

A fenntartható urbanizáció kihívásai

Bajnai László

*„Egy város nem lehet túl nagy ahhoz,
hogy az ember ne tehessen benne
egy reggeli sétát” (Cyril Conolly)*

A tanulmány részletesen áttekinti a környezeti, társadalmi és gazdasági szempontból fenntartható urbanizáció egymással összefonódó kihívásait. Amellett érvel, hogy választ kell adni rájuk, és felvázolja ennek fő irányait. Hangsúlyozza, hogy a fenntartható fejlődés megvalósítása érdekében minden szempontból szükséges a városi szövet tervszerű átalakítása. Megállapítja, hogy ehhez nélkülözhetetlen a megfelelő jogi, finanszírozási és szervezeti eszköztár kialakítása, amihez jó alapokkal rendelkezünk.

A FENNTARTHATÓ URBANIZÁCIÓ CIVILIZÁCIÓNK MEGMARADÁSÁNAK KULCSKÉRDÉSE

"A civilizáció és az urbanizáció elválaszthatatlanul összefonódik, és ugyanazt jelenti." (CERDÁ, 1867).¹⁰ Urbanizációnk, vagyis civilizációnk és kultúránk, fennmaradása érdekében a következő években, évtizedekben településeinknek választ kell adniuk a környezeti, társadalmi és gazdasági szempontból fenntartható fejlődés kihívásaira. Urbanizációnk nem csak passzív elszenvedője a fenntartható fejlődést veszélyeztető környezeti, gazdasági és társadalmi folyamatoknak, hanem egyik kiváltója is. Ezért választási lehetőségünk van, hogy hagyjuk-e korlátozás nélkül érvényesülni azokat a spontán folyamatokat, amelyek magának az urbanizációnknak, és ez által civilizációnknak a fennmaradását veszélyeztetik, vagy tervszerű, összehangolt beavatkozásokkal fenntartható pályára állítjuk az urbanizáció folyamatának alakulását.

AZ URBANIZÁCIÓ ÉS A KÖRNYEZETI SZEMPONTBÓL FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS

Az urbanizáció döntő jelentőségű a CO₂ kibocsátás, az energiafelhasználás, a társadalom és a gazdaság működése szempontjából. A fenntartható fejlődés kihívásait ezért nem lehet megválaszolni a fenntartható urbanizáció nélkül, ami a városi szövet (BAJNAI, 2016) jelentős mértékű, tudatos, tervszerű átalakítását feltételezi.

A környezeti szempontból fenntartható fejlődés tekintetében az urbanizáció a tengeri és a közúti szállítás mellett az egyik legfontosabb tényező a globális felmelegedéshez vezető okok előidézésében. Az utóbbi két évtized tapasztalatai,

¹⁰ Cerdá 85. o.

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 túlnyomórészt monofunkcionális lakóterületként működő - a központi város centrumától és szolgáltatási, munkahelyi övezeteitől egyre nagyobb távolságban kialakuló - szuburbiák lakóterületei olyan mobilitási kényszert generálnak, ami a környezeti fenntarthatóság szempontjából minden tekintetben káros hatású. A legnagyobb károkat a CO₂ és az üvegházhatású gázok (ÜHG) kibocsátása, valamint az energiapazarlás okozza. Ennek következtében a városok térbeli szétterüléséből adódó, területi korlátozás nélküli urbanizáció a globális kereskedelem által generált áruszállításhoz kötődő hajóforgalom és közúti forgalom után a második helyet foglalja el a globális felmelegedés jelenlegi ismereteink szerinti folyamatainak előidézésében.

Egy városközponti szolgáltatások és munkahelyek nélküli szuburbia szabadon álló zöldövezeti passzív házában élő négyfős család teljes energiafogyasztása és ÜHG kibocsátása jóval nagyobb, mint ha a belső, intenzívebb beépítésű, központi fekvésű városrészekben, a normáknak megfelelően hőszigetelt, de nem passzív, többlakásos házban élne (CLERC, CHALON, MAGNIN, VOUILLOT, 2008).

A 80-as évek óta robbanásszerűen felgyorsult, térbeli szétterülést eredményező, spontán urbanizációs folyamatok változatlanul hagyásával az ÜHG kibocsátás és az energiapazarlás tovább növekszik. Ez a folyamat nem fordítható vissza, és meg sem állítható önmagában a *smart city* programokkal sem. Az úgynevezett okos város projektek látóköréből ugyanis általában teljesen kiesnek a spontán városfejlődés kedvezőtlen folyamatai által előidézett problémák. A legfejlettebb IT technológiákat felvonultató *smart city* projektek a város meglévő fizikai valóságára fókuszálnak, hatékonyságjavító üzemeltetési intézkedésekkel, illetve a települési szolgáltatások javításával igyekeznek kellemesebbé tenni a városi életmódot. Ez pedig önmagában kevés ahhoz, hogy egy leromlott fizikai állapotú, számottevő arányban egészségtelen, alacsony komfortfokozatú lakásokat tartalmazó, kevés zöldfelülettel, elhanyagolt közterületekkel rendelkező, gyalogosan és autóval egyaránt kényelmetlenül használható belső városrészt, ahol esetenként még súlyos szociális problémákkal is szembe kell nézni, vonzóvá tegyünk azok számára, akik XXI. századi színvonalú szép, egészséges és kényelmesen használható lakókörnyezetet keresnek maguk és családjuk számára.

