

An aerial photograph of a market square paved with grey cobblestones. In the upper left, there are several stalls displaying various goods, including a large display of white woolly items, a collection of wooden chairs and stools, and a display of potted plants. In the center, a group of people is walking across the square. In the lower right, there are two large stalls with orange and brown tarps. One of the orange stalls has a wooden frame structure in front of it, and another person is visible inside. The overall scene is a busy outdoor market.

URB.0

URBANISZTIKA KEZDŐKNEK

urb/ome

URB.0 URBANISZTIKA KEZDŐKNEK

SZERKESZTETTE:

SZABÓ JULIANNA PHD

SZERZŐK:

BALÁS GÁBOR

DR. HEGEDÜS JÓZSEF

KISSFAZEKAS KORNÉLIA PHD

SOÓKI-TÓTH GÁBOR

SZABÓ JULIANNA PHD

TÖNKŐ ANDREA

SZAKMAI LEKTOR:

KÖRNER ZSUZSA PHD

urb/bme

BME Urbanisztika Tanszék
Budapest, 2016

A könyv megjelenését támogatta:
Pallas Athéné Domus Animae Alapítvány



© BME Urbanisztika Tanszék, 2016

ISBN 978-963-313-221-0

Kiadja a Budapesti Műszaki és Közgazdaságtudományi Egyetem Urbanisztika Tanszéke

1111 Budapest, Műegyetem rkp. 3. K/293.

Tel.: +36 1 463 1319

email: info@urb.bme.hu

www.urb.bme.hu

Felelős kiadó: Benkő Melinda PhD
Könyvterv: Papp Borbála
Borítóterv: Fenes Tamás DLA, Papp Borbála
Képszerkesztő: Dr. Csanádi Gábor, Fenes Tamás DLA
Fotók: Balogh Anikó Dóra, Buriana Vanda Beatrix, Dr. Csanádi Gábor, Kiss Flóra, Koppány Bence, Molnár Márk, Osztrovsky Zsolt, Takács Zoltán, Virághalmy Gergely

A fejezetek címlapjaihoz a BME Urbanisztika Tanszék „Épített környezetünk fotós szemmel” tantárgya keretében készült fotókat használtuk fel.

Minden jog fenntartva.

Tilos ezen kiadvány bármely részét sokszorosítani, információs rendszerben tárolni, vagy sugározni bármilyen formában vagy módon a kiadóval történt előzetes megállapodás nélkül; tilos továbbá terjeszteni másféle kötésben, borítóval és tördeléssel, mint amilyen formában eredetileg kiadásra került.

TARTALOMJEGYZÉK

1. Az urbanisztika és a településtervezés	11
1.1. Város, várostudomány, várostervezés, urbanisztika	12
1.2. A jövő tudománya	12
1.3. A településtervezés hagyományai	13
1.4. A településtervezés fajtái	14
2. A városhálózat átalakulása	21
2.1. A települések és földrajzi környezetük kölcsönhatása	22
2.2. A városfejlődés szakaszai	22
2.3. Urbanizációs tendenciák	24
2.4. Településhálózatok	24
3. A magyar településhálózat fejlődése és értékelése	31
3.1. A magyar településhálózat jellemzői és egyes történelmi elemei	32
3.2. A hálózat kialakulásának fontosabb korai fejezetei	33
3.3. A településhálózatot alakító 19. és 20. századi folyamatok	35
4. A magyar területi közigazgatás rendszere, a települési önkormányzat	43
4.1. A területi igazgatás és az önkormányzás alapelve	44
4.2. A települési önkormányzás hagyománya	45
4.3. A megyei önkormányzás hagyománya	46
4.4. Területi közigazgatás a rendszerváltás után	46
4.5. A települési önkormányzat felépítése	47
4.6. A településrendezés szereplői a településen	47
5. Önkormányzati gazdálkodás	53
5.1. Kormányzati szintek közötti kapcsolatok	54
5.2. Feladatok megosztása	54
5.3. Önkormányzati bevételek – megosztott adók, helyi adók, díjak	55
5.4. Transzferek	58
5.5. Beruházások finanszírozása	58
6. Ingatlanértékelés, ingatlanfejlesztés	63
6.1. Az ingatlanfejlesztés	64
6.2. Az ingatlan, mint befektetés	67
6.3. Az ingatlan értéke	68

7. Települési ingatlanpolitika	75
7.1. Az önkormányzat az ingatlanpiacon	76
7.2. Önkormányzati létesítménygazdálkodás	77
7.3. Helyi gazdaságfejlesztés, befektetés-ösztönzés	78
7.4. A közszféra és a magánszektor együttműködése (PPP)	79
8. A településrendezés tervrendszere	85
8.1. A településrendezés jogi háttere	86
8.2. A településrendezés tervrendszere	86
8.3. A településszerkezeti terv	87
8.4. Helyi Építési Szabályzat és Szabályozási Terv	88
8.5. A szabályozás eszközei	89
8.6. Sajátos jogintézmények	89
9. Fenntartható települési (infra)struktúrák	95
9.1. Város és fenntarthatóság	96
9.2. Fenntartható városszerkezet	96
9.3. A jelen és a közeljövő technikái a települési energiaellátásban	99
9.4. A jelen és a jövő technológiái a vízellátásban és vízkezelésben	100
10. Lakáspolitiká, lakásfinanszírozás és lakástámogatás	105
10.1. Miért van szükség lakáspolitikára?	106
10.2. Lakásrendszerek kialakulása	106
10.3. Lakásfinanszírozási rendszerek	107
10.4. Lakástámogatási rendszerek	108
10.5. Lakásproblémák Magyarországon és innovatív megoldások	110
11. Város és kereskedelem	115
11.1. Kereskedelem a középkorban	116
11.2. A városi kereskedelem az ipari forradalom után	117
11.3. A kereskedelem változása a szocializmusban	118
11.4. Kereskedelem a rendszerváltás után	119
12. Helyi gazdaság és gazdaságfejlesztés	125
12.1. A városok és a gazdaság fejlődésének szimbiózisa	126
12.2. A helyi gazdaság definiálása	126
12.3. A helyi gazdaságfejlesztés közgazdasági elméleti háttere	127
12.4. A helyi gazdaság fejlődése Magyarországon	129

13. A településmegújítás stratégiái	135
13.1. A városmegújítás szükségessége	136
13.2. A rehabilitáció típusai	137
13.3. Városmegújítás Magyarországon	139



KK GARAGE

FOTÓ: VIRÁGHALMY GERGELY

AZ URBANISZTIKA ÉS A TELEPÜLÉSTERVEZÉS

1

SZABÓ JULIANNA PHD

Mi a város lényege?

Milyen a jó város?

Hogyan valósítható meg a jó város?

1.1. Város, várostudomány, várostervezés, urbanisztika

Ezek a bevezető kérdések azóta foglalkoztatják a gondolkodókat, mióta urbánus kultúrák léteznek a Földön. A filozófusok – pl. Platón – elsősorban a politikai működést, az építészek – pl. a reneszánsz városrajzoló – az esztétikumot, a rezidenciavárost építő fejedelmek elsősorban a reprezentációt, a hadmérnökök a védhetőséget, a szociális utópiák szerzői a társadalom megreformálását tekintették a jó város ismérvének. Először a 19. században alakult ki a gondolat, hogy a városokban -, amelyek az emberek, az épített környezet, a gazdaság és az interakciók, az információk születésének és továbbításának sűrűsödésai, csomópontjai, - mindez egyszerre, egymással kölcsönhatásban működik és csak ennek megfelelően vizsgálható és tervezhető.

