finanszírozást biztosító szervezetekkel lefolytatásra kerülő egyeztetésekkel párhuzamosan meg tudja fogalmazni a meghatározott időszakban megvalósításra kerülő fejlesztési akciókat, amit a végrehajtás folyamán évente célszerű aktualizálni az operatív városfejlesztési tervek éves beszámolási és aktualizálási rendjével összehangolva.

III.2. Alapfogalmak: városfejlesztés és ingatlanfejlesztés⁴⁷

Az önkormányzati fejlesztési elképzelések alapján a fejlesztéseket megalapozó városrendezési tervekben az egyes városrészekre megfogalmazott, a jövőben elérendő célállapot nagyszámú és sokféle elemből tevődik össze. Az a sokszereplős, tervszerűen végrehajtott, összehangolt tevékenységet jelentő folyamat, amely a kiinduló állapotból a célállapot eléréséhez vezet, nem más, mint maga az operatív városfejlesztés.

Egy ilyen összetett és hosszan tartó, nagy léptékű folyamat, amely sok eltérő motivációjú szereplő közreműködését feltételezi, nem működhet eredményesen, ha nem tisztázottak az alapvető fogalmak, szerepek és érdekeltségek. Mivel a kiinduló állapotra jellemző telekstruktúra átalakításával létrejövő új beépítés kialakítása az építési vállalkozások és az

⁴⁷ Városfejlesztés, 37-42. o.

ingatlanfejlesztők közreműködése nélkül ugyanúgy nem képzelhető el, mint egy sor önkormányzati kompetenciába tartozó feladat, az operatív városfejlesztésben szükség van a közszféra és a magánszféra együttműködésére.

A helyi önkormányzatokat nemcsak Magyarországon, hanem az EU legfejlettebb alapító országaiban is az jellemzi, hogy lehetőségeik általában szűkösebbek fejlesztési igényeiknél, így elsősorban a magánszférával való együttműködésre alapozhatják a településrendezési tervekben megfogalmazott komplex településfejlesztési célkitűzéseik valóra váltását. Ebben az együttműködésben azonban két ellentétes motivációt kell összebékíteni egy operatív városfejlesztési folyamat koherens rendszerében: a közszféra szereplőinek feladata a közjó szolgálata, a magánszféra vállalkozásait a lehető legnagyobb profit elérése motiválja. A „városfejlesztés” és az „ingatlanfejlesztés” fogalmainak meghatározásában ezek az eltérő motivációk képeződnek le.

III.2.1. Városfejlesztés

A városfejlesztés általában egy nagyobb összefüggő területre terjed ki, aminek indokolt esetben, legkisebb területi kiterjedése egy átlagos belterületi fejlesztés esetében egy telektömb lehet. Általában operatív városfejlesztés történik mindig, amikor a város területén történő fejlesztési beavatkozás egy viszonylag nagy, számos ingatlant lefedő összefüggő területen vagy annak egy részén azzal a szándékkal változtatja meg az eredeti telekosztást, hogy meggyorsítsa a városi szövet mutációinak „normális körülmények” között lassú és véletlenszerű folyamatát, hogy az átalakulás gyorsabban haladjon az adott területre vonatkozóan megfogalmazott közérdekű célok felé.

A komplex tartalmú operatív városfejlesztést tisztán pénzügyi szempontból tekintve, a térben és időben nagyon változatos képet mutató európai tapasztalatok tükrében látható, hogy egy városfejlesztési akció végrehajtásával előállítható közvetlen városfejlesztési bevételek, és az elérésükhöz szükséges fejlesztési kiadások egyenlege pozitív előjelű, negatív előjelű, vagy nulla is lehet. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy az ingatlanpiaci szempontból a legpiacképesebb tartalommal, a legjobb helyen, a legjobb időben megvalósuló városfejlesztési akciók kivételével, az akcióterületen felmerülő összes költséget figyelembe véve az egyenleg az esetek többségében negatív előjelű. A negatív előjel azonban önmagában nem lehet akadálya egy komplex városfejlesztési akció megvalósításának, hiszen a közszféra által végzett közérdekű tevékenység lényegéhez hozzátartozik, hogy akkor is el kell végezni, ha a végrehajtás során kevesebb közvetlen városfejlesztési bevétel képződik, mint amennyi kiadás jelentkezik. A bevételek jelentőségét ebben a tevékenységi körben nem a lehető legnagyobb profit elérésének lehetősége adja, hanem az, hogy a városrendezési tervben megfogalmazott közérdekű önkormányzati városfejlesztési célok elérése összességében annyival kevesebbe kerül, mint amennyi bevételt a fejlesztés végrehajtása során a fejlesztés révén közvetlenül elő lehet állítani. A városfejlesztési akció keretében képezhető közvetlen fejlesztési bevételek, és a jelentkező fejlesztési kiadások egyenlegének előjelét döntően meghatározza a komplex városfejlesztési akció konkrét tartalma. Vannak olyan esetek, amikor a közszféra komplex városfejlesztési elképzelése tisztán pénzügyi szempontból nyilvánvalóan veszteségesen valósítható meg. Ilyen például egy szociális vagy egy barna mezős városrehabilitációs akció még a legkedvezőbb gazdasági és piaci környezetben is, a természeténél fogva. A megvalósítás kényszere azonban ilyenkor is a parancsoló szükségszerűség súlyával nehezedik az önkormányzatra, a városi szövet pusztulásának megállítása, vagy a településrészben felgyorsult kedvezőtlen társadalmi és gazdasági folyamatok megállítása érdekében.

A városfejlesztés célja általában egy komplex építési program megvalósítása egy nagyobb összefüggő területen, aminek megvalósítása akár egy évtizednyi vagy hosszabb időt is igénybe vehet, és nagyon ritkán kevesebb három-négy évnél.

A városfejlesztés tartalmát az adott településrészre vonatkozó településrendezési tervben foglalt komplex program megvalósítása képezi. A városfejlesztés mindig egy adott településrész komplex fejlesztésére vagy rehabilitációjára irányul, konkrét funkcionális tartalma a településrendezési tervnek megfelelően lehet például településközpont fejlesztése, illetve rehabilitációja, különböző kategóriájú lakóterületek fejlesztése, illetve rehabilitációja, szociális városrehabilitáció, turisztikai vagy rekreációs célú települési területek fejlesztése, illetve rehabilitációja, „barna mezős” rehabilitáció stb.

*A városi szövet egy új vagy megújított darabjának szerkezeti vázát alkotó közterületek komplex kialakítása vagy megújítása általában nyilvánvalóan nem várható a magánszféra vállalkozásaitól, hanem a feladat természetéből következően a városi önkormányzat kompetenciájába tartozik. A településfejlesztés feladatait a települési önkormányzatoknak kell ellátni. Bár igaz, hogy – ebben a tekintetben a hazai törvényi szabályozás előtt még jelentős fejlődési lehetőség áll a fejlett európai országok operatív városfejlesztési jogi eszköztárához viszonyítva, ebből a meglévő törvényi alapvetésből kiindulva is egyértelműnek látszik, hogy a fentiekben körülírt *operatív városfejlesztés, településfejlesztés önkormányzati feladat* Magyarországon is. Ezért támogatja végrehajtását a Kormány és az Európai Unió is.*

III.2.2. Az ingatlanfejlesztés fogalma, illetve kapcsolata a városfejlesztéssel

Ingatlanfejlesztésen egy olyan projekt értendő, amely mindig az ingatlanfejlesztési projektet magában foglaló városfejlesztési akcióterületnél kisebb területen valósul meg. Az ingatlanfejlesztés általában térben jól körülhatárolt projekt, amely egy vagy néhány ingatlanon valósul meg. Néhány határesetet kivéve az ingatlanfejlesztési projektek lényegéhez tartozik a jól körülhatárolható, viszonylag kis térbeli kiterjedést jelentő projektméret. Ezt tudják finanszírozni azok a kis és közepes méretű építési vállalkozások, akik a piaci szereplők többségét alkotják az építőiparban, és ez biztosítja számukra, hogy belevághassanak egy finanszírozási és megtérülési szempontból kezelhető, alacsony kockázatot jelentő, viszonylag jól kiszámítható projektbe.

Ingatlanfejlesztésen pénzügyi szempontból egy olyan projekt érthető, amelynek megvalósítása jól kalkulálható profitot eredményez. A vállalkozás lényegével nem egyeztethető össze, hogy a vállalkozási tevékenység előre eltervezett veszteséget állítson elő.

Az ingatlanfejlesztés célja alapvető motivációjából következően mindig egy térben és időben jól körülhatárolt projekt megvalósítása, amit egy kisebb területen viszonylag rövid idő, maximum két-három év, alatt meg lehet valósítani.

Az ingatlanfejlesztés tartalmát általában egy-egy épület, épületegyüttes vagy épületcsoport megépítése jelenti a városfejlesztési akción belül. Az ingatlanfejlesztés funkcionális szempontból általában olyan jól értékesíthető ingatlanpiaci termékek, illetve kombinációik előállítására irányul, mint például a különböző kategóriájú bevásárló és szórakoztató központok, üzletek, irodaházak, parkolóházak, lakások.