Ahhoz, hogy a spontán urbanizáció kedvezőtlen folyamataiból adódó ÜHG kibocsátás és az energiapazarlás növekedését tartósan lefékezhessek, megállíthassuk, és ellenkező előjelűre fordíthassuk, magát a kiváltó okot kell megszüntetni. A városi szövet térbeli burjánzását kell lefékezni, és megállítani. Nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy ez csak úgy oldható meg, ha városaink intenzívebb beépítésű központi részeinek városi szövetét újra vonzóvá tesszük a lakosság

számára, amelynek tagjai a lábukkal szavaztak az ottani élet számára biztosított fizikai keretek alkalmasságáról, amikor tömegesen költöztek ki a szuburbiák családi házas övezeteibe.

A kedvezőtlen folyamatok kiküszöböléséhez a belső városrészek városi szövetének jelentős mértékű átalakítása szükséges. Ez az átalakítás lehetséges. Nem csak külföldön, hanem Magyarországon is. Nem csak a közszféra kizárólagos szerep- és tehervállalásával, hanem a feladatoknak és a terheknek a közszféra és a magánszféra szereplői közötti strukturált megosztásával, a rendszerváltozás után létrejött demokratikus jogállam piacgazdasági körülményei között is. Nem csak vissza nem térítendő támogatásból finanszírozva, hanem a városfejlesztési kiadásokat a városfejlesztési akció megvalósításával elérhető közvetlen városfejlesztési bevételekből finanszírozva is. Ennek legismertebb esete Budapesten a Középső-Ferencváros rehabilitációja. Az EU csatlakozás előtti időszak első sikeres vidéki példája a mosonmagyaróvári Lajta lakókert városközponti fekvésű városrészének kialakítása (BAJNAI, 2007). A 2014-2020 fejlesztési időszakban ilyen jellegű eredményekre adnak lehetőséget például a Szent Márton születésének 1700. évfordulójához kapcsolódva Szombathelyen megvalósuló városmegújítási beavatkozásokra és a hasonló projektekre épülő komplex városfejlesztési akciók is. Az említett folyamatok elősegítik, hogy a 2014-2020 fejlesztési időszak eredményeire támaszkodva sikeresen válaszolhassunk a 2020 után jelentkező újabb kihívásokra.

A ferencvárosi és a mosonmagyaróvári komplex városfejlesztési akció már az EU-csatlakozás előtti időszakban bebizonyította, hogy a városi szövet átalakításának eredményeként lehetséges a belső városrészek visszahódítása a városi élet számára. Ezzel egyidejűleg közszervezési szempontból bebizonyosodott, hogy létrehozhatóak és használhatóak olyan összehangolt jogi, szervezeti és finanszírozási eszközök, amelyek alkalmasak a komplex, nagy volumenű és hosszú idő alatt megvalósítható beavatkozások eredményes végrehajtására. Rendeltetésszerű használatukkal a közszféra tervszerűen, pénzügyi szempontból kedvezően valósíthatja meg az említettekhez hasonló, bonyolult, de életképes beavatkozásokat közvetlen városfejlesztési bevételek realizálásával, a magánszféra finanszírozási forrásainak bevonásával.

Az említett konkrét esetek azért lényegesek, mert jól érzékeltetik, hogy a belső városrészek városi szövetének jelentős mértékű átalakítására irányuló, fent említett szükséglet kielégítése nem történik meg magától. A piac törvényei és szereplői nem oldják meg spontán működésükkel az urbanizáció kedvezőtlen folyamatai által előidézett problémákat. Annak érdekében, hogy a modern városok XXI. századi színvonalon, a klímaváltozás már érezhető káros hatásait is ellensúlyozva, a szuburbiákkal versenyképes, vonzó fizikai kereteket biztosíthassanak a helyi társadalom számára, nem elég az ÜHG kibocsátás és energiapazarlás csök-

kentése a kialakult városi szövet meglévő infra- és szuperstruktúráiban. Az is szükséges, hogy a közsféra által kézben tartott, tervszerűen megvalósított komplex építési beavatkozásokkal a belső városrészek meglévő városi szövetét átalakítsuk, és ez által újra vonzóvá tegyük a lakosság és a vállalkozások számára.

A városburjánzás azonban csak az egyik, bár valószínűsíthetően a legnagyobb hatású oka az urbanizációból eredő CO₂ kibocsátás és energiapazarlás növekedésének. A másik még összetettebb és még inkább szerteágazó jelenség. Sokkal kevésbé írható le képletszerűen általános érvénnyel. Kiváltó oka ugyanis a város közigazgatási határain belül kialakult szövetének funkcionális szerveződése és szerkezete, ami minden egyes településen eltér az összes többitől, és a folyamatos átalakulás következtében az idő dimenziójában is eltérő alakot ölt. A változatok sokaságában az a közös, hogy a XIX. és a XX. században végbement urbanizációs folyamatok eredményeként a városi szövet olyan monofunkcionális városrészekbe, városnegyedekbe szerveződött, olyan térbeli kombinációban, amely a társadalom motorizációs szintjének robbanásszerű megnövekedésével párhuzamosan ugyanolyan kényszer-mobilitást idéz elő a munkahelyi forgalom és a különböző szolgáltatások igénybevétele kapcsán (*CLERC, CHALON, MAGNIN, VOUILLOT, 2008*). Vagyis a város lényegéből fakadóan, és megkerülhetetlenül, mint a térbeli szétterülés, csak legfeljebb kevésbé szembeötlően. Ennek a kiváltó oknak a megszüntetése ugyanúgy a városi szövet struktúrájának módosítását feltételezi. A szükséges átalakítások fő irányai: a monofunkcionális jelleg megszüntetése vagy legalább oldása, a vegyes településközponti funkciójú városi alközpontok erősítése, a munkahelyi funkciójú városi területek (ideértve a korszerű, a szigorú környezetvédelmi normáknak maradéktalanul megfelelő ipari területeket is) és lakóterületek egymás mellett, illetve közelében történő kialakítása, általában véve a városi területek vegyes funkcionális összetételének erősítése. A városi szövet ilyen természetű átalakítása azonban még nagyobb fizikai és közszervezési nehézségekbe ütközik, mint a városközpontok, belső városrészek visszahódítása a városi élet számára a térbeli szétterülés folyamatának el-lensúlyozása, illetve visszafordítása érdekében.