A város a különböző értelmezésekben jelentheti:

- az épített objektumok összességét, ezek működésével, térszükségletével, energiafogyasztásával, környezeti kibocsátásaival, tulajdonviszonyaival, értékével, változtathatóságával és változékonyságával,
- a gazdasági teret és az itt folyó gazdasági tevékenységeket térbeli struktúrájukkal, tulajdonszerkezetükkel, munkaerő- és vásárlópiacukkal, szerveződő klaszterekkel, környezeti hatásukkal,
- a hely ökoszisztémáját a helyi klíma földrajzi meghatározóival és a városi tevékenységek módosító hatásaival, a speciális települési környezet lehetőségeit kihasználó flóra és fauna megjelenésével, az ember környezetalakító befolyásával,
- a helyi társadalmat, közösségeket a helyre jellemző demográfiai, képzettségi, etnikai összetételével, történelmével, kultúrájával, szerveződési formáival, környezetalakító tevékenységével,
- a közigazgatási egységet definiált térbeli kiterjedésével, politikai és adminisztratív felépítésével, tervezési, fejlesztési metódusával.

A településtudomány így olyan komplex tudomány, amely számos diszciplína – pl. demográfia, szociológia, antropológia, közgazdaságtan, térgazdaságtan, regionális földrajz, kémia, fizika, meteorológia, környezetgaz-

daságtan, mérnöki, építészeti tudományok – tudásából felhasználja a térben, illetve specifikusan a városi környezetben értelmezhető eredményeket. Sőt, ezen túlmenően azt kutatja, hogy ezek a jelenségek, folyamatok miképpen befolyásolják egymást. Granasztói Pál szavával „a település egészére tekint”. Ezért a várostudomány első jellemzője a komplexitás, interdiszciplinaritás, holisztikus látásmód.

A 19. században akademizálódó tudományok fejlődése általában a leíró fázistól az osztályozó fázison keresztül a modellalkotásig jutott. Az urbanisztika tovább megy ennél: a történeti hagyományok alapján célja a város folyamataiba való beavatkozás, az ideális város létrehozása, vagy legalábbis a létező város fejlesztése az ideális város irányába. Mindehhez a településtudomány eredményein kívül „módszertani tudományokat” is felhasznál, mint a közigazgatás-tudomány, a tervezésselmélet, a vezetésselmélet, a közmenedzsment, stb. Így **az urbanisztika a városról szóló tudományok komplex felhasználója, egyesíti**

- a létező városról való reális tudást,
- az ideális városról alkotott elképzeléseket, és
- a létezőtől az ideális városhoz vezető út, a beavatkozás kívánatos eszközeit.

Az urbanisztika két, egymással is összefüggő része a településtudomány, amely interdiszciplinárisan leírja, elemzi, modellezi a település folyamatait, és a településtervezés, amely kijelöli a beavatkozás céljait és útját. Mindezek megvalósítója pedig a településfejlesztés, amely reményeink szerint közelebb visz minket településeink ideális működéséhez.

1.2. A jövő tudománya

Az urbanisztikai gondolkodás három nagy tengelye a tér, az idő és a pénz, amelynek függvényében mindent vizsgál. Különösen érdekes az idő kezelése, amely a beavatkozás célja miatt nem elégszik meg a múlt leírásával vagy időtől független folyamatok, összefüggések felmutatásával, de a jövőre vonatkozó vizsgálatokat is folytatnia kell.

Az építészek többsége az „Teremtő” szellemében értelmezi a tervezést: „Be van fejezve a nagy mű, igen. A gép

forog, az alkotó pihen.” A várostervezés azonban nem hoz létre befejezett művet, részben a nagy időtáv, részben a szereplők számossága és eltérő érdekei, stratégiái miatt. Hozzá kell szoknunk a folyamatos beavatkozáshoz és az ehhez tartozó folyamatos tervezéshez, szabályozáshoz, amely nem megvalósítja, csak folyamatosan közelíti az optimumot. A várostervező, városfejlesztő tevékenysége jobban hasonlít Hamlet életérzéséhez. „Kizökönt az idő. – Oh, kárhozat! – hogy én születtem helyretolni azt!”

A jövő változásainak kutatására a futurisztika vállalkozik, amely egyedüli tudományágként nem zárkózik el a művészetek integrálásától sem. A futurisztika háromféle jövőt különböztet meg: az elképzelhető jövőt, amelyet a sci-fi világa jelenít meg, a valószínű jövőt, amelyet a jelen folyamataiból extrapolálva levezethetünk, és a kívánatos jövőt, amely az emberi célok és beavatkozás nyomán létrehozható. Az **urbanisztikában az elképzelhető jövő világa a városutópiák hagyománya**, amely gyakran fontos szerepet játszik abban, hogy a szakemberek az adott kor nagy kérdéseit, értékeit, céljait a városfejlesztésben megfogalmazzák.

A valószínű települési jövőt a ma jelenségeiből kell levezetnünk. A települési statisztikai adatok majd 150 éves gyűjtése után ez egyszerűnek látszik, hiszen a grafikonok továbbírásával kiszámítható, hogy az adott érték – például egy település lakosság száma – hol fog tartani 10, 20, 30, 50, vagy 100 év múlva. Az ilyen statisztikai jövőtervezés azonban jelentős hibákhoz vezetett már. A 19. század végi Budapest népeségrobbanásából az akkori statisztikusok arra következtettek, hogy a fővárosnak 1950-re 6 millió lakost kell elhelyeznie. A megalkotott építési szabályozás a hatmillió lakosnak az akkori városhatáron belül szeretett volna lakást biztosítani, ezért a telkek 4-5 emeletes, 80-85 %-os beépítését tette lehetővé. Ezzel nem csak a tipikus pesti függőfolyosós bérház típusát hozta létre, de – az urbanizáció lassulásával – Budapestet a tűzfalak városává is tette.

A városfejlődést számtalan folyamat együtthatása határozza meg. Új gondolatok, technológiák, trendek megfordíthatnak addig egyértelmű fejlődési irányokat. John Naisbitt amerikai kutató „megatrend”-nek nevezte az általános, több földrészt átívelő, több évtizeden

keresztül ható, többféle aktor – magánszemélyek, vállalatok, államszervezetek, stb. – viselkedését meghatározó gondolatáramlatokat, változásokat. Nagyon fontos, hogy elég korán megismerjük és elemezzük a formálódó megatrendeket, ezért mára több kutató intézet is nagy apparátussal kutatja ezeket, elsősorban a tartalomelemzés módszerével. Több általános megatrend – például az energiagazdaság átalakulása, a globalizáció, a fogyasztási minták változása, az individualizáció, a közlekedési mód átalakulása, stb. – meghatározza a városfejlesztésben a valószínű jövő irányait és lehetőségeit.

1.3. A településtervezés hagyományai

A valószínű városi jövőt felvázolva azonban **az urbanisztikának kell kiválasztania és erősítenie a kívánatos jövőbeli scenáriókat.** Ennek hagyományos eszköze a várostervezés. „A terv a szándékolt cselekvések egy adott pillanatban rögzített (előrevetített) képe, a normákkal átszőtt társadalmi cselekvés objektívációja. Használatát a társadalmi normák, vagy esetenként azokat szakaszosan követő jogszabályok szabályozzák. A tárgyiasulás nem elsősorban a megvalósítás érdekében szükséges, hanem az átláthatóságot, a véleményezhetőséget, a partnerség elvének teljesíthetőségét és a számon kérhetőséget szolgálja, mértéket ad.” (Faragó László)

A tervezés minden emberi tevékenység sajátja. A várostervezés két nagy tervezési hagyományra nyúlik vissza: az építészeti és a gazdasági-társadalmi tervezés hagyományára.