Az ingatlanfejlesztési projekt profitábilis, jól kezelhető méretű, rövid idő alatt megvalósítható, jövedelmezősége prognosztizálható profit mellett jól kalkulálható, ezért *a magánszféra vállalkozásai végzik.*

A városfejlesztés és az ingatlanfejlesztés (építési vállalkozás) kölcsönös összefüggésben levő szakmai és gazdasági tevékenységek. Az operatív városfejlesztés piaci körülmények között nem valósítható meg ingatlanfejlesztők, építési vállalkozások nélkül. Eredményes

városfejlesztési akció nem képzelhető el sikeres építési vállalkozások nélkül, és viszont. Sikeres építési, ingatlanfejlesztési projekt „zöld mezőben” és átalakítást igénylő beépített városi területen nem képzelhető el operatív városfejlesztés nélkül. Természetesen ahhoz, hogy az ingatlanfejlesztés értelmezhető legyen, jól működő ingatlanpiac és gazdaság szükséges. Ha a gazdaság nem, vagy csak akadozva működik, leáll, vagy akadozik a városfejlesztés is. Az ilyen helyzetekben van különösen nagy jelentőségük a támogatásoknak! Egyrészt azért, hogy a gazdaságot átsegítsék a válságos időszakon, és fenntartható fejlődési pályára állítsák. Másrészt azért, hogy fenntartsák a városfejlesztés folyamatát olyan strukturális városfejlesztési beavatkozások finanszírozásával, amelyek közvetlenül vagy a hozzá szükséges urbanisztikai háttér fizikai és szolgáltatási előfeltételeinek a biztosításával elősegítik a gazdaság fejlődését, vagy olyan feladatokat oldanak meg, amelyek nélkülözhetetlenek ahhoz, hogy a városfejlesztés társadalmi, környezeti és gazdasági szempontból fenntartható pályára álljon. A gazdaságfejlesztésben fontos szerepe van az ipari területek fejlesztésének annak érdekében, hogy befektetők és versenyképes ipari vállalkozások beruházásaival ipari munkahelyeket lehessen teremteni. Az ipari létesítmények megépítése az építési telteken nem ingatlanfejlesztés, de a munkahelyteremtő beruházásokat megvalósító vállalkozás szerepe azonos a fent leírt ingatlanfejlesztési projekteket megvalósító szerepével a városfejlesztés szempontjából. Az ipari befektetőnek ugyanúgy a beépíthető építési telekre van szüksége, mint az ingatlanfejlesztőnek. Nem foglalkozik egész ipari területek és alapinfrastruktúráik kialakításával, hogy azon belül egy telken építkezni tudjon. Vagy talál alkalmas építési telket egy adott helyen, vagy ha nem, elviszi oda a befektetést, ahol van telek. Ezzel az analógiával az ingatlanfejlesztésre írtak érvényesülnek az ipari beruházásokra vonatkozóan is.

Az egymásra épülő elemekből álló folyamatot valakinek irányítania, az összehangolást valakinek biztosítania kell a két szereplői kör közül. Ez az önkormányzat. Az önkormányzat azonban nem tehet akármit, mivel a végső mű sikere a vállalkozások által előállításra kerülő egyes elemek, ingatlanpiaci termékek piacképességén és sikerén múlik. Az önkormányzatnak tehát tudnia kell tervszerűen, kiszámíthatóan és szervezeten együttműködni az ingatlanfejlesztővel, építési vállalkozóval, ha csak nem tudja megoldani, hogy a közszféra finanszírozásával épüljön meg egy vegyes funkcionális és tulajdoni összetételű városfejlesztési akcióterületen az utolsó magántulajdonú épület is. Ezt a képtelenséget azonban normális körülmények között egyetlen önkormányzat, egyetlen fejlesztési területen sem tudja elérni egy demokratikus jogállamban és egy piacgazdaságban. Ennek megfelelően nincs más lehetőség, mint hogy az önkormányzat – minden lehetőséget és összefüggést figyelembe véve, általános értelemben a közszféra – a magánszféra vállalkozásaival tervszerűen, kiszámíthatóan és szervezeten – röviden strukturáltan – együttműködve valósítsa meg operatív városfejlesztési feladatai elvégzésével a rendezési terv által meghatározott komplex városfejlesztési célokat.

III.3. A városfejlesztési akció beavatkozásainak tervezése

Az akcióterületi terv (ATT) az akcióterületen megvalósításra kerülő városfejlesztési akció terve, ezért nevezzük városfejlesztési akciótervnek is. Az összehangolt projektsorozat végrehajtásából álló városfejlesztési akció azt jelenti, hogy az akcióterület fejlesztését a végrehajtás alapjául szolgáló ATT-ben meghatározott

- idő alatt (ez sok esetben több önkormányzati választási ciklust jelent),
- mennyiségi és minőségi paraméterekkel,

– pénzügyi paraméterekkel, vagyis a városfejlesztési akció tervében foglalt pénzügyi tervében rögzített városfejlesztési kiadásokkal és (ha az adottságok alapján ez lehetséges) közvetlen városfejlesztési bevételekkel kell végrehajtani.⁴⁸

Az akcióterületi terv, mint minden városfejlesztési terv, az integrált településfejlesztési stratégiához hasonlóan egy előzetes és indikatív terv. Akár előzetes akcióterületi tervként készül a fejlesztés egy kezdeti fázisában, döntéselőkészítő dokumentumként, akár végleges akcióterületi tervként, mint a több éves megvalósítás alapja, egy állomást jelent a fizikai (építési) beavatkozások összehangolt rendszere komplex (műszaki és pénzügyi) megtervezésének folyamatában. A 7-8 vagy éppen 10 év alatt megvalósításra kerülő városfejlesztési akció összes építési projektjének terve a folyamat természetéből következően nincs kész még a végleges akcióterületi terv jóváhagyásakor sem, hanem gördülő tervezéssel készül az akciótervben meghatározott, éves szakaszokra bontott ütemezésnek megfelelően. Az akcióterv nemcsak megvalósítási, hanem az akció végrehajtására vonatkozó átfogó tervezési programként is szolgál. A városfejlesztési akció tervének elkészültével körvonalazódik az önkormányzat számára, hogy a közszféra és a magánszféra milyen szereposztásban, *milyen* mennyiségi és minőségi jellemzőkkel *mit* valósít meg a városfejlesztési akcióterületen az akcióterv urbanisztikai megalapozásában a maga komplexitásában meghatározott célállapot elérése érdekében.

Az akcióterv felépítésének logikája is rávilágít, hogy a város egy új vagy megújult darabját a közszféra csak a magánszféra vállalkozásaival együttműködve tudja létrehozni az operatív városfejlesztés eredményeként. Az önkormányzat aktív részvétele saját városfejlesztési elképzeléseinek megvalósításában eleve feltételezi azt, hogy partneri együttműködést tud kialakítani a magánszférával, amelynek közreműködésétől és befektetéseitől várja saját városfejlesztési elképzeléseinek teljes értékű megvalósítását.

III.3.1. Helyzetelemzés és urbanisztikai megalapozás a Program és a Pénzügyi Terv kidolgozásához

Először helyzetelemzés készül a meglévő állapot vizsgálatával a tervezett akció megvalósíthatósága szempontjából. A helyzetelemzés alapvető fogalmakból és összefüggésekből adódó fő témakörei a következők:⁴⁹

- Az akcióterület szabályozási tervének áttekintése;
- Megelőző városrehabilitációs tevékenységek bemutatása;
- Az akcióterület társadalmi-gazdasági és környezeti jellemzőinek bemutatása, a problémák feltárása a demográfiai, gazdasági, társadalmi, munkaerőpiaci, jövedelmi helyzet, a környezeti értékek és károk bemutatásával, a közigazgatási és közösségi szolgáltatások és a közbiztonság helyzetének ismertetésével;
- Az akcióterület műszaki-fizikai, infrastrukturális jellemzőinek bemutatása, problémák feltárása;
- Az akcióterületen belüli és az akcióterületet feltáró (akcióterületen kívüli) meglévő közlekedési hálózat helyzete;
- Az akcióterületen belüli és az akcióterületet feltáró (akcióterületen kívüli) meglévő közműhálózat és nem hálózatos szolgáltatások helyzete;
- Lakáshelyzet;
- Közigazgatási és közösségi szolgáltatásokat nyújtó közcélú létesítmények helyzete;

⁴⁸ Városfejlesztési Kézikönyv, 97.o.

⁴⁹ Uo. 73-81. o.

- A tulajdonviszonyok értékelése;
- A tulajdonosi, együttműködési szándékok vizsgálata;
- Piaci igények, lehetőségek vizsgálata.