Városaink mai szövetének szerkezete ugyanis éppen a különböző funkciók szétválasztására épülve alakult ki a XX. század utolsó negyedét megelőző évszázad során. Ezt a város egészére kiterjedő, történelmileg kialakult fizikai adottságot még a belső városrészek átalakításához képest is csak hosszú idő alatt lehet eredményesen megváltoztatni. A globális felmelegedést és klímaváltozást elősegítő kedvezőtlen urbanizációs folyamatok, illetve adottságok megszüntetésének lehetősége szempontjából ebben az utóbbi esetben kedvezőbb, hogy a város közigazgatási határain belül nagyobb eséllyel találhatunk megoldást arra, hogy a társadalom mobilitási igényeinek kielégítését egyre nagyobb arányban olyan integrált közösségi, illetve alternatív közlekedési rendszerekkel biztosítsuk, ame-

lyek fenntartható módon alkalmasak a személygépjármű forgalom jelentős csökkentésére. Ez az esély azonban gazdaságossági okok miatt a közigazgatási határokon belül is csökken bizonyos esetekben, például a beépítés intenzitásának csökkenésével, illetve a természeti adottságokból vagy a városi szövet kialakult szerkezetéből adódó fizikai akadályok sűrűsödésével.

AZ URBANIZÁCIÓ ÉS A GAZDASÁGI SZEMPONTBÓL FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS

Látható, hogy a környezeti szempontból fenntartható urbanizációhoz nélkülözhetetlen a meglévő városi szövet tudatos és tervszerű átalakítása annak érdekében, hogy a város, és különösen annak belső városrészei újra vonzóak legyenek a lakosság számára.

A fenntartható urbanizáció gazdasági dimenziója is döntő jelentőségű, ami sokrétűen jelentkezik. Az alábbiakban a gazdasági szempontból fenntartható fejlődés néhány alapvető tényezőjét vázoljuk fel a teljesség igénye nélkül.

A környezeti szempontból fenntartható fejlődés érdekében, a városi szövet átalakítására irányuló urbanizáció finanszírozási forrásai csak akkor biztosíthatóak hosszú távon is fenntartható módon, ha a helyi gazdaság és a nemzetgazdaság jól működik.

A városok szerepe az utóbbi tekintetében is kulcsfontosságú. Ezt mutatja többek között például az is, hogy az európai fejlesztéspolitikát már a XX. század utolsó évtizedének első felében erősen foglalkoztatta az a földrajztudományi felismerés, hogy a kis és közepes városok a gazdasági fejlődés és az eredményes regionális fejlesztés motorjai. Ugyanakkor ebben az időszakban az Európai Közösségek regionális politikájának stratégiai tervezése során még fel sem merülhetett, hogy ennek a felismerésnek az alapján a strukturális, illetve kohéziós alapokból bármiféle támogatást lehetne nyújtani az akkori tagállamok részére olyan projektekhez, amelyek közvetlenül a városi szövet komplex átalakítását célzó építési beruházások finanszírozására irányulnak. Azóta, a 90-es évek második felétől kezdve a települési szintű beavatkozások fokozatosan beépültek az EU fejlesztéspolitikájába és támogatási eszköztárába. A 2014-2020 fejlesztési időszakot meghatározó európai uniós fejlesztéspolitikai alapidokumentumokban a városi dimenzió már az EU fejlesztéspolitikájának egyik fő vonulataként jelenik meg.

A városok uralkodó gazdasági profilja a szolgáltatás, az ipar, (TÓZSA, 2011). Mellettük a jövőben várhatóan egyre szélesebb körben egyre jelentősebbé válik a kvaterner szektor, a tudományos kutatás, a felsőoktatás, a kultúraipar (TÓZSA, 2011). A városok funkcionális várostérségük gazdasági centrumai. Ez abból az alaphelyzetből következik, hogy területükön környezetükhöz képest magas nép-

sűrűséggel nagyszámú népesség koncentrálódik, térségi központi funkciókat töltenek be, és a kistérségitől a nemzetköziig, illetve a globálisig terjedő skálán különböző szintű közlekedési és közmű-hálózatok csomópontjaiban vagy azok közvetlen közelében helyezkednek el. Ebből kifolyólag a jelentősebb városok, ezen belül Magyarországon különösen a megyei jogú városok és Budapest, töltik be különböző kiterjedésű funkcionális várostérségük munkaerőpiaci és foglalkoztatási központjának szerepét. A megyei jogú városok és a főváros funkcionális várostérségét a 2013 és 2014 folyamán elkészült integrált településfejlesztési stratégiák tárják fel. A települések közül általános értelemben elsősorban a városok, ezen belül konkrétan Magyarországra vetítve a főváros mellett különösen a megyei jogú városok azok, amelyek vonzóak lehetnek a munkahelyteremtő beruházásokat megvalósító, a világpiacon versenyképes gazdasági tevékenységet folytató vállalkozások részéről történő befektetések szempontjából. Ebből a nézőpontból ugyanis az említett városok azok, ahol nagyobb számban található többféle eltérő kompetenciával rendelkező potenciális szolgáltató és munkavállaló, mint egy kisebb településen. Minél nagyobb a város annál nagyobb számú és annál többféle (LACAZE, 1995). Az elmúlt évtized folyamán Európa nyugati és középső részein egyaránt megszületett a politikai felismerés, hogy a gazdasági szempontból fenntartható fejlődés érdekében vissza kell fordítani a korábbi időszak *dezindusztrializációs* folyamatait, és jelentős mértékű *reindusztrializáció* szükséges. Az EU alapító tagállamai közül Franciaország volt az első, amely ennek az új megközelítésnek megfelelő munkahely teremtési politikát hirdetett meg. Magyarországon az Országgyűlés határozatával 2013-ban elfogadott Országos Területfejlesztési Koncepció fogalmazta meg először markánsan a területfejlesztés és a gazdaságfejlesztés egyik alapvető irányaként az ország újraiparosítását a gazdasági fejlődés és a foglalkoztatás szintjének növelése érdekében. Ez a fejlesztéspolitikai elhatározás a 2014-2020 fejlesztési időszakban EU támogatásokból megvalósuló terület és településfejlesztési valamint gazdaságfejlesztési operatív programoknak, illetve a Modern Városok Programnak is integráns részévé vált.