A műszaki tervezés fontossága az egyre bonyolultabb, komplexebb alkotások létrehozásával egyre nőtt. A 19. század folyamán városaink olyan kiterjedésűek lettek, hogy az építmények – épületegyüttesek, utak, hidak, infrastruktúra-hálózatok – bonyolódása települési szinten is megkövetelte a műszaki tervezést, illetve a területi szabályozást. A műszaki várostervezés célja a tűzvédelem, árvízvédelem, a város számára szükséges területek köztulajdonban tartása, az építmények állékonyságának biztosítása, a közszolgáltatások hatékony kiépítésének műszaki feltételei, a város reprezentatív, esztétikus meg-

jelenése volt. A 19. század városépítése az épített környezet szabályozásában szigorúan elválasztotta a köz- illetve a magánszféra területeit, feladatait.

Ezzel párhuzamosan azonban egyre több olyan havária-jelenség mutatkozott, amely társadalmi szinten jelezte a város diszfunkcióit, mint a kolerajárványok, a városi szmog nyomán kialakuló angolkór, a lakásnyomor, a városi bűnözés, stb. A várostervezés első szószólói ezért nem is építészek, hanem orvosok és a társadalom jobbításáért felelősséget érző közszereplők voltak. A 19. század közgazdasági elméletei a kapitalista gazdaságba való állami beavatkozást, az urbanisztika pedig a társadalmi tervezést alapozták meg. Mai településeink spontán változásai is olyan konfliktusokat hordozhatnak magukban, amelyek nemcsak esztétikai igényeinkkel, de a hatékonyságról, élhetőségről, társadalmi igazságságról alkotott elveinkkel sem egyeztethetők össze. Az urbánus környezetben nem választhatók el egymástól az épített környezet, a gazdaság és a társadalom problémái, ezért a városfejlesztésnek ezeket a beavatkozásokat mindig együttesen, összefüggéseiben kell tekintenie.

A történelem folyamán a megvalósításra törő, **központi tervezés** konjunktúrája egybeesett a nagy birodalmak, abszolutista uralkodók, központosított gazdasági, társadalmi és térszerkezetek, totalitárius rendszerek működésével. A középkori város öngazgatási hagyományain alapulva azonban a 19. századtól fejlődnek azok a technikák, amelyek a települési közigazgatás és demokráciagyakorlás keretei között, egyre nagyobb és hatékonyabb részvétellel és elsősorban **flyamatszabályozási eszközökkel** irányítják a település fejlődését. A **voluntarista tervezés** 20. századi szellemi háttere a modernizmus gondolatköre, amely az állandó fejlődést, növekedést, előrehaladást tekinti célnak, és ennek megfelelően a meghaladottat negatívan ítéli meg. A modernizációs modellek mögött ideológiától függetlenül egy hegemon fejlődési elmélet állt, amely egy eszme alapján elképzelt egységes nemzeti államot akart létrehozni. Ennek alapja a gazdaság, elsősorban az ipari termelés növelése, bővítése volt, eszközei a központi irányítás, a hierarchikus bürokrácia és a nagy szervezetek lettek.

Nyugat-Európában azonban az olajválság után,

Kelet-Európában a rendszerváltást követően megkérdőjeleződött a modernista tervezési paradigma. A térszerkezet kialakulásában a gazdaság szerepe csökkent, az ipar helyett a kultúra és a politika került előtérbe. Ekkor tört előre a **posztmodern tervezés**, amely azonban nem a modern modernista értelemben való meghaladása! A posztmodern gondolkodásban egy jelenség egyszerre több jelentést is hordozhat, párhuzamos magyarázatok egyszerre érvényesek lehetnek. Az igazság a személyek egy-egy csoportja által megerősített tudás, így felerősödik a paradigmaválasztás lehetősége. A várostervezésre lefordítva a posztmodern tervezésben alapvető az érintettek részvétele, helyre szabott fejlődési pályák válnak lehetővé és a tervező szerepe is átalakul.

Magyarországon a kilencvenes években elkezdődött a településtervezés átalakulása. A települések kiterjedt tervezési önállóságot kaptak, új tervfajták jelentek meg, kísérletek történtek a várostervezés participatív átalakítására. Ez a folyamat azonban az utóbbi években a települések gyengítésével, a közigazgatás és a tervezés központosításával újból megfordulni látszik.

1.4. A településtervezés fajtái

A gyakorlati településtervezésben a tervek és a tervezési folyamatok alapján három nagy típust különböztetünk meg, amelyeknek egyensúlya a város adott céljaitól és eszközeitől függ:

- a stratégiai típusú,
- a fejlesztési, illetve
- a rendezési tervezést.

A **stratégiai településtervezés** feladata a legalapvetőbb jövőbeni prioritásokat tartalmazó „stratégia”, a meghatározott mozgástéren belül a lehetséges pályák megrajzolása, amikhez minden aktuális fejlesztési programot viszonyítani kell. Stratégiai típusú terv ma Magyarországon a településfejlesztési koncepció és részben az integrált településfejlesztési stratégia, de számos szakterületen, mint a környezetvédelemben, közlekedésfejlesztésben, hulladékkezelésben, intézményfejlesztésben, stb. is végeznek a települések stratégiai tervezést. Számos országban a települési stratégiai tervezés része ezeken kívül a gazdaságfejlesztés és a lakáspolitikai is.

A stratégiai tervezés első lépése egyfajta **jövő-vízió** felvázolása. A vízióknak csak egyik alapja a meghatározó külső folyamatoknak – és azok jövőbeli alakulásának – előre látása, legalább ennyire lényeges a tervezést meghatározó értékrendszer lefektetése. Utóbbi hangsúlyai térben, időben és politikai erőter szerint változnak.

A **helyzetelemzést** és **értékmeghatározást** követő fázis a **hierarchikus célrendszer** kialakítása. A célrendszer már konkrét célokat tűz ki mindazonon a területeken, amelyeket a „köz” fontosnak tart, s amelyre ráhatással lehet. Fontos a tematikus vagy területi célok koherenciája, mert ebben az esetben léphetnek fel azok a szinergiák, amelyek a közösség befektetett fejlesztési forrásait megsokszorozzák. A célokhoz vezető út ekkor még nem kidolgozott, de megvalósulásuk már mérhető, ellenőrizhető.

A harmadik lépés az ezen célokhoz vezető stratégia kialakítása. Egy célhoz több út is vezethet, a tervezés minőségének egyik mércéje, hogy a felkínált **stratégia-változatokkal** mennyire tudja rugalmasan követni a körülmények sokszor kiszámíthatatlan változását. Ugyanakkor a stratégiák között választani kell, értékelésüknek a rendelkezésre álló – nem csak anyagi – erőforrásokon kell alapulnia. Végül a stratégia „aprópénzre váltását” a kezdő lépések projektjeinek összeállítását jelenti. Ez a fázis, amely a tervezés körül a legtöbb vitát váltja ki, hiszen már konkrét részérdekek csaphatnak össze a prioritások körül a mindig korlátozottan rendelkezésre álló fejlesztési források megszerzéséért.