Továbbá javasolt az akcióterületen, illetve ahhoz kapcsolódóan mindazon településszerkezeti problémákat bemutatni, melyeket a fejlesztések révén kezelni kívánnak. A vizsgálati szempontok a városi szövet, valamint a helyi társadalom és gazdaság adottságainak, problémáinak és fejlődési lehetőségeinek megfelelően értelemszerűen alakíthatóak, kiegészíthetőek. A vizsgálatok a velük összehangolva körvonalazódó városfejlesztési akció megvalósíthatósága szempontjából készülnek.⁵⁰

A vizsgálatok eredménye visszahathat a városfejlesztési akcióterület lehatárolására. Az akcióterület lehatárolása csakúgy, mint a vizsgálat, az akcióterületi terv elkészültekor zárható le véglegesen az adott tervezési fázisban, mivel a tervezés során felmerülő szempontok mindezekre visszahathatnak.

Az akcióterületi terv városrendezési és városépítészeti megalapozását korábban alapvetően a rendezési terv biztosította. A fejlesztéseket megalapozó rendezési tervek ideális esetben a megvalósíthatóság piaci és gazdasági szempontjainak megfelelően világosan és egyértelműen meghatározták a városfejlesztési akcióterületen a városfejlesztési akció végrehajtásával elérni kívánt célállapotot a maga komplexitásában. Ebben az esetben az operatív városfejlesztési koncepció megfogalmazásához a városrendezési tervből egyértelműen kiolvasható volt a városrész tervezett beépítési, közlekedési és zöldfelületi rendszere. Ezek alapján egyértelműen megfogalmazható volt az operatív városfejlesztési koncepcióban a közszféra és a magánszféra építési programja. A másik eset, amikor a rendezési terv azért jött létre megvalósításra alkalmas tartalommal, mert egy régóta folyó, sikeres akció folytatására, és akcióterületének kiterjesztésére készült, a gyakorlatban kialakult, és a piac által visszaigazolt megvalósíthatósági kritériumoknak megfelelő tartalommal, alátámasztó munkarészeivel együtt olyan részletességgel, amely egyértelműen meghatározta a közszféra építési feladatait és a magánszféra építési lehetőségeit. Mind a két említett eset viszonylag ritkán fordult elő a gyakorlatban.

Sokszor szükséges volt a településrendezési tervek tartalmának pontosítása annak érdekében, hogy az operatív városfejlesztés konkrét feladatait az operatív városfejlesztési koncepcióban meg lehessen határozni. Ez a pontosítás az esetek jelentős részében nem tette szükségessé a rendezési terv módosítását, mert a szabályozási terv tág és rugalmas kereteket adott meg. Az operatív városfejlesztési koncepció a rendezési terv jóváhagyott munkarészei alapján kidolgozható.

A fejlesztés eredményeként megcélzott városi minőség elérése azonban az esetek jelentős részében konkrétabb urbanisztikai megalapozást igényel. Ennek érdekében válik rendszeresen szükségessé, hogy a városfejlesztési akció végrehajtásával elérni kívánt célállapot városépítészeti koncepcióként, vagy – kisebb területekre, illetve városi ranggal nem rendelkező települések részeire vonatkoztatva – beépítési koncepcióként kerüljön megfogalmazásra a megvalósítás alapjául szolgáló akcióterületi tervben.

A városépítészeti koncepció vagy beépítési koncepció meghatározza a városfejlesztési akcióterület egészének vagy azon belül egy fejlesztési célterületnek a beépítési, közlekedési és zöldfelületi rendszerét.

Az említett urbanisztikai megalapozás a városfejlesztési akció tervének kulcsfontosságú eleme. Városrendezési és városépítészeti szempontból a városfejlesztési akció alapja, amely meghatározza, hogy milyen jellegű és minőségű városi környezetet eredményez a városfejlesztési akció. Ezáltal eldől az is, hogy a városfejlesztési akcióterület hogyan integrálódik a város egészének szövetébe. A megvalósítás városrendezési és

⁵⁰ Tartalmuk és logikájuk bővebb ismertetését lásd: Városfejlesztés, 47-54. o.

városépítészeti megalapozásának ebben a szakaszában, ha az önkormányzat kiemelkedően nagy jelentőséget tulajdonít egyes projektelemek építészeti minőségének, vagy egy nagyobb horderejű, esetleg európai szintű érdeklődést kiváltó ambiciózus projekt esetében gyakran előtérbe kerül az építészeti minőség kérdése is. Ez nagyon fontos, hiszen elősegítheti, hogy a jól sikerült döntési folyamat eredményeként a városfejlesztési akcióterületen kiemelkedő minőségű építészeti alkotások szülessenek, ami – ha valóban megtörténik – nagyban hozzájárulhat a városrész presztízsének növekedéséhez, és a városfejlesztés eredményeként megvalósuló ingatlanfejlesztési projektek megvalósításával előállításra kerülő ingatlanpiaci termékek piacképességének erősítéséhez.

Az akcióterületi tervek megalapozása a 2012 évi jogszabályváltozások után nemcsak a rendezési, hanem a fejlesztési tervek alapján, ill. azok figyelembevételével történik. Az Operatív Városfejlesztési Koncepció vagy más néven Program, a városrendezési tervet, illetve az annak elmélyítésére és konkretizálására készített urbanisztikai megalapozó terveket (beépítési koncepció, illetve városépítészeti koncepció) a megvalósítási folyamat egyes elemeit jelentő beavatkozásokra, projektekre bontja fel. A vizsgálat alapján meghatározásra kerülnek azok a beavatkozások, melyeket az önkormányzat és partnerei az akciótervben tervezett időtartam alatt terveznek elvégezni annak érdekében, hogy a lehatárolt akcióterület összefüggő rendszert alkotó fizikai, társadalmi-gazdasági és környezeti megújításával a városi szövet új vagy megújított darabját állítsák elő.

III.3.2. A városi szövet átalakításának építési programja

Nincs két azonos városi szövet, helyi társadalom és gazdaság. A különböző helyszínekre vonatkozó városfejlesztési akciók tervei így eltérő építési beavatkozásokat határoznak meg, amelyet az adottságoknak megfelelően kell konkrétan megtervezni a városfejlesztési akció operatív városfejlesztési koncepciójának megfogalmazásakor.

Az új vagy megújult városi szövet kialakítását két eltérő szereplői kör valósítja meg: a közszféra és a magánszféra. A közszféra a városfejlesztési, a magánszféra az ingatlanfejlesztési feladatokat végzi el.

A helyzetelemzés és az urbanisztikai megalapozás alapján az operatív városfejlesztési koncepció építési programja (Program) meghatározza a közszféra által megvalósítani kívánt városfejlesztési feladatokat, és azokat az ingatlanfejlesztési, építési projekteket, amelyek megvalósítását közvetlenül a közszférának az akció tervében meghatározott feladatai végrehajtása teszi lehetővé építési telkek, építési lehetőségek kialakításával a magánszféra vállalkozásai számára.

A közszféra által megvalósítani kívánt városfejlesztési feladatok:

- Jellemzően olyan beruházások, melyek ösztönzik a magánszférát, illetve egyéb partnereket a fejlesztésben való részvételre;
- Elsősorban szociális városrehabilitáció esetén olyan beavatkozások, amelyek a társadalmi esélyegyenlőtlenségek kiegyensúlyozására irányulnak;
- A közszolgáltatások hozzáférhetőségét, változatosságát vagy azok minőségét érintő közcélú beruházások;
- Közterületek városi környezet minőségének javítása érdekében történő fejlesztése.

A közszféra fejlesztési feladatai az akcióterületen:⁵¹

- *A szükséges ingatlanok megszerzésével kapcsolatos feladatok*

⁵¹ Részletesebben lásd: Városfejlesztés, 57-67. o.

A rendezési terveken és fejlesztési terveken alapuló projektek végrehajtásához szükséges lehet az önkormányzat számára új területek megszerzése. Tipikus esete ennek például egy tervezett utcanyitás, egy új közpark létesítése, egy meglévő utca szabályozási szélességének megnövelése, vagy a rendezési és a fejlesztési tervnek megfelelő korszerű, új beépítést lehetővé tevő új építési telkek kialakítása a városi szövet közterületek által határolt részének átstrukturálásával. Az akcióterületi tervben meg kell határozni helyrajzi számmal azokat az ingatlanokat, ingatlanrészeket, melyek megszerzése nélkülözhetetlen a megvalósításhoz és amelyeket az önkormányzat meg kíván vásárolni.

Ugyancsak meg kell határozni azt a pénzügyi keretet, amely esetlegesen, az önkormányzati bérlők területéről való elköltöztetése esetében biztosítja a mobilizáció finanszírozási alapját.

– *Terület-előkészítési feladatok*

Az adott területen lehetnek olyan építmények, melyek elbontása, áthelyezése szükséges az önkormányzati fejlesztési elképzelések megvalósításhoz. A bontásra kerülő létesítmények esetleges bérlőinek elhelyezése érdekében szükséges lakások biztosítása (lakáspótlás), szintén az önkormányzatot terheli. Jellemző példája ennek az önkormányzati tulajdonú lakóépületek bontása, amikor is az önkormányzati bérlakásban lakók számára lakáspótlásról kell gondoskodni.