Az újraiparosítási politika sikeres megvalósításához az szükséges, hogy a világpiacon versenyképes ipari termelési tevékenységet folytató vállalkozások új ipari létesítményeket hozzanak létre a megyei jogú városokban, illetve az erre alkalmas kisebb városokban. Annak, hogy ez egy adott városban megvalósulhasson két urbanizációs előfeltétele van. Az egyik előfeltétele, hogy a befektető megfelelő áron meg tudjon vásárolni egy olyan építési telket, amely műszaki-fizikai és építési jogi szempontból egyaránt maradéktalanul alkalmas arra, hogy megépítse a saját befektetési elképzeléseinek megfelelő ipari létesítményt. A tapasztalat ugyanis az, hogy a világpiacon versenyképes ipari tevékenységet folytató, általában külföldi, illetve multinacionális tulajdonú nagyvállalkozások, de még a kisebbek is, saját tulajdonukban levő ingatlanokon valósítják meg új üzemeiket Magyarországon a következők miatt. A szükséges infrastruktúrával

ellátott, piacképes telek ára (az úgynevezett telekhányad) általában az épület berendezések nélkül számított értékének 10%-a körül van a nemzetközi ingatlanpiacon, átlagos körülmények között. Az ipari termeléshez szükséges technológiai berendezések értéke azonban sokkal nagyobb, mint az őket magukba foglaló üzemi épületek önmagukban (az ipari technológiai berendezések értéke a telekhányadban nem jelenik meg). A befektetők szempontjából ezért döntő jelentőségű, hogy az ipari beruházás megvalósításához szükséges ráfordítások szempontjából az építési telek megszerzésének kiadásai olyan kis arányt képviselnek, amelynek tükrében nem jelent valós döntési alternatívát az a változat, hogy béreljék az építési telket (esetleg az épületet is). Ráadásul a bérleti konstrukcióban rejlő kockázatok szintén abban az irányban hatnak, hogy a befektetők ne bérelt, hanem saját tulajdonú ingatlanon valósítsák meg ipari beruházásukat. Tehát az ipari befektetések előfeltételei között kizárólagos jellegű az, hogy az ipari beruházók a technológiájuknak megfelelő épületek, építmények megépítésére és üzemeltetésére alkalmas építési telek tulajdonjogát meg tudják szerezni. Ennek a kizárólagos előfeltételnek a kielégítésében rejlik a munkahelyteremtő beruházások megvalósításának egyik legfontosabb, kiinduló jellegű nehézsége a közszféra számára. Professzionális, versenyképes ipari vállalkozás ugyanis nem foglalkozik azzal, hogy a rendezési tervben már ipari területként kijelölt, fizikailag a "zöld mező" állapotában lévő nagyobb térségen belül kialakítsa a saját igényeinek megfelelő méretű és minőségű építési telket. Az említett befektetői igények alapvetően a következők (a felsorolás a teljesség igénye nélkül készült). Az építési telek legyen nagyjából vízszintes, síkfelületű rendezett tereppel kialakított, a konkrét befektetői igénynek megfelelő alakú és méretű (például 2, 20, 200, vagy éppen 400 hektár). A telekhatárig kiépített közműellátásnak éppen olyan ellátásbiztonsági színvonalon kell biztosítania akkora elektromos és gázenergia, ivó-, ipari-, és tűzi vízellátási, szennyvízelvezetési és csapadékvíz elvezetési kapacitást, amekkorára a befektetőnek a termelési tevékenységéhez szüksége van. Olyan műszaki kialakítású és kapacitású, kiépített közúti és vasúti kiszolgálást kell biztosítani, mint amire a beruházónak szüksége van. Az említett közlekedési kapcsolatoknak a befektető által meghatározott (általában rövid) elérési időn belül biztosítania kell az autópálya-, illetve gyorsforgalmi úthálózat valamint a megfelelő kapacitású vasúti hálózat elérhetőségét (BAJNAI, 2016). A munkahelyteremtő beruházások során az építési telken megvalósításra kerülő ipari létesítmények működési feltételeit biztosító, a helyi építési szabályzatban, illetve a szabályozási tervben a területre előírt kiszolgáló utak és közművek kiépítése a települési önkormányzat feladata (BUSKÓ, 2011). Bár ezt a törvény egyértelműen meghatározza, ennek mibenléte és a konkrét megvalósításának mikéntje nem került szabályozásra (JÓSZAI, 2011). Nyilvánvaló, hogy ha nincs a megvalósításra az említettek szerint alkalmas építési telek, akkor a legkedvezőbb befektetés ösztönzési marketing, és a lehető legkedvezőbb kormányzati támogatás sem biztosíthatja önmagában az elégséges feltételeket ahhoz, hogy a fejlesztés ténylegesen megvalósulhasson. A másik előfeltétel, hogy a város egésze, de különösen

központja és releváns lakóterületei szolgáltatási és fizikai szempontból olyan urbanizációs hátteret alkossanak, amely vonzó a befektető számára (BAJNAI, 2016).