A vízió-célrendszer-stratégia hármasa felfogható a tervezés időbeli lépcsőiként is. Míg a vízióhoz a távoli jövővel egyenértékű 20-30 éves időtartamot, addig a stratégiához a 12-15 éves középtávot rendelnek. A stratégiai projekteknek 7-8 éves megvalósulási távjuk lehet, ilyen távon a város már politikailag és gazdaságilag is jól tervezhető.

A **fejlesztési tervezés** logikája leginkább a projekttervezés hagyományos módszerére hasonlít, hiszen itt a tevékenység – elvben – a közvetlen megvalósításhoz kapcsolódik. A magyar települések a kilencvenes évek végére kezdték felismerni, hogy saját fejlesztéseik hatékony eszközként orientálhatják a magánfejlesztéseket, így az egész város térbeli fejlődését is. A fejlesztési tervezés így kapcsos-

lódhat egy nagy közlekedési fejlesztés (pl. metró) megvalósításához, lehet komplex városrehabilitáció, új gazdasági terület fejlesztése, vízpart-fejlesztés, stb. A tervezés egy komplex folyamat-tervezésnek tekinthető, amely tartalmaz fizikai, pénzügyi, jogi és szervezeti elemeket is.

Része lehet többek között

- a település aktuális saját fejlesztéseinek menedzselése,
- a közérdekűnek tekintett „külső” fejlesztések megvalósulásának elősegítése,
- a fejlesztésért felelős „belső” szervezeti rendszer optimális alakítása, szükség szerint fejlesztő (PPP) vállalkozás működtetése
- pályázatok és az egymással szorosan összefüggő egyedi programok koordinációja,
- a magán fejlesztőkkel, befektetőkkel, a lakossággal, a „stakeholder”-kel való hatékony kapcsolattartás,
- a fejlesztési költségvetés menedzselése.

Magyarországon nem írja elő törvény a fejlesztési tervezés módszertanát, a konkrét módszereket az adott fejlesztéshez dolgozza ki a település. A fejlesztési tervtípushoz legközelebb az Európai Unió városrehabilitációs támogatásaihoz megkövetelt akcióterületi tervek, illetve a településrendezési szerződés és az annak részeként kidolgozandó beépítési tanulmányterv áll.

A saját fejlesztések tervezése a legtöbb önkormányzatban költségvetési kiadás alapú, a piaci fejlesztési formák és a projektfinanszírozás elenyésző arányú. Ilyen módon a fejlesztési tervezés fizikai előkészítéssel együtt a költségvetési tervezés része, annak függvénye. Súlya, realitása csak a már költségvetésbe került fejlesztési ötleteknek van, ennek egy éves előrelátása azonban nagyon kevés a koncepciózus fejlesztői munkához. Néhány települési önkormányzat – például Budapest – ezért középtávú fejlesztési programot is bevezetett, amely éves megújulással a 7-8 éven belül megkezdendő projekteket, azok előkészítését és finanszírozását is tartalmazza.

Ha a stratégiaalkotást a komplex folyamat-tervezésre, a fejlesztési tervezést pedig a fizikai-finanszírozási tervezésre egyszerűsítjük, akkor a **rendezési tervezést**, azaz szabályozást leegyszerűsítve jogalkotói folyamat-

ként tekinthetjük, amely a város építési tevékenységének kereteit meghatározza. Az építési szabályozás részben az építetők, ingatlan tulajdonosok egymás közti érdekérvényesítését szabályozza, részben pedig a közösség érdekeit érvényesíti a magánépítetőkkel szemben. A közösség konkrét érdekein, céljain, értékein kívül az építési szabályozás olyan általánosabb követelményeket is megfogalmaz, illetve szabályokba önt, amelyek a várostervezés fejlődése során szakmai értéként, követelményként kristályosodtak ki, mint például a benapozottság, a megfelelő légkör, a tűzvédelem, a természeti és épített környezet értékes elemeinek védelme, a funkciók keveredése, stb.

A településtervezésen belül a szabályozási funkció gyakorlását, azaz a településrendezést minden országban törvénybe foglalják. Ennek oka elsősorban, hogy a rendezés keretében a települési önkormányzat alapjogot, a földtulajdonhoz fűződő jogokat korlátozhatja. A magyar jogrendszerben – más, például az amerikai jogrendtől eltérően – a földtulajdonhoz nem eleve kapcsolódik a fejlesztés joga, hanem azt éppen a rendezésből eredtetik. A rendezési terveknek egyik, tán legfontosabb funkciója éppen ezeknek a fejlesztési jogoknak osztása és újraosztása. A kellő jogbiztonság elérése érdekében a tervező ilyen lehetőségeit korlátok közé szorítja a törvény. **Magyarországon a településrendezési eszközök: a településszerkezeti terv, a szabályozási terv és a helyi építési szabályzat tekinthető rendezési típusú tervfajtának.** Ezek tartalmát, módszertanát, elkészítését pontosan szabályozza az építésügyi kódex.

ajánlott irodalom

- Faragó László
A jövőalkotás társadalomtechnológiája
Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2005
- John Naisbitt
Megatrendek - Tíz új irányzat, amelyek átalakítják életünket
Országos Műszaki Információs Központ, 1982
- John Naisbitt
Megatrendek 2000 - Tíz új irányzat a kilencvenes években, 1990

ellenőrző kérdések

- Miben különbözik a településtudomány, a településtervezés és az urbanisztika fogalma?
 - Milyen jellegzetességek különböztetik meg az urbanisztikát más tudományoktól?
 - Vesse össze a modern és a posztmodern várostervezési paradigmát!
- Fejtse ki a stratégiai, fejlesztési illetve rendezési típusú településtervezés célját, szerepét, módszerét!
Milyen települési tervek tartoznak Magyarországon az egyes típusokba?



FOTÓ: BURIANA VANDA BEATRIX

A VÁROSHÁLÓZAT ÁTALAKULÁSA

2

SZABÓ JULIANNA PHD

Mitől függ, hogy hol alakultak ki a Földön települések?

Hol születtek a városok?

Hogyan fejlődik egy város?

Hogyan alakítja át a globalizáció a városok esélyeit?

2.1. A települések és földrajzi környezetük kölcsönhatása

A települések kialakulását és fejlődését egy adott földrajzi környezetben a **helyi, illetve helyzeti energiák** meglétéhez és kihasználásához kötjük. A vándorló népek megtelepedése a történelem kezdetén a helyi energiákhoz kötődött: ott jöttek létre a települések, ahol az emberi élet primer szükségletei, a mezőgazdasági termelés feltételei megvoltak, rendelkezésre állt ivóvíz, védett szálláshely, jó termőföld és tüzelőanyag. A rurális településhálózatból kiemelkedő települések azonban általában olyan helyen jöttek létre, ahol a helyzeti energiák, azaz a többi településhez és a közlekedési-kommunikációs vonalakkal való kapcsolat előnyös volt: tájtipusok találkozásánál, utak kereszteződésében, gázlóknál. Ezek a helyek tették lehetővé számukra, hogy bekapcsolódjanak a távolsági kereskedelembe, piacra termeljenek és tágabb térségre is kiterjesszék hatalmukat. A 19. század településföldrajzának sokat tárgyalt kérdését a falu és a város különbségéről így is tekinthetjük: a falu létét túlnyomó részt helyi energiái határozzák meg, míg a várost a helyzeti energiákra épülő gazdaság.