– *Az akcióterületen belüli út-, és közműhálózat (infrastruktúra) felújításával, illetve fejlesztésével kapcsolatos feladatok*

A településrendezési terveknek és a fejlesztési terveknek megfelelően tételesen meg kell határozni az utépítési és közműépítési feladatokat (m²-ben, fm-ben), külön a felújításra és külön az új építésre vonatkozóan. A számítást olyan bontásban célszerű elvégezni, hogy annak alapján a költségek ütemezhetőek legyenek. Továbbá javasolt a tervezett fejlesztések ütemezésénél figyelembe venni a piaci igényeket és a finanszírozási lehetőségeket.

– *Az akcióterületet feltáró út- és közműhálózat (infrastruktúra) felújításával, illetve fejlesztésével kapcsolatos feladatok*

Előfordulhat, hogy olyan fejlesztések végrehajtása is szükségessé válik, amelyek az akcióterületen kívül vannak. Például egy feltáró út megépítése, vagy egy közműgerincvezeték bővítése előfeltétele lehet bármilyen fejlesztésnek az akcióterületen. Mivel ezek megvalósítása nélkülözhetetlen, tételesen meg kell határozni ezeket a feladatokat is (m²-ben, fm-ben).

– *A zöldterületek fejlesztésével kapcsolatos feladatok*

A rendezési tervek és a fejlesztési tervek szerinti zöldterületek, zöldfelületek kialakítása a közterületeken általában a közszféra által megvalósítandó feladatok sorába tartozik, ezért tételesen meg kell határozni a fejlesztendő, újonnan kiépítendő, vagy felújítandó területeket (m²-ben).

– *A kármentesítési és környezeti rehabilitációs tevékenység*

Amennyiben az akcióterületen szennyezett terület található, abban az esetben az érvényes jogszabályokban meghatározott szereplőket terhelik a kármentesítéssel kapcsolatos feladatok: tényfeltárás és műszaki beavatkozás. Amennyiben a kármentesítés az önkormányzati fejlesztés keretében történik, a kármentesítés részeként elvégzendő tevékenységeket részletesen be kell mutatni.

– *Közösségi szolgáltatásokat nyújtó közcélú létesítmények (szuperstruktúrák) rehabilitációjával, fejlesztésével kapcsolatos feladatok*

Szükséges lehet a városfejlesztési akció végrehajtása során a helyi lakosság valós igényeinek kielégítése vagy a város turisztikai vonzerejének elősegítése érdekében bizonyos közösségi szolgáltatásokat nyújtó, közcélú létesítmények rehabilitációja vagy újonnan történő megépítése. Ezek például a következők lehetnek: bölcsőde, óvoda, iskola, templom, művelődési ház, könyvtár, múzeum, képtár, színház, hangversenyterem,

konferencia terem, sportpálya, stadion, uszoda, fürdő, élményfürdő, gyógyfürdő, kórház, egészségház, rendelő, közigazgatási épület, piac, vásárcsarnok, parkolóház, mélygarázs stb. Ugyancsak szükséges lehet például az európai építészeti örökség, illetve a világörökség részét képező épületek, műemlékek (pl. kastélyok, várak, várfalak, paloták, lakóépületek stb.) műemléki felújítása, konzerválása.

A településrendezési terveknek és a fejlesztési terveknek valamint az egyes létesítményekre vonatkozó építészeti-műszaki előterveknek, illetve engedélyezési terveknek megfelelően létesítményenként tételesen meg kell határozni az összes építhető szintterületet (m²-ben) és a funkcionális programot, külön a felújításra és külön az új építésre vonatkozóan. A tervezett fejlesztéseknek tartósan fennmaradó, valós igényeken kell alapulniuk, ütemezésüknél figyelembe kell venni a finanszírozási lehetőségeket és a fizetőképes keresletet.

– *Önkormányzati tulajdonú lakóépületek rehabilitációja és építése*

Szükséges lehet a városfejlesztési akció végrehajtása során például a helyi lakosság valós igényeinek kielégítése, a lakáspiaci mobilitás elősegítése, a városfejlesztési akció előrehaladásának támogatása vagy a város gazdasági fejlődésének előmozdítása érdekében, önkormányzati tulajdonú lakások, lakóépületek rehabilitációja vagy építése bérbeadás céljából, szociális rehabilitációs indokkal vagy anélkül is.

Ilyen esetekben a településrendezési terveknek és a fejlesztési terveknek, valamint egyes létesítményekre vonatkozó építészeti-műszaki előterveknek, illetve engedélyezési terveknek megfelelően épületenként tételesen meg kell határozni az összes építhető szintterületet (m²-ben) és a funkcionális programot, külön a felújításra és külön az új építésre vonatkozóan. A tervezett fejlesztéseknek tartósan fennmaradó, valós igényeken kell alapulniuk, ütemezésüknél figyelembe kell venni a finanszírozási lehetőségeket és a fizetőképes keresletet.

– *Építési, telekalakítási feladatok*

Az építési vállalkozások, ingatlanfejlesztők építési projektjeinek megvalósításához a közszféra fejlesztéseinek kell megteremteniük a piacképes projektek előfeltételeit. A városi szövet átfogó megújítása mellett ez a városrendezési tervek és a fejlesztési tervek szerinti új építési lehetőségek, építési telkek kialakítását is jelenti a városfejlesztési akció tervének megfelelően.

– *Közszolgáltatási feladatok*

A városfejlesztéshez, rehabilitációhoz az esetek többségében új vagy megújított közszolgáltatások kapcsolódhatnak (pl. megerősített közbiztonság).

Szociális városrehabilitáció esetén szintén az önkormányzat feladata a humánpolitikai programok kialakítása és koordinálása (erről részletesen lásd a kézikönyv Szociális városrehabilitáció c. fejezetét).

A közszférának jelentős feladata lehet a magánszféra szolgáltatásainak szervezésében, pl. üzletutca megoldások elősegítése, önkormányzati üzleti bérleményekben profilok kialakítása és meghatározása.

– *Egyéb feladatok*

Az akcióterületi fejlesztés speciális jellegének megfelelően a fent felsoroltakon kívül egyéb feladatok megoldása is felmerülhet. (Például azbesztmentesítés). Ide sorolható a beavatkozások nyomán szükségessé váló tervezési munkák elvégzése, beleértve a magasabb szintű tervdokumentumok átdolgozásáról való gondoskodás feladatát is.

A közszféra fejlesztései nyomán a magánszféra által megvalósíthatóvá váló projektek:

A közszféra fejlesztései nyomán a magánszféra által megvalósíthatóvá váló projektek

– Jellemzően egy, vagy néhány ingatlanra kiterjedő építési, ingatlanfejlesztési projektek;

- Kiegészítő beruházások (pl. lakóépület felújítás, üzletsor felújítás).

A rendezési tervekben és a fejlesztési tervekben foglaltakkal összhangban meg kell határozni a fejlesztési akció megvalósítása során a városfejlesztő társaság által kialakításra kerülő építési lehetőségek, illetve a terület sajátosságai szerinti esetleges épületrehabilitációs projektek keretében megújuló beépítés funkcióit és építhető szintterületét, nemcsak a potenciális vállalkozó partnerek tájékoztatása, és az egész akció koordinálása érdekében, hanem azért is, mert az értékesítésre kerülő ingatlanok árát elsősorban az építési lehetőség paraméterei határozzák meg. Az ár elsősorban a tervezett funkcióktól és az összes megépíthető szintterülettől függ, így a piaci körülményeknek megfelelően meghatározott építési program az alapja az akció bevételi tervének.

Az építési programnak olyannak kell lennie, hogy a program paramétereivel a magánszféra által megvalósításra kerülő ingatlanfejlesztési projektek piaci értékesítésére szánt termékeit (pl. belvárosi társasházi lakás) a vállalkozó az akcióterületi terv reális piaci értékelése szerint várhatóan értékesíteni tudja az akcióterületi terv szerinti ütemezésben.

Az építési program piaci szempontból – lehetőleg – minél reálisabb meghatározásának az a jelentősége, hogy egy piaci szempontból teljesen irreális építési programon alapuló akcióterületi terv esetleg jóváhagyást nyerhet az önkormányzat részéről, megvalósítása azonban kudarcba fulladhat, ha az önkormányzati városfejlesztés eredményeként előállításra kerülő építési telkekre nem lesz vevő. Ugyanez történik, ha a megvásárolt telket a vevő nem építi be, mivel a fejlesztési ingatlanpiaci végtermékére – például irodára – nem létezik az a fizetőképes kereslet, amit az építési program feltételezett. Ugyanez a piaci logika érvényes az épületrehabilitációs projektek keretében piaci alapon megújításra kerülő beépítés esetén is.