Mindkét említett előfeltétel biztosítása a városi szövet tudatos és tervszerű átalakítását igényli.

Egy másik megközelítésben az látható, hogy a gazdaság helyzete és változásának folyamatai alapvetően meghatározzák a társadalom tagjainak életmódját, a különböző javak és szolgáltatások iránti igényét és keresletét, és ez által a városi szövet kialakításával és funkcionálásával kapcsolatos társadalmi és egyéni igényeket is. Ezáltal, ha egy várost sikerül fenntartható gazdasági fejlődési pályára állítani, akkor a városi szövet kialakítását és működését hozzá kell igazítani a társadalom folyamatosan keletkező új igényeihez. Városfejlesztésre tehát akkor is szükség van, ha a gazdaság dinamikusan fejlődik, és nem csak akkor, amikor az urbanizáció és az operatív városfejlesztés a gazdaságfejlesztés eszköze.

Annak érdekében, hogy egy dinamikusan fejlődő város ki tudja elégíteni a társadalom változó igényeit, szükséges az átalakítása. Ez pedig csak a közjó érvényesítése céljából végzett tervszerű megvalósítás esetén hozhatja meg az elvárt eredményt.

A gazdasági szempontból fenntartható urbanizációhoz tehát szintén nélkülözhetetlen a meglévő városi szövet tudatos és tervszerű átalakítása.

AZ URBANIZÁCIÓ ÉS A TÁRSADALMI SZEMPONTBÓL FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS

A társadalmi szempontból fenntartható fejlődés összetevői általában szoros összefüggésben, kölcsönhatásban vannak a gazdasági és környezeti szempontból fenntartható fejlődésével. Az előbbi tekintetben látható, hogy ha egy városban a gazdaság dinamikusan fejlődik, a népesség odavándorol, mint például Győr Megyei Jogú Város esetében az utóbbi években; ha hanyatlak, elvándorol onnan, mint például Salgótarján Megyei Jogú Város esetében az utóbbi évtizedekben.

A pozitív migrációs mérleg eredményeként az első esetben olyan demográfiai és társadalmi változások következnek be, amelyek hatására a városban és térségében nő a szolgáltatások, ipari és mezőgazdasági termékek iránti fizetőképes kereslet, emelkedik az ingatlanok piaci értéke, növekszik a forgalma, ami tovább erősíti a város és térsége gazdasági fejlődését. A helyi gazdaság hanyatlásából és a munkahelyek drasztikus hiányából eredő nagyarányú és volumenű elvándorlás hatására a második esetben olyan társadalmi és demográfiai folyamatok indulnak be, amelyek eredményeként a csökkenő számú népességen belül egyre na-

gyobb a halmozottan hátrányos helyzetűek száma és aránya, akik egy részének a foglalkoztathatósága sem biztosítható erre alkalmas szociális beavatkozások nélkül. Ez a folyamat önmagában is rontja a város esélyeit arra, hogy a közszféra jelentős mértékű szerepvállalása és ráfordításai mellett is olyan léptékű munkahely teremtési beruházásokat lehessen megvalósítani piaci szereplők befektetéseivel, amelyek hosszabb távon alkalmasak lehetnek a gazdasági és társadalmi problémák orvoslására. Következésképpen a városban és térségében csökken a fizetőképes kereslet, az ingatlanok értéke újraelőállítási költségük alá süllyed. A kedvezőtlen társadalmi folyamatok az eleve hanyatló gazdaság tendenciájához adódva tovább erősítik a helyi gazdaság leépülését, és egy ponton túl olyan helyzetet eredményezhetnek, amit csak szélsőségesen magas társadalmi költséggel, nagyon hosszú idő alatt lehet orvosolni. Ez a probléma annál súlyosabb, minél nagyobb egy város.

Az említett, társadalmi szempontból kedvezőtlen urbanizációs folyamatok esetében külön súlyos kihívást jelent, amikor egy kisebb vagy nagyobb térség szomszédos vagy közeli településeinek jelentős, vagy nagyobb részében a fent leírt társadalmi folyamatok zajlanak le. Ez tapasztalható például Észak-Magyarország vagy a Dél-Dunántúl egyes térségeiben. Az ilyen esetekben a túlsúlyba jutott negatív társadalmi folyamatok már önmagukat erősítik tovább egy negatív spirál szerinti forgatókönyvben, és összefüggő térségek alakulhatnak ki, amelyekre külső beavatkozás nélkül ugyanaz a megállíthatatlan, gyorsuló ütemű, társadalmi, és ezzel összefüggésben gazdasági, hanyatlás lesz a jellemző annak minden következményével együtt, mint amire fentebb, városi szinten már utaltunk. Az ilyen jellegű veszélyekre a kutatók már több mint egy évtizede felhívták a figyelmet, mint például a magyar-szlovák határ két oldalán Észak-Magyarországon és Kelet-Szlovákiában kirajzolódó összefüggő válságtömb esetében.

Ugyanakkor van egy másik, alapvető jelentőségű témakör és beavatkozási terület, amikor a városi szövet új vagy megújult darabjának, a fenntartható urbanizáció érdekében történő előállítására irányuló városfejlesztést közvetlenül, és elsősorban a fenntarthatóság társadalmi szempontjai vezérlik.