Mindkét településforma hatást gyakorolt közvetlen környezetére. Az emberek minden korban körülbelül egy órát hajlandók a mindennapi munkába járással eltölteni. Így az adott történelmi kor közlekedési-szállítási technológiája meghatározza azt a földrajzi teret, amely a településsel minden nap együttműködni képes. Az Árpád-kori falu alapvetően a gyalogos közlekedésre és az ökrös szekérre épült, így a megművelhető földterület a falu körül 4-5 kilométerre terült el. Ennek a földterületnek eltartó képessége a település lélekszámát is meghatározta. A középkori várost általában a kiépített falak között értelmezzük, pedig ezek a városok életképtelenek voltak a körülvevő majorságok, kis falvak nélkül, ahonnan a polgárokat a mindennapi friss hússal, zöldség-gyümölcscsel, tejtermékkel látták el. Johann Heinrich von Thünen 1825-ben állította fel azt a területhasználati modellt, amely a mezőgazdasági termékek szállíthatóságának és szállítási költségeinek függvényében koncentrikus körökben rajzolta meg a város, mint piac körül a különböző termények termelési övezeteit.

A 19. század új közlekedéstechnológiája, a vasút megváltoztatta a gazdaság megtelepedésének szerkezetét. Az

ipar a városokba költözött, oda vonzotta a népességet is, nagy léptékű urbanizációs hullámot indított el. A városok nemcsak lélekszámukban, hanem területükben is növekedtek. A vasút és a meginduló tömegközlekedés kitágította az egyórási bejárás lehetőségeit, a fejlődő élelmiszer-feldolgozás pedig lehetővé tette, hogy a városkörnyéki majorok területeit elfoglalja a növekvő számú népesség. Ezt a folyamatot nevezzük városodásnak vagy urbanizációnak.

2.2. A városfejlődés szakaszai

A városodás szakaszait Enyedi György magyar földrajztudós írta le az 1970-es években, felállítva a városfejlődés szakaszos jellegének elméletét. Ennek alapján a városfejlődés első elkülöníthető fázisa volt az abszolút koncentrációs folyamatnak tekinthető **urbanizáció**, amikor a város központi magjának és vonzáskörzetének lélekszáma is növekedett a vidékiek beáramlása miatt. A szuburbanizáció első szakaszát relatív koncentrációnak tekinthetjük, mert a városmag stagnálásával és a városkörnyék növekedésével a város teljes lakossága még növekszik. A szuburbanizáció második szakaszában, amikor a városmag népessége csökkenni kezd, relatív dekoncentrációról beszélünk.

A **szuburbanizáció** folyamataival alapján változik meg a települési táj. Ahogy a vasúthálózat és a tömegközlekedés kiépülése és elterjedése „feltalálta” az ingázó fogalmát, a személyautó terjedése és a gyorsforgalmi úthálózat fejlődése tovább tolta az egyórási izokron határait. A nagyvárosok magjai körül a közlekedési lehetőségek figyelembevételével meghúzva az egyórási határt egy olyan régiót kapunk, amelyen belül a családok munkahelyi, gyermekintézményi, bevásárlási, szabadidős, stb. kapcsolatai és mozgásai egy rendkívül komplex hálózatot alkotnak. A hálózat a központ irányában sűrűsödik, de éppen a szuburbanizációs folyamatok előrehaladtával egyre több tangenciális irányú kapcsolat is fellép. Ez az elmosódott határu terület, a metropolis régió tölti be gazdasági, ellátási, társadalmi szempontból egyre inkább azt a szerepet, amelyet korábban – történelmi mértékkel nem is olyan régen – még a térben és közigazgatásilag szabatosan körülhatárolt város játszott. A nagyvárosi régiók fejlődése számtalan konfliktust okozott, amelyeknek jó része a hagyományos városra kialakult közigazga-

tási, szervezési, tervezési módszerek alkalmatlanságának köszönhető.

A klasszikus szuburbanizációt először Amerikában írták le, innen származik az a definíciója is, hogy a szuburbanizáció során a város felső középosztálya, elsősorban annak fiatal, kisgyermekes családjai a városból a város szélére, kertes házas övezetekbe költöznek, fenntartva ugyanakkor a városhoz kötődő életformát. A szakirodalom a szuburbanizáció beindulásáért – az emberek zöld környezet iránti eredendő vágya mellett – felelőssé teszi a két világháború között Amerikában jelentős közprogramokat, amelyek egyrészt a New Deal keretében az autópálya-hálózat kiépítését, másrészt a saját otthon építésének kedvezményes hitelezését támogatták. Az amerikai szuburbanizációs folyamatoknak máig legnagyobb gazdasági támasza az alacsony benzinár és az autóipar lobbija. Nyugat-Európában a hatvanas években indult meg jelentős szuburbanizáció, részben a háború utáni babyboom, részben a saját lakásépítést is támogató állami programok hatására, nagyszámú azonban – részben az európai településtervezés urbánus értékrendje miatt – sohasem érte el az amerikai mértéket.

A szuburbanizációs folyamatnak jellemző fázisai különböztethetők meg. Az első lépés a lakosság kiáramlása. A jómódú lakosságot gyorsan „követik” a jobb minőségű gyermekintézmények: egyrészt a helyi intézmények színvonala fejlődik az igényeknek és a helyben képződő magasabb adóbevételeknek köszönhetően, másrészt új magán- vagy közösségi intézményeket alapítanak. A harmadik lépés a kereskedelem kiköltözése a városból, bár vitatható, hogy a kiskereskedelem szerkezetének átalakulása, a településen kívüli bevásárlóközpontok terjedése a szuburbanizáció eredménye, vagy csak azzal párhuzamos folyamat, amelyet ahhoz hasonlóan az autós mobilizáció terjedése okoz. A negyedik lépés a munkahelyek kiáramlása a városból. Az új munkahelyi funkciók megjelenése a városon kívül elsősorban az olcsóbb és könnyebben fejleszthető telekkínálatnak köszönhető, amely különösen az olyan nagy területigényű ágazatok vonzza, mint a logisztika. Más – kutatással, fejlesztéssel, információtechnológiával, médiával foglalkozó – cégek „kivándorlását” a magasabb képzettségű és keresetű

lakosság kitelepülése indokolja. A szuburbán lakossághoz kötődik sok kisvállalkozás is, amelyeket vezetőjük az agglomerációs területek infrastrukturális feltételeinek javulásával maga után költöztet. A szuburbanizációs folyamatok téri göcai első lépésben a területen már létező kisebb-nagyobb települések, de ezek növekedésével, és a települések szövetétől gyakorlatilag független, leginkább a közlekedési tengelyekhez kapcsolódó nagyléptékű fejlesztésekkel egy kevésbé tagolt, alacsony intenzitású urbánus táj jön létre.