III.4. Az akcióterületi terv pénzügyi terve

Az akcióterületi terv pénzügyi terv a programon alapul, azzal együtt formálódik iteratív jelleggel, mivel a költségek tervezése visszahathat a műszaki megoldásokra is. A pénzügyi terv nem egyszerűen egy költségkalkuláció, – mint egy hagyományos értelemben vett beruházási program – hanem a költségek és források összehangolásával előállított pénzügyi forgatókönyv, amely bemutatja, hogy a fejlesztési akció milyen finanszírozási feltételek között valósítható meg.

A városfejlesztési akció megvalósításának átfogó pénzügyi terve az akció végeredményét mutatja be. Ezen kívül szükség van az akció időbeli lebonyolításának bemutatására is, éves szakaszokban. Ez vetíti előre éves bontásban a városfejlesztési akció városfejlesztési kiadásait, közvetlen városfejlesztési bevételeit, és ezeknek megfelelően az akció végrehajtásához szükséges önkormányzati költségvetési hozzájárulás összegét. A vissza nem térítendő támogatások a szükséges önkormányzati költségvetési hozzájárulás összegét csökkentik. A pénzügyi forgatókönyvből látható, hogy mikor van szükség újabb források bevonására, mikor képződnek felszabadítható pénzeszközök. A pénzügyi forgatókönyv alapján tervezhetővé válnak az önkormányzati költségvetést terhelő tételek.

A városfejlesztési akció finanszírozásában visszatérítendő támogatásokkal részt vevő szervezetek döntéshozói a pénzügyi forgatókönyvből tudják megítélni, hogy az önkormányzat vissza tudja-e fizetni a visszatérítendő támogatásokat, és konkrétan milyen feltételekkel lehetséges ez. A városfejlesztő társaságba annak későbbi fejlődési szakaszában esetleg belépő fejlesztési pénzügyi, banki partnerek a pénzügyi forgatókönyvből tudják megítélni, hogy a városfejlesztési akció keretében kialakításra és értékesítésre kerülő építési lehetőségek milyen ütemben milyen volumenű ingatlanfejlesztési projektet jelentenek és az milyen építési projekt finanszírozási

lehetőséget, illetve milyen hitel kihelyezési lehetőséget jelenthet számukra az ingatlanfejlesztő és építési vállalkozásoknak nyújtott vállalkozói hitelek és a vevőiknek nyújtott lakossági vagy egyéb hitelek szempontjából.

A gazdasági válság időtartama alatt és a válság által érintett területeken, ahol a közvetlen városfejlesztési bevétel alapjául szolgáló fizetőképes kereslet a tervezés, illetve a megvalósítás idején nem értelmezhető, a bevételek tervezése nem lehetséges. Azonban, amikor az adott városfejlesztési akció tartalmi összetétele ezt megengedi indokolt úgy felépíteni az akcióterületi terveket, hogy amint a gazdaságfejlesztési erőfeszítések, illetve a válság elmúltá következtében helyreáll a gazdaság és a helyi ingatlanpiac működése, az önkormányzati városfejlesztési műveletek a lehető legnagyobb határfokkal tudják mozgósítani a magánszféra vállalkozásait és bevonni forrásaikat a fejlesztések következő fázisainak finanszírozásába. Ehhez a városfejlesztési akciók pénzügyi terveit a lentieknek megfelelő logikával célszerű felépíteni, még akkor is, ha a bevételek sorba egyelőre nullát kell írni még ott is, ahol a gazdasági válság kialakulása előtt pénzügyileg nyereséges városfejlesztési akciókat lehetett volna végrehajtani.

Egy városfejlesztési akció pénzügyi terve általában az alábbiakban ismertetésre kerülő részekből tevődik össze. A pénzügyi terv alábbi összetétele az alapértelmezés szerinti általános esetre vonatkozik, amikor működik a gazdaság és az ingatlanpiac, és a városi szövet komplex átalakításáról, illetve kialakításáról van szó. Az említett feltételek valamelyikének hiánya esetén az egyes elemek nyilván a konkrét helyzetnek megfelelően értelmezhetők. Ilyen szélső eset például, ha a városfejlesztési akció olyan jellegű, hogy a természete, illetve az összetétele eleve kizárja közvetlen városfejlesztési bevételek realizálását, mint például, ha tisztán közterület rehabilitációról van szó, vagy ha ahhoz magasépítési szempontból csak önkormányzati tulajdonú épületek rehabilitációja adódik hozzá. Ugyancsak kizárja a városfejlesztési bevételek realizálását egy tisztán szociális városrehabilitációs akció, ahol a bevétel nem értelmezhető. A gazdasági körülmények szempontjából hasonló korlátozást jelent egy elhúzódó gazdasági válság, és ha ennek következtében nem működik az ingatlanpiac.⁵²

III.4.1. A megvalósítás városfejlesztési kiadásai

Jellemző városfejlesztési kiadások, amelyek a közsféra fejlesztési feladatainak végrehajtásához kapcsolódnak, és az akció jellegének függvényében előfordulhatnak:

Tervezési költségek

- a rendezési terv elkészítésének vagy az esetleg szükséges rendezési terv, illetve fejlesztési terv módosításának költsége,
- az infrastruktúrák és zöldfelületek megvalósításához, valamint az esetleg felmerülő magasépítési feladatok elvégzéséhez szükséges döntés-előkészítő tanulmánytervek (ha szükségesek), valamint építési engedélyezési és kiviteli tervek költsége,
- a akcióterületi terv megvalósításához szükséges infrastruktúraépítés, fejlesztés becsült költségei (úthálózat, parkolók, közművek, zöldterületek) az akcióterületen kívül és az akcióterületen belül.

Ingatlan tulajdonszerzési költségek

- akcióterületi terv megvalósításához szükséges ingatlanszerzés költségei.

Az infrastruktúra építés–fejlesztés becsült költségei

⁵² Városfejlesztés, 70.o.

- a komplex városfejlesztési akció megvalósításához szükséges infrastruktúraépítés, fejlesztés becsült költségei (úthálózat, parkolók, közművek, zöldterületek) az akcióterületen kívül és az akcióterületen belül.

Egyéb terület-előkészítési költségek

- bontás, lakók, bérlők, elköltöztetése, tereprendezés stb.

Magasépítési költségek

- közcélú létesítmények építésének, illetve rehabilitációjának költségei (ha az adott akcióterv esetében releváns),
- önkormányzati tulajdonú lakóépületek építésének, illetve rehabilitációjának költségei (ha az adott akcióterv esetében releváns),
- épületek értékesítési céllal végzett építésének, illetve rehabilitációjának költségei (ha az adott akcióterv esetében releváns),
- magántulajdonú épületeken a közszféra pénzből végzett építési, illetve épületrehabilitációs munkák költsége (ha az adott akcióterv esetében releváns).

Az építési lehetőségek kialakításának és értékesítésének költségei

- építési telekalakítási költségek,
- az építési telkek értékesítését elősegítő marketing tevékenység költsége,
- az építési telkek értékesítéséhez az adásvételi szerződések elkészítésének és az adásvételi ügylet lebonyolításában történő ügyvédi közreműködés ügyvédi díja.

„Soft” projektek költségei

- Képzési, foglalkoztatási, közösségi programok költségei,
- Közbiztonsági programok költségei (pl. térfigyelő kamerák működtetése).

Finanszírozási költségek

- ha egy életképes városfejlesztési akció végrehajtásához az önkormányzat hitelt vesz fel, a városfejlesztési akció megvalósítását bankköltségek is terhelik.

Általános költségek

- a közszféra fejlesztési műveleteinek végrehajtásában önkormányzati megrendelésre közreműködő építési vállalkozások kiválasztásához, és a vállalkozási szerződések megkötéséhez szükséges ügyvédi és közbeszerzési tanácsadói közreműködés költsége,
- műszaki ellenőr költsége,
- EU támogatással megvalósuló fejlesztési műveletekhez kapcsolódva az EU által megkövetelt projektadminisztrációhoz kapcsolódó költségek (monitoring, könyvvizsgáló stb.)

A városfejlesztési akció végrehajtásához szükséges projektmenedzsment biztosításának költségei

- az akcióterületi terv tervezését és megvalósítását irányító városfejlesztő társaság projektmenedzsment díja, a projektmenedzsmenthez, illetve a városfejlesztő társaság működtetéséhez szükséges szakmai tanácsadói szolgáltatások díjazása.

III.4.2. A megvalósítás fő forrásai

Közvetlen városfejlesztési bevételek az önkormányzati tulajdonú ingatlanok értékesítéséből
A fejlesztési tervek megvalósítása érdekében az akcióterület önkormányzati tulajdonú telkeiből az akcióterületi terv végrehajtása során kialakításra kerülő építési telkek

értékesíthetők a magánvállalkozások számára. Az akció előrehaladásával ezen ingatlanok értéke folyamatosan emelkedik, így az ingatlan-értékesítésből származó bevételek az akció motorjává válhatnak. Gazdasági válság idején ezek tervezése nagyon bizonytalan, így a támogatási források válnak elsődlegessé, ugyanakkor a programot gazdasági nehézségek idején is úgy célszerű felépíteni, hogy a válság elmúltával, illetve ha a gazdaságfejlesztési támogatások meghozták a várt eredményt, a közszféra fejlesztései a lehető legnagyobb hatáskörrel tudják mobilizálni a magánszféra forrásait.