Tágabb értelemben ebbe a témakörbe tartozik minden olyan fejlesztéspolitikai és várospolitikai törekvésnek az érvényesítése, amely a népesség valamilyen szempontból hátrányos helyzetű csoportjának a térbeli szegregációját és a társadalmi leszakadását kívánja megszüntetni vagy csökkenteni, felzárkózásukat, integrációjukat akarja elősegíteni, a szolidaritás keresztény eszméjének megfelelően, a városi szövetbe és az érintettek életébe történő összehangolt fizikai és szociális beavatkozásokkal. Az említett, potenciális szegregációval, illetve leszakadással fenyegetett társadalmi csoportokat Európa városainak eltérő adottságai szerint alkotják például bevándorlók különböző generációi, etnikai kisebbsé-

gek halmozottan hátrányos helyzetű tagjai, de az adott többségi társadalomba tartozó elszegényedett, illetve egyedülálló idősök is. A szegregációval, illetve leszakadással fenyegetett társadalmi csoportok kirekesztődésének, illetve társadalmi lesüllyedésének megakadályozását és integrációjának elősegítését szolgálják azok a várospolitikák, amelyek az egyes emberek, családok életébe történő közvetlen, segítő jellegű, beavatkozással, és ezzel összehangolva a városi szövet átalakításával törekszenek arra, hogy jobbá tegyék az emberek életét.

Ezen a nagy témakörön belül önmagában is hatalmas és bonyolult terület a szociális város rehabilitáció. Ez történik minden olyan esetben, amikor a városi népesség egy meghatározott csoportjának a társadalmi integrációja, illetve felzárkóztatása érdekében összehangolt, közvetlen beavatkozásra kerül sor a városi szövetbe és az egyes érintett családok, személyek életébe egyaránt.

A szociális város rehabilitáció szükségessége sokféle tényező hatására alakulhat ki. A környezeti szempontból fenntartható fejlődés kihívásaival szorosan összefüggő eset az, amikor egy belső, vagy éppen kifejezetten központi helyzetű, városrészben azért válik szükségessé, mert ott már a szuburbanizáció folyamata dezurbanizációba csapott át, fizikai szempontból pusztuló, társadalmi szempontból elnéptelenedő, elöregedő, illetve elszegényedő városi területeket hagyva maga után.

A vegyes társadalmi összetételű városrészek kialakítása és fenntartása, valamint a szociális város rehabilitáció a városfejlesztés és a város rehabilitáció legbonyolultabb, legköltségesebb, leghosszabb idő alatt megvalósítható és legnehezebb feladatai közé tartoznak. A nehézségeket tovább növeli, hogy a felmerülő műszaki-fizikai és szociális beavatkozások összehangolt megtervezése és megvalósítása az esetek nagy részében általában olyan tagállami szintű támogatási rendszer keretében oldható meg jól, ami az EU eszköztárának lehetőségeit jelentős mértékben meghaladja (BAJNAI, 2016).

A fentiek alapján nyilvánvaló, hogy a társadalmi szempontból fenntartható fejlődés kihívásának megválaszolása érdekében szintén tervszerű településfejlesztésre van szükség.

A TERVSZERŰ TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS SZÜKSÉGESSÉGE A FENNTARTHATÓ URBANIZÁCIÓ ÉRDEKÉBEN

Az urbanizáció Ildefonso Cerdá által megalkotott, és "*Az urbanizáció általános elmélete*" című, korszakalkotó (CHOAY, 1980) alapművében bevezetett fogalma egyrészt a településeket jelenti a maguk meglévő, történelmileg kialakult, illetve tervezett állapotában, a fizikai kereteik között élő népességnek, mint tartalom-

nak az anyagi hordozójaként, másrészt kialakulásuk és fejlődésük, fejlesztésük folyamatát.

Ebben az értelemben, amikor fenntartható urbanizációról beszélünk, azon a település fizikai valóságának állapotát, illetve ennek átalakulási-átalakítási folyamatát is értjük. A fenntartható urbanizációt szolgáló tervszerű településfejlesztés a fenntartható urbanizáció célállapotának és az annak eléréséhez nélkülözhetetlen átalakítási folyamatnak a tervezése és megvalósítása.

Az említetteknek megfelelően az urbanizáció egy rendkívül bonyolult, összetett és szerteágazó jelenség, úgy is mint állapot, és úgy is mint folyamat. A folyamat számottevő része tartozik a tervszerű tevékenység évezredekkel ezelőtt megjelent, a XV. századi reneszánsz óta gyorsuló ütemben bővülő, Cerdá és kortársai, valamint XX. századi utódaik működése óta pedig a társadalom életkörülményeit egyre inkább meghatározó körébe (BAJNAI, 2016). Még a középkorban, *"látzólag spontán folyamatok útján létrejövő települési alakzatok is erős társadalmi kontroll érvényesülésével formálódtak"* (TÓTH, HÜBNER, GÖMÖRY, 2003).

A tervszerű településfejlesztés eredményességét nagymértékben elősegítheti, ha a róla való gondolkodásban, tudományos és szakmai diskurzusban, valamint megtervezését és megvalósítását szolgáló eszközök kialakítása és használata során tárgyunk természetének megfelelő közös nyelvet és alapfogalmakat használunk, illetve legalább törekszünk erre a lehetőségek mértékéig.

A fenntartható urbanizáció tervezéséhez és megvalósításához a társadalomtudományok, a geográfia és a mérnöki tudományok, valamint a jogtudomány korábban kialakult releváns szakkifejezésein túlmenően szükséges urbanisztikai fogalmak és eszközök jelentős része már a rendszerváltozás utáni új körülmények között is kialakult a magyar nyelvben. Ugyanakkor a fogalmak és az eszközök egymással kölcsönhatásban alakulnak. Az eszközök és használatuk fejlődése maga is visszahat a fogalmak alakulására. Nyilvánvaló, hogy a fenntartható urbanizációt elősegítő, jól működő összehangolt, tervszerű településfejlesztés tervezésének és megvalósításának jogi, szervezeti, finanszírozási eszköztára jelenleg még nagymértékben hiányos. A hiányok pontosabb feltárása, pótlásuk lehetőségeinek vizsgálata és bemutatása többszörösen meghaladja jelen tanulmány és a műfaj kereteit, kifejtése nagyobb terjedelmű művet igényel. Megalapozása önmagában is egy célra tartott, nagy volumenű, bonyolult és szerteágazó kutatási tevékenységet feltételez. Az eszközök fejlesztésének folyamata ugyanakkor elősegítheti a kialakult alapvető fogalmak szélesebb körben történő helyes alkalmazását is.