A **szuburbanizáció hatásait** az európai településfejlesztésben és –kutatásban leginkább negatívumaiban, a magváros oldaláról elemzik. A szuburbanizáció előrehaladtával a várost jómódú rétegei és prosperáló cégei hagyják el, akik a legnagyobb helyi adófizetők. Ugyanakkor a kiköltözők a városhoz kötődnek, annak infrastruktúráját – úthálózatát, oktatási és egészségügyi intézményeit, stb. – használják, ezzel jelentős finanszírozási problémákat okozva. A városi szolgáltatások működtetésében pusztán a lakosság csökkenése is előidézhet műszaki és gazdaságossági problémákat, jó példa erre a csatornahálózat, a távfűtés vagy a tömegközlekedés rendszere. Ugyanakkor a motorizált közlekedés folyamatos növekedése, a városhatárt átlépő mind nagyobb forgalom az úthálózat gyors elhasználódásához vezet, és új jellegű közösségi fejlesztéseket – PR parkolókat, intermodális csomópontokat – igényel. Más területeken, mint például a kereskedelem, vagy az irodafejlesztéseknél, a kiköltözés tőkeelvonó hatása és konkurenciája érvényesül, lerontva a városközpont működésének, városias használatának esélyeit. A környezetvédelemben a szuburbanizáció hatása a már említett területhasználatban érvényesül, hiszen az új fejlesztések „zöld mezőt”, azaz leginkább mezőgazdasági és – rosszabb esetben – erdőterületeket emésztenek fel. A város mindennapjaiban legkézzelfoghatóbb hatása az autós forgalom mértéketlen növekedésének van, amelynek légszennyezése, zaj- és rezgésterhelése mára meghaladja az ipari és lakossági kibocsátásokat. Végül részben a szuburbanizáció társadalmi hatása városi szegregáció növekedése, amely a jómódú szuburbániák kialakulása mellett a történeti központokban a rosszabb anyagi helyzetű lakosságot hagyja hátra, növelve ezzel a központok szociális problémáit,

elősegítve a központ fizikai leromlását is. A szuburbanizáció hatásai azonban jelentősen függenek a helyi adottságoktól, ezt például Amerikában kevesebb konfliktussal jár. A problémák megoldásának kulcsa nemcsak a szuburbanizáció általános fékezése lehet, hanem elemzésük és célzott, differenciált kezelésük, amelyek technikai, gazdasági, társadalmi, közigazgatási eszközei egyre inkább rendelkezésünkre állnak.

2.3. Urbanizációs tendenciák

Enyedi György elmélete szerint a városfejlődés harmadik szakaszában a város és vonzáskörnyéke is elveszti vonzását, és egy kifelé áramlás, dezurbanizáció indul meg. Végül a negyedik lépésben a városmag feléledésével a város újra vonzóvá válik, és egy reurbanizációs folyamat. A modell felállítása óta eltelt idő azt mutatja, hogy a világban a városokba áramlás folyamatos, főképp, ha nem a városok közigazgatási területét, hanem az egyórási izokronnal definiált agglomerációs területeket vesszük figyelembe. Nem véletlen, hogy az ENSZ ma is nyomon követi az urbanizációs folyamatokat a Föld különböző részein. **A 2014-es jelentés szerint az urbanizáció tovább folytatódik a Földön, a rurális területek népessége csökken, míg a városok népessége nő, különösen a harmadik világ országaiban. Valódi dezurbanizáció, a lakosság visszatérése a mezőgazdasági tevékenységbe és önellátásba** – a történelmi tapasztalatokat figyelembe véve – **csak természeti katasztrófák, történelmi kataklizmák, civilizációk összeomlása esetén megy végbe.**

A mai tapasztalat és a népesedési előrejelzések azt mutatják, hogy a legintenzívebb városnövekedés olyan területeken fog végbemenni, ahol a gazdaság fejlődése nem tart lépést a lélekszám növekedésével. A harmadik világban kialakuló **megavárosok** műszaki, gazdasági és társadalmi tervezése ugyanúgy új módszereket követel a településtervezéstől, ahogy annak idején az iparosodás városainak viharos urbanizációja.

2.4. Településhálózatok

A városfejlesztés másik két tényezője, a gazdaságban illetve a közigazgatásban betöltött szerep a 20. század végén elválnak a népesség koncentrációjától. Az olajválság után a gazdaságban a vezető szerepet az ipartól átveszi először a tercier szektor (kereskedelem és szolgáltatások), majd a kvaterner ágazatok (információgazdaság). **A gazdaság globalizációjával a városok egyre inkább hálózatban működnek, és gazdasági hatalmukat a hálózatban elfoglalt hely határozza meg.**

A településeket először Walter Christaller német geográfus értelmezte hálózatként. Kutatásait elsősorban a délnémet városállományon végezte, amely a korai és egyenletes középkori városias fejlődés terepe volt. A településhálózat elemeinek, azok ellátott funkcióinak és a települési kapcsolatoknak elemzése során így egy matematikailag jól leírható, térben viszonylag egyenletes rácsszerkezet rajzolódott ki. A rács logikája szerint minden központi jellegű település mintegy három, közvetlenül a környezetében lévő településsel állt erős, további hárommal gyengébb ellátó kapcsolatban. A központi jellegű települések további, magasabb szintű, messzebb fekvő központokhoz kötődtek. A települések térben többé-kevésbé egyenletes eloszlása azt eredményezte, hogy a településszerkezet a síkot jól lefedő hatszöges rácsra volt redukálható. A délnémet városok mértanira redukált mintázata egybevágott a kor települélméletei alapján meghatározott, az optimális szállítási távolságokból adódó mintának. A délnémet városok nagyságrend és központi szerep szerint megkülönböztetett típusai önmagukban is szabályos, egymással szuperponálható hatszöges rendszereket alkotnak. A rendszerek a központi funkciókat és a városi szolgáltatásokat tekintve megfelelnek egy-egy – összesen három – urbánus szintnek.

A központi helyek elmélete, Christaller modellje a településtervezésben és a regionális tervezésben nagy karriert futott be. Az első világháború után a Szovjetunióban az ország gyorsított iparosításához egy megfelelő urbánus településszerkezet kellett a végtelen orosz – és nem orosz – sztyeppéken kialakítani. A piac nem létező szabályozása helyett az új települések eloszlását központi tervezéssel, elméleti alapokon, elvileg a gazdaság és az ellátás hatékonyságát biztosítva kellett meghatá-

rozni. A szovjet tervezésben a lakosság ellátásának – és ide tartozott a máshol jellemzően nem közösségi, hanem piaci alapon szerveződő kereskedelem és szolgáltatás is – normáit és a normáknak megfelelő intézményhálózat területi kiépítését a Christaller-féle modell alapján határozták meg mind a településhálózat, mind pedig a nagyobb települések tervezésekor. Az ellátástervezés ilyen logikája természetesen átgyűrűzött Kelet-Európába, de a Christaller-féle modell ideálja korántsem csak a kommunista rendszerek központi tervezésének sajátja volt. Németországban a közigazgatási reform részeként létrejött településhálózat és a területfejlesztés ma is hivatalos alapegységei egy hasonló települési hierarchiába sorolódnak be.

A Christaller-féle modell azonban statikus, nem veszi figyelembe a városoknak, mint központoknak növekedési dinamikáját. A statikus modell sokáig jól leírta a településhálózat szerkezetét. Azonban a globalizáció folyamatai, a tőke, az innováció, az emberek egyre szabadabb áramlása a Földön a 20. század végén azt eredményezték hogy a városok közötti különbség jelentősen megnövekedett. A városok eloszlását ma jobban jellemzi a hatványgörbe-eloszlás, amely **Barabási-Albert László** elmélete szerint a spontán növekvő hálózatok jellemzője. Egyes városok jelentőségükben elszakadtak a többiek-től. Az USA városainak vasúti kapcsolatrendszerében, amely a 19. századi gazdasági kapcsolatokat tükrözi, a városok kapcsolatai haranggörbe eloszlást mutatnak, amely a Christaller-féle stabil hierarchikus hálózat jellemzője. Ugyanezen városok légi kapcsolatait elemezve hatványfüggvény-eloszlást tapasztalunk. **A hálózatba jobban integrált városok egyre több lehetőséget kapnak, egyre több kapcsolatot alakítanak ki, míg a hálózatból kimaradó települések lemaradnak a globális versenyben.**

Azt gondolnánk, a termelés a globalizációval térben eloszlik a Földön, rugalmasan változtatva a helyét az optimális termelési és értékesítési hálózatok logikája szerint. A nemzetközi nagyvállalatok gyakorlatában azonban a decentralizáció nem érinti a tevékenységek egészét. A standardizálható folyamatok decentralizálása mellett a vezetési, innovációs, kutatási, kreatív vállalati részlegek

centralizációja figyelhető meg – a világ kevés számú kiemelkedő központjában. Ezekben a metropoliszokban a vállalatok kiemelt központjai körül sajátos kiszolgáló gazdasági tömörülés jön létre: pénzügyi, jogi, tanácsadói, kutatói, kreatív, média, stb. cégek hada. Ezeknek a cégeknek szakmai emberei a legmagasabb színvonalat képviselő és a világ legjobban fizetett alkalmazottai. Szakmai és személyes kiszolgálásuk a magas szintű speciális szolgáltatások széles skáláját feltételezi és hozza létre.