Közvetlen városfejlesztési bevételek a Fejlesztési hozzájárulás a magánszféra fejlesztési hozzájárulásaiból

Amennyiben az önkormányzat nem rendelkezik a beépítésre szánt telek tulajdonjogával, ellenben a beépítés csak az ő hozzájárulásával (pl. szabályozási terv) lehetséges, akkor a beruházót bevonhatja a beruházáshoz közvetlenül kapcsolódó közösségi létesítmények finanszírozásába, településrendezési szerződés megkötése segítségével.

Ugyancsak bevonhatók a komplex fejlesztés finanszírozásába a területen érdekelt magánbefektetők (pl. üzlettulajdonosok), ha látják, hogy a beruházás az ő érdekükben történik. Lehetséges pl. üzlettulajdonosoktól hozzájárulást igényelni közterület felújításra.

EU és Kormányzati támogatások

A jelenlegi periódusban meghatározó szerepük van a városfejlesztés finanszírozásában a vissza nem térítendő támogatásoknak. A későbbiekben a visszatérítendő támogatások szerepe várhatóan egyre nagyobb lesz, különösen a fejlettebb régiókban. A gazdaság élénkülésével párhuzamosan a dinamikus fejlődő térségekben a bankhitelek is jelentős szerepet játszhatnak majd, mert a városfejlesztési akciók keretében történő ingatlan projektfinanszírozás a bankok számára is előnyös lehetőség.

A szükséges önkormányzati források meghatározása

A várható városfejlesztési kiadások és a közvetlen városfejlesztési bevételek különbözetét – amennyiben a városfejlesztési kiadások meghaladják a közvetlen városfejlesztési bevételeket – vissza nem térítendő támogatás hiányában az önkormányzatnak kell állnia. Ez az összeg megmutatja, hogy a fejlesztési akció lebonyolítása összesen mennyibe kerül majd az önkormányzatnak, és hány évre lehet ennek alapján – figyelembe véve az önkormányzati költségvetés teherbírását – tervezni az akciót.

Dinamikus fejlődő térségekben előfordulhat természetesen olyan eset is, hogy a városfejlesztési akció keretében előállításra kerülő építési telkek értékesítéséből, *a magánszféra fejlesztési hozzájárulásaiból*, illetve vissza nem térítendő támogatásokból származó összes bevétel nagysága az átlagosan 6-8 év alatt megvalósításra kerülő városfejlesztési akció teljes egészének végrehajtása során eléri, vagy meghaladja a várható városfejlesztési kiadásokat. Ebben az esetben null-szaldós, vagy nyereséges akcióról beszélhetünk. Ez az elvi alapja annak, hogy több, párhuzamosan megvalósított városfejlesztési akció – persze megfelelő tervezéssel és irányítással – megkímélheti az önkormányzati költségvetést. A „nyereséges” akció ugyanis időlegesen, vagy végérvényesen kompenzálhatja a „veszteséges” akciót (pl. egy városközpont rehabilitációját). Ezt a kompenzálást az egyes városfejlesztési akciók elkülönített számláit kezelő városfejlesztő társaság realizálhatja az önkormányzat döntése alapján pénzátcsoportosítással, miközben az önkormányzati költségvetés érintetlen marad. Valójában minél több párhuzamos akciót indít az önkormányzat, illetve bonyolít le a fejlesztő társaság, annál nagyobb a valószínűsége annak, hogy az önkormányzat költségvetését meg lehet kímélni!

IV. A MEGVALÓSÍTÁS SZERVEZETI, JOGI ÉS FINANSZÍROZÁSI ESZKÖZEI

IV.1. A lehetséges projektmenedzsment szervezetek

A városfejlesztési akció tervének megvalósítását az önkormányzat tartja kézben: irányítja és ellenőrzi az akcióterületi terv végrehajtásának folyamatát. A stratégiai irányítás az önkormányzat feladata, amit munkaszervezetként a polgármesteri hivatal végez. Az operatív irányítást a projektmenedzsment szervezet végzi, amely kétféle önkormányzati szervezet lehet: a hivatalon belüli, és a hivatal szervezetén kívüli. A legcélszerűbb szervezeti megoldás a város léptéke, valamint a tervezett városfejlesztési akciók száma, komplexitásuk, fizikai és pénzügyi volumenük, továbbá bonyolultságuk és megvalósításuk tervezett időtartama konkrét vizsgálata és értékelése alapján alakítható ki a legjobban.

IV.1.1. Az önkormányzati hivatalon belüli projektmenedzsment szervezet és a városfejlesztő társaság

Önkormányzati hivatalon belüli projektmenedzsment szervezet

Ez esetben az önkormányzat felelős osztályai felelnek az adott tevékenység megvalósításáért, a hivatal belső szabályzatainak betartása mellett. Ennek a megoldásnak a kockázata, hogy a hivatal nem arra szerveződik, hogy több cikluson át tartó, célorientált összetett gazdasági tevékenységet tudjon eredményesen elvégezni piacgazdasági szereplőként és logikával. Ez a kockázat különösen jól működő helyi gazdaság közegében, közvetlen városfejlesztési bevételek előállítására alkalmas városfejlesztési akciók végrehajtása során számottevő. A merev szabályok közé, nagy hivatali szervezet szétagolt hierarchikus szervezetébe ágyazódó, alárendelt városfejlesztési egység hatékonysága alacsony, ami növelhető a városfejlesztésért felelős entitás önállóságának, koordinációs és döntés előkészítő jogosultságának fokozásával, és az operatív városfejlesztési ügyeken kívüli feladatok alóli mentesítésével.

Önálló szervezet kialakítása, városfejlesztő társaság

Egy vagy több, 7-8 éven át, esetleg még tovább tartó, nagyobb volumenű, bonyolultabb városfejlesztési akció megvalósításának projektmenedzsment szervezeteként célszerű többségi vagy 100 %-os önkormányzati tulajdonú városfejlesztő társaságot létrehozni. A megvalósítás felelőssége ekkor is az önkormányzaté, a közvetlen irányítást, a megvalósítás szervezését azonban a társaság végzi az önkormányzattal a megvalósításra vonatkozóan megkötött szerződése keretei között.

IV.1.2. A városfejlesztő társaság önkormányzati irányítása

Az önkormányzat két szálon keresztül gyakorolja a városfejlesztő társaság irányítását: tulajdonosként és megbízóként. Az első viszonylatban a társaság legfőbb döntéshozó szervében többségi vagy 100%-os tulajdonosként, valamint a vezető tisztségviselők kiválasztásán – részvénytársaságok esetén az igazgatóság és a felügyelő bizottság tagjainak meghatározásán, továbbá az említett testületek működtetésén – keresztül. A másik szálon, megbízóként, a városfejlesztési akció részletes megtervezésére és megvalósítására vonatkozó megbízási szerződés keretében, aminek melléklete a városfejlesztési akció terve. A szerződéses kapcsolat azért szükséges, mert a tulajdonosi szerepkör adta ellenőrzési és irányítási lehetőségek önmagukban nem elégségesek annak garantálásához, hogy a társaság valóban az akció tervében rögzített idő alatt, az ott meghatározott

mennyiségi és minőségi jellemzőkkel, valamint pénzügyi paraméterekkel hajtsa végre az akciót, mégpedig úgy, hogy az folyamatosan átlátható legyen az önkormányzat számára, és biztosított legyen, hogy a külső körülmények megváltozása vagy a tervnek meg nem felelő megvalósítás esetén bármikor beavatkozhasson. A folyamat összetettségét jellemzi, hogy jól működő helyi gazdaságban a társaság piacképes építési telkek előállítását és értékesítését is végzi, ami nélkülözhetetlen a pénzügyileg kiegyensúlyozott és fenntartható fejlesztéshez.

A városfejlesztő társaságnak az akcióterületi terv minden egyes éves szakaszának teljesítéséről beszámolót kell készíteni az önkormányzat számára, aminek elfogadása kérdésében az önkormányzat képviselőtestületének kell határozatot hoznia. A fejlesztés végrehajtásának előrehaladásáról szóló éves beszámoló készítésével párhuzamosan, azzal összehangolva, minden év végén aktualizálni kell a Településfejlesztési akció tervének a következő évre eső részét, ami az önkormányzat képviselőtestületének, közgyűlésének határozattal történő jóváhagyása után válik végrehajthatóvá. A beszámolót, és a következő évre vonatkozó aktualizált tervet ugyanabban a döntéshozatali folyamatban, együttesen célszerű tárgyalnia az önkormányzatnak.