Az urbanizáció tervezése során háromféle nyelvi kódrendszert alkalmazunk egymásba fonódó láncolatban: a szövegét, a tervrajzét és a számokét

(*ABERASTURI, 1979*). Velük jelenítjük meg gondolatainkat, elképzeléseinket a különböző szintű településfejlesztési tervezési dokumentumokban. Az említett tervdokumentumok a következők: településfejlesztési koncepciók, integrált településfejlesztési stratégiák, településrendezési eszközök (településszerkezeti terv, szabályozási terv és helyi építési szabályzat) és operatív városfejlesztési tervek (komplex településfejlesztési akcióterv, illetve akcióterületi terv), valamint megalapozó vizsgálataik. Az említettek, illetve az esetenként hozzájuk kapcsolódó, eltérő műfajú kiegészítő jellegű dokumentumok (pl. megvalósíthatósági tanulmányok, tanulmánytervek, elő-tervek és költségbecsléseik, pénzügyi számítások) olyan tervezési eszköztárat jelentenek, ami rendeltetésszerű használat esetén alkalmas arra, hogy a fenntartható urbanizáció fenti kihívásaira a közjó szolgálatában válaszoló pénzügyi, gazdasági szempontból kiegyensúlyozott, fenntartható és átlátható fejlesztéseket alapozzon meg.

A közös szellemi építkezés előmozdítása, és további mondanivalónk megalapozása érdekében azonban célszerűnek tűnik az alábbiakban az adott keretek között is felvillantani a legfontosabb alapfogalmakat és összefüggéseket. A tervszerű településfejlesztés egyik alapkérdése ugyanis az, hogy sikerül-e a rendszerváltozás után több mint negyedszázaddal kialakítani a fenntartható urbanizáció interdiszciplináris tudományos és szakmai területén a tudományos gondolkodásban, a tervezés és a megvalósítás során azokat a közös nyelvi, fogalmi és szellemi alapokat, amelyekre építve, összehangolt és egymást kölcsönösen erősítő hatású tudományos és szakmai tevékenységet fejthetnének ki a különböző tudományágak és szakterületek képviselői. Ahhoz ugyanis, hogy olyan bonyolult, jól strukturált rendszereket építhessünk fel tervdokumentumokban gondolati szinten, épületekben és épített terekben, a fizikai valóságban, amelyek hosszú távra meg tudják válaszolni a fenntartható urbanizáció fentiekben bemutatott környezeti, gazdasági és társadalmi kihívásait, célszerű lenne szakmai és tudományos közmegegyezés kialakítása néhány egyszerű alapelem és összefüggés tekintetében. A kettes számrendszer is két egyszerű alapelemből áll, a nullából és az egyből, mégis egész technikai civilizációnkat és életünket áthatják azok a bonyolult rendszerek, amelyek ebből a két alkotóelemből épülnek fel.

Ebben a szellemi építkezésben jelentős mérföldkő volt az integrált városfejlesztési, illetve településfejlesztési stratégiákra, akcióterületi tervekre és városfejlesztő társaságokra vonatkozó szakpolitikai iránymutatás. Ez a 2009-ben közzétett Városfejlesztési kézikönyv (NEMZETI FEJLESZTÉSI ÉS GAZDASÁGI MINISZTERIUM, 2009) megjelenése, ami beépült az előző (2007-2013) és a jelenlegi (2014-2020) fejlesztési időszak európai uniós támogatással megvalósuló városrehabilitációs projektjeinek, valamint a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről szóló 314/2012. (XI. 8.) számú kormányrendeletnek a szakmai követelményrendszerébe. "2. Városfejlesztés" című fejezete a következőképpen határozza

meg az alapvető fogalmakat: *"A jelen kézikönyv alkalmazása szempontjából a "városfejlesztés" a városi szövet egy új vagy megújult darabjának előállítását jelenti. Ezen belül a városi szövet egy megújult darabjának előállítását nevezi jelen kézikönyv „városrehabilitációnak”. 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"* (BAJNAI, 2009).

A Modern Városok Programban részt vevő megyei jogú városok 2013 és 2014 folyamán, az említett kormányrendelet alapján készült településfejlesztési koncepcióinak, integrált településfejlesztési stratégiáinak és megalapozó vizsgálataiknak kidolgozása során egyértelműen megmutatkozott a fenti alapfogalmak használhatósága. Jól látható ez például a nagykanizsai és a szombathelyi vizsgálatokban, koncepciókban, stratégiákban. Az alapvető fogalmak és összefüggések fenti értelmezésére építve vált lehetővé a geográfiai, társadalomtudományi és mérnöki megközelítések egymást kölcsönösen erősítő strukturált alkalmazása. Ennek köszönhetően az említett városfejlesztési tervek és vizsgálatok a helyi adottságokhoz, fejlesztési igényekhez és lehetőségekhez illeszkedő, egymással összehangolt konkrét fizikai, gazdasági és társadalmi célkitűzéseket, valamint a 2014-2020 fejlesztési időszakban megvalósításra kerülő operatív városfejlesztési beavatkozásokat tudtak meghatározni a fenntartható fejlődésnek az EU 2020 stratégiában rögzített általános célkitűzései érdekében.