A spontán növekvő hálózatok elméletének megfelelő jelenségként írta le **Saskia Sassen** amerikai közgazdász-szociológus ezeknek a **globális városoknak** működését. Globális városoknak tekintjük azokat a városokat, amelyek meghatározóak a világ gazdaságában. Gazdasági hatalmi szerepüket a hálózatban betöltött kiemelkedő helyzetük adja, a Föld másik felén elhelyezkedő globális központhoz való kapcsolatuk meghatározóbb, mint a közvetlen környezetükkel való kapcsolat. A gazdaság kulcsfunkciói, mint a tervezés, kutatás, design, jogi és pénzügyi szolgáltatások, kontrolling, média, marketing, stb. koncentrálnak a globális városokban. A sajátos gazdasági arculat sajátos társadalmi szerkezetet és városfejlesztési prioritásokat jelent a számukra. Kialakulásuk egyik alapfeltétele éppen a nemzetközi közlekedési és kommunikációs hálózatok magas fejlettsége. Miután a globális város gazdaságának alapja a kimagasló emberi erőforrás, a leggyorsabb közlekedési és kommunikációs hálózatokban elfoglalt kiemelt helyzet mellett jelentőssé válnak a „puha” helyi adottságok, a hely kellemessége.

Globális városból nem sok van: Sassen példái New York, London és Tokió, a későbbi osztályozások is kevés várost számítanak ide. A szakirodalom azonban megkülönböztet egy-egy speciális területen – például a divatban, informatikában, autógyártásban, stb. – nemzetközi vezető szerepet játszó várost, valamint regionális szintű csomópontokat is. Ezekért a szerepekért a nagyvárosok – még a harmadik kategóriába sem sorolható be minden európai főváros – erős versenyben állnak egymással. A nemzetközi hálózatokhoz való kapcsolódás, a verseny nemzetközi állása életesélyeikben meghatározóbb, mint helyzetük a nemzeti településszerkezetben.

Magyarországon csak egy városnak vannak esélyei

regionális, azaz kelet-európai központtá fejlődni. Budapest nemzetközi kapcsolatainak és élhetőségének javítása Magyarország gazdasága szempontjából fontosabb, mint a „vízfej”, a településszerkezet történeti kiegyensúlyozatlanságának oldása.

ajánlott irodalom

- Enyedi György
A városnövekedés szakaszai – újragondolva
in: Tér és Társadalom 2011/1
<http://tet.rkk.hu/index.php/TeT/article/view/1770/3533>
- Saskia Sassen
The Global City - New York, London, Tokyo
Princeton University Press
- Barabási-Albert László
Behálózva - A hálózatok új tudománya
Helikon, Budapest, 2013

ellenőrző kérdések

- Milyen szerepet játszik a települések kialakulásában a helyi, illetve helyzeti energia? Mondjon példát!
 - Jellemezze az ipari forradalom korának urbanizációját!
 - Mi a szuburbanizáció? Milyen okai, szakaszai és hatásai vannak?
- Milyen folyamatok jellemzik a világ urbanizációját? Mik jellemzik a megavárosokat?
 - Fejtse ki a központi helyek elméletét! Kinek a nevéhez fűződött?
Milyen hatást gyakorolt a településtervezésre?
- Kinek a nevéhez fűződik a globális városok elmélete? Mi jellemzi a globális városokat?



FOTÓ: CSANÁDI GÁBOR

A MAGYAR TELEPÜLÉSHÁLÓZAT FEJLŐDÉSE ÉS ÉRTÉKELÉSE

3

KISSFAZEKAS KORNÉLIA, PHD

- Melyek a magyar településhálózat sajátos jellemzői?
- Miben különbözik bármely másik, ismert városhálózathoz képest?
- Milyen egy magyarországi város?
- Vannak-e jellegzetes ismérvei?
- Miben különbözik egy nyugat-európai várostól?

3.1. A magyar településhálózat jellemzői és egyes történelmi elemei

A településhálózat a települések számos tényező által meghatározott, sokrétű viszonyrendszerének az összessége, melynek fontos jellemzői a térbeli kapcsolatok. A különböző történelmi korszakok során igen eltérő folyamatok befolyásolják a településhálózatban lezajló változásokat; van, amikor a hálózat elemeinek (értsd: településeknek, utaknak) a kialakulása, van, amikor a már meglévő elemek közötti kapcsolat, olykor pedig egyes településeknek a tágabb térségre is kiható belső történései a meghatározóak.

Az ország mai településhálózatának legfontosabb történelmi jellemzői:

- európai összevetésben igen magas a településsűrűség (3,4 település/100 m²), a települések területi eloszlása nem egyenletes;
- a Dunától nyugatra és keletre eső országrész között jelentős sűrűség- és karakter-különbségek találhatók, amelyek a történelmi körülményekre, az eltérő táji, topográfiai adottságokra vezethetők vissza; Baranya, Zala, Vas megye sűrűbb, míg az alföldi megyékben jóval alacsonyabb a településsűrűség;
- az átlagos lakónépségsűrűség 106,2 fő/m², mely a nagyobb városoknál besűrűsödik (Budapest átlag 3261 fő/m²). Az Európai Unióban általában a 100 fő/m²-es küszöbértéket használják az urbánus/rurális térségek közti sűrűségi különbségek jellemzésére. Az ennél alacsonyabb népsűrűségű területek alkotják a rurális térségeket, tehát Magyarország – néhány városias gócpontját leszámítva –, rurális karakterű.
- a településállomány elaprózott (falvak, apró-, és törpefalvak, tanyák);
- az elmúlt kb. 150 év eredményeként az ország egyre erősödően egy főpólusú, a fővárosra „fókuszál”;
- hiányoznak a főváros (metropolis) után következő méretű és szerepű hálózati elemek (nagyvárosok).

A magyar települések mai jogállásuk szerint lehet-

nek: **megyei jogú városok, városok, nagyközségek és községek**. E közigazgatási felosztáshoz képest azonban a hálózat sokkal gazdagabb, sokrétűbb, hiszen abban a városok és falvak számos olyan típusa (metropolis, nagyobb város, középváros, kisváros, falu, kislefalu, apró- és törpefalvak, tanyák) megjelenik, melyek nemcsak nagyságban különböznek. Az eltérő méretek különböző gazdasági, társadalmi kontextust, környezeti kapcsolatrendszert és belső viszonyokat jelentenek.