Az önkormányzati ellenőrzést az éves beszámoló mellett folyamatosan biztosítani kell. Ezt szolgálja a projektmenedzsment szervezet részéről az önkormányzat hivatala felé történő havi előrehaladási jelentés az önkormányzat által jóváhagyott aktualizált éves terv teljesítésének előrehaladásáról, amely a műszaki-fizikai és pénzügyi paramétereket egyaránt tartalmazza, és eljárási rendjét a városfejlesztő társaságok esetében szintén az önkormányzat és városfejlesztő társasága közötti megbízási szerződés tartalmazza.

A folyamatos ellenőrzés biztosítja az önkormányzat stratégiai irányításának hatékony megvalósulását, hiszen ennek keretében az önkormányzat észlelni tud minden olyan súlyos eltérést a Településfejlesztési akció jóváhagyott tervétől, ami operatív irányítási szintű beavatkozást tesz szükségessé. Az önkormányzat említett közbeavatkozását tulajdonosi helyzete, valamint a Településfejlesztési akció megvalósítására vonatkozó megbízási szerződés teszi lehetővé a városfejlesztő társasággal szemben.

Az önkormányzat és bizottságai ülései nyilvánosak, így az éves beszámoló és az aktualizált éves terv önkormányzati elfogadásának rendszere a képviselői demokrácia szabályainak megfelelően biztosítja a fejlesztési folyamat nyilvánosságát a helyi közösség számára. Ezt lehet fokozni azzal, hogy indokolt esetben a bizottsági ülésekre külön, tanácskozási joggal, meg lehet hívni a fejlesztésekben leginkább érintett civil szervezeteket. A folyamat iránti helyi elköteleződés kialakítása érdekében azonban szükséges lehet – a szociális városrehabilitáció esetében pedig kifejezetten szükséges – a helyi társadalom érintett csoportjainak közvetlen tájékoztatása, bevonása a fejlesztés őket is érintő döntéseibe. Ennek formái a tájékoztatástól (pl. hírlevél, helyszíni bejárások, helyi média) a szociális rehabilitáció keretében történő konkrét együttdöntésig (pl. tervek véleményezése, anyagok, színek, felszerelési tárgyak közös kiválasztása) terjedhetnek, a városvezetés szándékainak, a helyi lakosság aktivitásának és a beavatkozások jellegének függvényében.

Az önkormányzati és a tervező szakemberek számára előnyöket rejt a civil szférának tervezési folyamatba történő bevonása. „A közösségi részvétellel történő tervezés esetén válhatna nyilvánvalóvá az érintettek számára, hogy a tervezők és a döntéshozók milyen nehézségekkel küszködnek a környezet alakítása, a településfejlesztés és rendezés tervezése során. Ilyen módon lehetne egyértelművé tenni azt is, hogy minden megoldás kompromisszumokkal jár, és hogy mindneki számára egyaránt kedvező megoldás nincs.”⁵³ A tervezési folyamat természetéhez és sajátosságaihoz illeszkedő, jól strukturált közösségi részvétel kialakítása még sok lehetőséget tartogat a tervezési folyamatok tökéletesítésére.

⁵³ László László: Településtervezés helyzete és továbbfejlesztése Összefoglaló tanulmány, Építéstudományi Egyesület, 2009, 24.o.

IV.2. A városfejlesztő társaság önkormányzati irányítását biztosító szerződéses konstrukció szerkezete

Az ITS-ben középtávra tervezett, gyakran még hosszabb idő alatt végrehajtható városfejlesztési akciók részletes megtervezésére és megvalósítására vonatkozó szerződéses konstrukciót a feladat természetének megfelelő struktúrában kell kialakítani, hogy kezdettől fogva alkalmas legyen a városfejlesztő társaság tevékenységének ellenőrzésére és irányítására, biztosítsa az átláthatóságot, és szükség esetén az azonnali operatív beavatkozás lehetőségét is az önkormányzat számára. Ugyanakkor a városfejlesztő társaság számára azt a mozgásteret kell biztosítani, ami nélkülözhetetlen összetett beruházási és értékesítési tevékenységének hatékony és eredményes megvalósításához.

IV.2.1. Az alapszerződés és legfontosabb tartalmi elemei

Ha az ITS-ben több városfejlesztési akció szerepel, akkor célszerű a megvalósításukra átfogó keretszerződést kötni, amelynek keretében az egyes akciókra vonatkozó szerződések is megkötődhetnek.

Az alapszerződés legfontosabb tartalmi elemei, a teljesség igénye nélkül:

- Az Önkormányzat megbízza a Társaságot az ITS-ben meghatározott, illetve az említett meghatározásból következő önkormányzati városfejlesztő tevékenységnek, mint a helyi önkormányzatokról szóló törvényben meghatározott önkormányzati közfeladatnak az elvégzésével.
- Az Alapszerződés tárgyát képező tevékenységek elvégzésére a Társaság külön szerződéseket köt az Önkormányzattal esetenként a feladatok felmerülésének megfelelően. Az Önkormányzattal így megkötött szerződéseknek összhangban kell lenniük az alapszerződésben foglaltakkal.
- Az Önkormányzat vállalja, hogy a Társaság évente kidolgozásra kerülő éves Üzleti tervei alapján, az egyes gazdasági években összességében olyan nagyságú megrendelés állományt és díjazást biztosít a Társaság számára a feladatai elvégzéséért, ami biztosítja a Társaság működésének éves finanszírozását.

Az Önkormányzat vállalja, hogy amennyiben az Önkormányzat megbízásából a Társaság által végrehajtásra kerülő valamely városfejlesztési akció a munkák végső elszámolása szerint nyereséget eredményez, a nyereséget a folyamatban lévő vagy soron következő városfejlesztési akció finanszírozására fordítja.

IV.2.2. Az egyes városfejlesztési akciókra vonatkozó szerződések és legfontosabb tartalmi elemeik

Az alapszerződés végrehajtása érdekében az egyes fejlesztési akciókra vonatkozóan megkötésre kerülő külön szerződések minimális tartalmi elemei:

Mindegyik akció esetében érvényes, általános, állandó rendelkezések:

- A Társaság az Önkormányzat megbízásából és számlájára valósítja meg városfejlesztő tevékenységét, a városfejlesztési akció végrehajtását.
- Az akció éves szakaszának végrehajtására vonatkozóan a Társaság minden év végén beszámolót készít a tárgyévre, és tervet a következő évre az akcióterületi terv aktualizálásával.

- A szerződés megszűnésekor – tekintet nélkül a munkák befejezettségére – az Önkormányzatot illeti meg a városfejlesztési akció lezárásakor kimutatható nyereség, illetve az Önkormányzat magára vállalja a veszteség következményeit.
- Az Önkormányzat vállalja, hogy az egyes városfejlesztési akciók megvalósítása során az Önkormányzat megbízásából a Társaság által eladott, vagy tartós bérletbe adott ingatlanaiból származó önkormányzati bevételeket az akcióterületen belül újra befekteti az adott városfejlesztési akció megvalósítása érdekében.

Akcióként szükség szerint változó tartalmú rendelkezések az alábbiakra vonatkozóan: tervezés, megvalósítás, ingatlanok megszerzése és eladása, a létesítmények átadása és karbantartása, a társaság díjazása, továbbá a finanszírozás, számvitel és az önkormányzat részéről történő ellenőrzés, valamint a munkák végső elszámolása.

IV. 3. A városfejlesztő társaság jellemző feladatai és önkormányzati ellenőrzése az egyes városfejlesztési akciókra vonatkozó szerződésekben

A városfejlesztő társaság operatív városfejlesztő tevékenységének célja az akcióterületi tervben megtervezett városfejlesztési akció végrehajtása során az Önkormányzat városfejlesztési célkitűzéseinek gyakorlati megvalósítása a lehető legkedvezőbb pénzügyi feltételekkel. Ennek megfelelően az Önkormányzat – mint többségi tulajdonos – érdekeltsége abban áll, hogy pénzügyi szempontból a leghatékonyabban, városrendezési és műszaki szempontból pedig az Önkormányzat által megjelenített közérdeknek a lehető legnagyobb mértékben megfelelően valósítsa meg a településfejlesztési célokat.