A 2014-2020 fejlesztési időszak megvalósuló projektjeit magukba foglaló integrált területi programok, illetve a Modern Városok Program fejlesztéseit meghatározó integrált településfejlesztési stratégiák kidolgozásával tehát újabb mérföldkőhöz érkezett a környezeti, gazdasági és társadalmi szempontból fenntartható urbanizációhoz nélkülözhetetlen tervszerű településfejlesztés magyarországi tervezési rendszerének kialakítása. A megvalósítás eszközeit a 2014-2020-as időszakban finanszírozási szempontból alapvetően az EU vissza nem térő támogatásai biztosítják, szervezeti szempontból pedig a Városfejlesztési kézikönyv szakpolitikai iránymutatása alapján létrehozott városfejlesztő társaságok és az önkormányzatok városfejlesztésért felelős szervezeti egységei segítik az irányító hatósági feladatokat ellátó minisztériumi szervezeti egységek irányításával, a Kormány döntései alapján és koordinációjával. Ez a szervezeti eszköztár egészül ki bizonyos kiemelkedő jelentőségű fejlesztések esetében állami tulajdonú gazdasági társaságokkal. A Kormány döntéseiben meghatározott feladatok végrehajtásának koordinálását a kormányzati feladatok összehangolásáért felelős miniszter végzi. Ezáltal olyan szervezeti keretek jöttek létre, amelyek a 2014-2020 fejlesztési időszakban biztosítani tudják a fenntartható urbanizáció globális kihívásaira a városfejlesztési tervekben a helyi adottságoknak megfelelően adott válszok alapján meghatározott lokális beavatkozások országos szinten összehangolt tervszerű megvalósítását.

Jelen tanulmány kereteit sokszorosán meghaladja annak a kérdésnek a vizsgálata, hogy az egyes integrált területi, illetve modern város programok és a kereteik között jelenleg tervezett beavatkozások önmagukban mennyire felelnek meg a környezeti, gazdasági és társadalmi szempontból fenntartható urbanizáció globális és lokális követelményeinek, mennyire életképes fejlesztéseket jelentenek hosszabb távon, illetve megvalósíthatóak-e az elkészült előzetes tanulmányoknak megfelelően. A kormányzati irányítás eszköztárában megjelenő tartalmi szűrőrendszer alkalmas arra, hogy az esetleges gyermekbetegségek kiszűrésével és a szükséges korrekciók végrehajtásával a valós társadalmi igényt kielégítő, életképes projektek megvalósulását segítse elő. A 2014-2020 fejlesztési időszak jelentőségét ebből a szempontból az adja, hogy a fenntartható urbanizációt szolgáló tervszerű településfejlesztés tervezési és megvalósítási rendszerének kialakítása érdekében történő lépésekkel a jelenlegi periódusban lehet eredményesen felkészülni a közelgő 2020 utáni időszakra. Arra, amikor számtalan ok miatt, amelyek a jelen tanulmány meghatározott keretei miatt itt nem részletezhetőek, valószínűsíthető, hogy jelentős mértékben megváltozó körülményekkel, nehezező támogatási feltételekkel, a pénzügyi megtérülési és életképességi szempontok számottevő erősödésével célszerű számolni.

HIVATKOZÁSOK

ABERASTURI A. L. 2013. Cerdá életműve In: CERDÁ I. 2013. Az urbanizáció általános elmélete. Scolar Kiadó, Budapest. 238 p. ISBN:[978-963-244-496-3](#)

BAJNAI L. 2007. Városfejlesztés. Scolar Kiadó, Budapest. 191 p. ISBN: [978-963-244-011-8](#).

BAJNAI L. 2009. Bevezetés. In: ACZÉL G. - BAJNAI L. 2009. Az akcióterületi terv módszertana és a városfejlesztő társaság: Második, átdolgozott kiadás. Scolar Kiadó, Budapest. 70 p. ISBN: [978-963-244-094-1](#).

BAJNAI L. 2016. Bevezetés az urbanisztikába: A fenntartható urbanizáció tervezése és megvalósítása. Scolar Kiadó, Budapest. 116 p. ISBN: [978-963-244-640-0](#).

BUSKÓ T. 2011. Településüzemeltetés: közigazgatási urbanisztika II. Településüzemeltetés. Aula Kiadó, Budapest. 223 p. ISBN: [978-963-9698-96-3](#).

CERDÁ I. 2013. Az urbanizáció általános elmélete. Scolar Kiadó, Budapest. 238 p. ISBN:[978-963-244-496-3](#).

CHOAY F. 1980 et 1996. *La Règle et le Modèle*. Édition du Seuil, 379 p. ISBN: 2-02-030027-3

CLERC D - CHALON C - MAGNIN G - VOUILLOT H. 2008. Pour un nouvel urbanisme. Editions Adels et Yves Michel, 157 p. ISBN: 978-2913492547

JÓSZAI A. 2011. In: TÓZSA I. 2011. Településtan. Aula Kiadó, Budapest. 191 p. ISBN: [978-963-9698-95-6](#)

LACAZE J-P. 1995. *L'aménagement du territoire*. Flammarion, Paris. 127 p. ISBN: 2-08-035261-X

NEMZTEI FEJLESZTÉSI ÉS GAZDASÁGI MINISZTERIUM. 2009. Városfejlesztési kézikönyv. <https://www.google.hu/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=V%C3%A1rosfejleszt%C3%A9si+k%C3%A9zik%C3%B6nyv> (utolsó letöltés: 2016. szeptember 15-én)

TÓTH Z. - HÜBNER M. - GÖMÖRY J. 2003. Településtervezés I. Pécsi Tudományegyetem, Pécs 177 p. ISBN: 963-86360-0 -9

TÓZSA I. 2011. Településtan. Aula Kiadó, Budapest. 191 p. ISBN: [978-963-9698-95-6](#)