IV.3.1. A városfejlesztő társaság jellemző feladatai

Egy tipikus fejlesztési akció megvalósítása során a fejlesztő társaság az alábbi fő feladatokat látja el:

- a megvételre kijelölt ingatlanok megvásárlása (üzleti tárgyalások lebonyolítása, szerződések előkészítése és megkötése),
- a területelőkészítési munkák irányítása (bontások, közműépítési munkák elvégzése, ingatlanrendezéssel kapcsolatos feladatok ellátása az építési telkek kialakítása érdekében),
- a közterületek rendezési munkáinak irányítása (tervek elkészítése, kivitelezési munkák pályáztatása, megrendelése, a munkálatok folyamatos ellenőrzése, az elkészült munkák átvétele),
- amennyiben releváns, a településrendezési szerződés(ek) előkészítése az akcióterületen beruházó fejlesztőkkel
- az Önkormányzat beruházásában megvalósuló egyes létesítmények (pl. közintézmények, szociális lakás projektmenedzsment.) esetében a beruházói feladatok ellátása (terveztetés, kivitelezési munkák pályáztatása, megrendelése, a munkálatok folyamatos ellenőrzése, az elkészült munkák átvétele),
- amennyiben releváns az önkormányzati lakások bérlőivel való tárgyalás, átköltöztetésük lebonyolítása
- a magánvállalkozások építési tevékenységének koordinálása (javasolt funkciók, beépítési formák megvalósulásának elősegítése),
- az akció mindenkor pénzügyi egyensúlyának biztosítása (a szükséges pénzforrások megszerzése, pályázatok előkészítése, esetleges bankhitelek felvétele),
- adminisztratív, információs feladatok ellátása (kapcsolattartás az Önkormányzattal, a Hivatal ügyosztályaival, lakossággal, vállalkozókkal, bankokkal).

IV.3.2. A városfejlesztő társaság számvitelére és önkormányzati ellenőrzésére vonatkozó intézkedések

A Társaság köteles a városfejlesztési akció és a városfejlesztő társaság számvitelét oly módon vezetni, hogy az egyes városfejlesztési akciókhoz kapcsolódó számlák elkülönítve jelenjenek meg. Az elkülönített számla banki alszámlát és főkönyvi számlát is jelent.

A bankszámla tulajdonosa az Önkormányzat. Az Önkormányzat a Társaságnak a bankszámla felett korlátozott rendelkezési jogot biztosít, az átutalási megbízásokat a Polgármesternek is alá kell írnia, az Önkormányzat belső szabályai szerint.

A bankszámla forgalma a számviteli szabályoknak megfelelően az önkormányzati főkönyvben kerül rögzítésre, elszámolásra.

Az Önkormányzat a városfejlesztési akció végrehajtásához szükséges önkormányzati forrásokat az Önkormányzat a Társaság által kezelt elkülönített bankszámlán helyezi el

A Társaság minden hónap végén elkészíti és átadja az Önkormányzatnak a könyvelés alapjául szolgáló következő kimutatásokat:

- az Önkormányzat nevében kiállított számlákról szóló kimutatást, csatolva a számlák másolatát;
- a Társaság által kezelt elkülönített számla forgalmára vonatkozó tételes kimutatást, mind a bevételek, mind a kiadások tekintetében.

IV. 4. A városfejlesztő társaság használatának indoklása és előnyei

A különböző funkciójú akcióterületeken eltérő konkrét funkcionális tartalommal megvalósuló különböző városfejlesztési akciók célja az épületekből és a közöttük levő, általuk meghatározott épített terek együtteséből álló városi szövet egy új vagy megújult darabjának előállítására az adott akcióterületre vonatkozó városrendezési tervekben meghatározott komplex műszaki, városépítészeti és funkcionális jellemzőkkel.

A projektmenedzsmentnek ezt a végrehajtási folyamatot kell eredményesen irányítania. Ennek az összetett műszaki és gazdasági tevékenységnek a hatékony és eredményes elvégzéséhez professzionális szervezet kell.

IV.4.1. A városfejlesztő társaság használatának indoklása

A projektmenedzsment szervezetnek munkája során sokrétű, bonyolult, ellentmondó követelményeknek megfelelően kell eredményesen végigvinni a fejlesztést, folyamatosan fenntartva annak pénzügyi egyensúlyát. Ennek érdekében az önkormányzat akcióterv szerinti városfejlesztési feladatait úgy kell elvégeznie, hogy az akció keretében előállítható építési telkek a lehető legjobb feltételekkel értékesítésre kerülhessenek. A különböző szervezeti megoldások ennek a kihívásnak eltérő mértékben tudnak megfelelni. Az önkormányzatok és hivatalaik szervezeti rendszere például alapvetően nem egy ilyen sajátos és összetett, hosszan tartó műszaki-gazdasági tevékenység eredményorientált és hatékony elvégzésére szerveződött, ezért erre az önkormányzati testületek és hivatalok általában kevésbé alkalmasak, mint közvetlenül erre a célra létrehozott szervezetek, a városfejlesztő társaságok.

A bevált gyakorlat tapasztalatai szerint általában ők tudnak leginkább megfelelni a pénzügyi szempontból kiegyensúlyozott, jól működő helyi gazdaság közegében közvetlen

városfejlesztési bevételeket termelő komplex városfejlesztési akciókat megvalósító operatív városfejlesztési projektmenedzsment szervezet feladatának.

A gazdasági társasági formában létrehozott, kompetens, eredményorientált szervezetek a hivataloknál kedvezőbb hatásfokkal és eredménnyel teszik lehetővé a bonyolult követelményrendszer kielégítését.

IV.4.2. A városfejlesztő társaság használatának előnyei

A bevált gyakorlat tapasztalatai szerint az alábbi előnyökkel jár, ha a közszéfera a professzionális városfejlesztő társaságot használja szervezeti eszközként a komplex városfejlesztési projektmenedzsment feladatok ellátására integrált településfejlesztési stratégiájában megfogalmazott célkitűzései valóra váltása érdekében.

Az önkormányzati irányítás és ellenőrzés valamint a piacorientált magatartás előnyeit egyesíti

A 100%-os vagy 50% feletti önkormányzati többség egyaránt biztosítja az önkormányzat részére az irányítás és ellenőrzés lehetőségét.

A városfejlesztő társaság piaci logikával működő, rugalmas szervezeti rendszer, amely gyorsabb döntési mechanizmusai segítségével gyorsabban tud reagálni a külső környezet változására, mint az önkormányzat testülete vagy hivatala.

Átlátható az önkormányzat számára

A városfejlesztő társaság szervezete elkülönül az önkormányzat politikai és igazgatási szervezetétől, így a feladatok és a városfejlesztő társaság kompetenciái az előbbiekéivel nem keveredhetnek össze.

Az elkülönült városfejlesztő szervezet átláthatóságát az önkormányzat többségi tulajdonosi pozíciója és a városfejlesztő társaságával a városfejlesztési akció megvalósítására megkötött megbízási szerződéstervezésre, beszámolásra, pénzügyekre, számvitelre és ellenőrzésre vonatkozó előírásai biztosítják.

Elősegíti, hogy az önkormányzat pénzügyi szempontból kiegyensúlyozottan, hatékonyan valósítsa meg városfejlesztési elképzeléseit

A gazdasági társasági formában működő 100%-os önkormányzati tulajdonú vagy vegyes tulajdonú városfejlesztő társaságnak a gazdasági társasági formából következően nyereséges gazdálkodásra kell törekednie, ezért vezetése a társaság eredményes tevékenységében és ennek érdekében közvetlen városfejlesztési bevételek előállításában érdekelt.

Lehetővé teszi az önkormányzati költségvetés tehermentesítését

A közvetlen városfejlesztési bevételek generálására alkalmas városfejlesztési akciók az ITS készítése során előre jelezhetőek, végrehajtása keretében pedig tervezhetőek és ütemezhetőek.

Előállítja az építőipar vállalkozásainak működéséhez elengedhetetlen építési telkeket, élénkíti a helyi gazdaságot

A városfejlesztési akció végrehajtásával a városfejlesztő társaság megrendelést és piacot épít a helyi építőipari vállalkozásoknak.

Elősegíti a hatékonyabb horizontális koordinációt a városfejlesztési akciók tervezése és megvalósítása során

A városfejlesztő társaság a konkrét akció adottságainak megfelelő felkészültséggel rendelkező különböző profilú szakemberek igénybevételével végzi feladatát. Ezzel képes biztosítani a különböző szakmák közötti együttműködést, amely nélkülözhetetlen az összetett és bonyolult városfejlesztési akciók megvalósításához.

Elősegíti az EU pénzügyi eszközeinek, visszatérítendő támogatásainak forrásainak felhasználását

A 100%-os önkormányzati tulajdonú és a vegyes tulajdonú városfejlesztő társaság egyaránt alkalmas szervezeti eszköz arra, hogy használatával az önkormányzat olyan városfejlesztési akciókat tudjon előkészíteni és végrehajtani, amelyekben tervszerűen előállíthatóak azok a közvetlen városfejlesztési bevételek, amelyekből az önkormányzat vissza tudja fizetni a visszatérítendő támogatásokat.

Elősegíti az önkormányzatok városfejlesztési eszköztárának fejlődését

A 100%-os önkormányzati tulajdonú városfejlesztő társaság létrehozásával és működtetésével azok az önkormányzatok is megismerik és begyakorolják a városfejlesztő társaság szervezeti eszközének használatát, amelyek még hosszabb ideig vissza nem térítendő támogatásokra szorúlnak ahhoz, hogy a piaci szempontból életképes városfejlesztési akciók megvalósításához és az építőipari vállalkozások tevékenységéhez szükséges helyi városfejlesztési és gazdasági előfeltételeket biztosítani lehessen.