A nagyobb települések vizsgálata során az egyik leginkább szembeötlő jellemző a **főváros** már említett **dominanciája**, különösképpen, mert hálózati szerepét nem egészítik ki megfelelő méretű, szerepkörű nagyvárosok. A közel 2 milliós Budapest és a népességszámban soron következő, de csak kb. 200 ezer lakosú Debrecen között jelentős nagyságrendbeli különbség van. Tekintve, hogy a magyar hálózat elemeinek többségét kistelepülések alkotják ezek szerepe, osztályozása kiváltképp foglalkoztatja a kutatókat. Végeztek már falutipizálást egyebek között településszerkezet (Meggyesi Tamás) és társadalmi szerkezet alapján (Erdei Ferenc), morfológiai alapon (Mendöl Tibor, Maksay Ferenc, Meggyesi Tamás), faktor- és klaszteranalízissel (Beluszky Pál, Sikos T. Tamás).

Az aprófalvak megnevezés általában az 500 főnél kevesebb lakosú települések esetén használatos. Egyes kutatók ugyanakkor (pl. Beluszky P., Enyedi Gy.) az 1000 fő alatti lakosszámnál állapítják meg a határt, vagy inkább a településsűrűség értéket használják. (Csatári B.). Bármilyen mérőszámot használunk is, megállapítható, hogy **az aprófalvak Magyarország településhálózatának történelmileg meghatározó elemei**, hiszen a 18. század végén a települések 56%-a számított (500 fő alatti) aprófalunak, és ma is az összes település 34,1%-át teszik ki. Ennél még kisebbek a **törpefalvak**, melyek a 200 főnél kisebb lélekszámú települések. A magyar településhálózat további sajátos elemei a **tanyák**, melyek Györffy István néprajzkutató definíciója szerint: „Tanya, vagy régebbi nevén szállás alatt a magyar Alföld szórt, magányos telepeit értjük, melyek (ma) a mezőgazdasági munkák, s általában a gazdálkodás központjai, régebben pedig a lábas jószág telelőhelyei voltak.”

3.2. A hálózat kialakulásának fontosabb korai fejezetei

A **Római Birodalom** a mai Magyarország nyugati részének területére terjedt ki, a limest képező Duna vonaláig. A laza településhálózattal rendelkező Pannonia provincia a birodalom szempontjából periférikus helyzetű volt. Városai kialakulásánál a legerősebb helyi energiát a Duna jelentette, a helyzeti energiát három meghatározó körülmény adta; a védelmi, a közigazgatási szempontok, valamint az a tény, hogy az észak-déli irányú Borostyánút áthaladt a területen. Ezen túlmenően azonban a kereskedelmi potenciálja igen gyenge volt, a lakosság-összetélt erősen meghatározta a terület védelmi-szerepe. Ez utóbbit tovább erősítette a limesen túl húzódó Duna-Tisza közének mocsaras jellege, amely alkalmas volt a határok védésére, de alkalmatlan települések kialakulására és fejlődésére. **A települések tehát értelemszerűen a Dunától nyugatra jöttek létre**, vagyis már ekkor megmutatkozott a Duna két oldala közötti kontraszt. A hajdani települések között számos mai városunk területi elődjét megtalálhatjuk (Aquincum – Óbuda, Contra-Aquincum – Pest, Ad Flexum – Mosonmagyaróvár, Alba Regia – Székesfehérvár, Alisca – Szekszárd, Arrabona – Győr, Intercisa – Dunaújváros, Matrica – Százhalombatta, Savaria- Szombathely, Scarbantia – Sopron, Sopianae - Pécs), mégsem mondható egyértelműen, hogy ezek valamifajta történelmi városfejlődési kontinuitásnak az állomásai. Nehéz ugyanis olyan közvetlen folytonosságot, formai, szerkezeti öröklődést kimutatni, mint például az itáliai városok esetében. Ennek oka, hogy a birodalom szétesése (476) nyomán lezajló népvándorlás mozgásait a terület, „átmenő” jellege következtében, fokozottan megszenvedte. Úgy tűnik, hogy elsősorban a városképző természeti erők jelenléte és a praktikus szempontok, például a hajdani településekből maradt építőanyagok ottléte játszottak szerepet az újonnan kialakuló hálózat településeinek helykijelölésében.

A 10-13.század az európai középkori várostörténet jelentős korszaka, melynek során ugrásszerű településsűrűsödés és lakosságnövekedés zajlott le, helyenként demográfia feszültségeket is keltve Nyugat-Európában. A megnövekedett városi lakhatási igények

terjeszkedéssel, a városterületek növelésével, és új városok alapításával válaszoltak. Nyugat- és Dél-Európa jelentős részének mintegy 35-40 fő/m² népsűrűségével szemben Magyarországon ekkor 6 fő/m² volt a jellemző, amely csak a Dunántúlon sűrűsödött némileg be. Granasztói György megállapítása szerint, miközben nyugaton és keleten is régi, nagy városok voltak, a Balti tengertől a Balkán félszigetig közöttük húzódó sáv szinte „üres” volt. Magyarország harmada erdő és mocsár volt, ahol a korabeli utazók csak **Fehérvárt és Esztergomot** tudták nevesíteni, mint „nemzetközi” szemmel is szóra érdemes nagyságú településeket. A honfoglalás követően jó ideig a hagyományos nomád/félnomád életmód jó ideig a folyamatos helyváltoztatást igényelte. Szinte csak az egyházi intézmények éltek helyhez kötött életet; a királyi udvar is mozgásban volt, és még a 12. század végén is az év nagy részét vándorolva töltötte. (Rabb P.)

A hálózat legfontosabb elemei az államszervezetet is erősíteni hivatott egyházi struktúra kiépülő félben lévő központjai, majd a várak lettek. **A világi-, illetve az egyházi közigazgatási központok, ispánsági várak vagy püspökvárak közelében jelentek meg először az állandó piacok és a kézműves települések.** A jellemzően inkább jobbágyfalvakból álló hálózatban a „városias” települések elhelyezkedése meglehetősen egyenlőtlen volt. A vásáros települések száma a Dunántúlon és a Kisalföldön volt a jelentősebb. A korai „városok” gyakran több - sokszor eltérő jogállású - település laza halmazából álltak. (Rabb P.)

A középkorban a gazdaság legfontosabb eleme a kereskedelem volt. E tekintetben a magyarok (sem termékeikkel, sem aktivitásukkal) nem tudtak jelentős szerepet betölteni, annak ellenére, hogy a Duna távoli területeket összekötő kapcsolati/közlekedési potenciálja komoly tényező volt. A kereskedelmi tevékenységet idegen kereskedőnépek bonyolították, mohamedán kálizok (böszörmények), zsidók, latinusok. A magyar településhálózat fejlődésében fontos szerepet kapott az idegenek gyakran szervezett letelepítése is, akik magukkal hozták a nyugati kultúrát, gazdasági szemléletet és városjogi tapasztalatokat. Ez utóbbira igen nagy szükség volt. A nyugat-európai városfejlődési folyamatok ugyanis nem

csak téri és időbeni intenzitásuk, illetve a városhálózat sűrűségi és méretbeli jellemzői alapján mutattak lényegi különbséget. A városok belső képviseleti gyakorlata; a minden polgárra kiterjedő jogi egyenlőség és védelem, és a kifele irányuló közös érdekképviseleti rendszer egészen másképpen működött; a magyar településeknek a nyugati mintához hasonlóra a feudális kötöttségek és szemléletbeli különbségek miatt jó ideig esélyük sem volt. Talán ez is indokolja majd – jellemzően a 14. század során - az ún. mezővárosok (oppidum) sajátos jogállásának megjelenését és széleskörű elterjedését.

Ha az I. István korában alapított püspökségek központjait tanulmányozzuk, akkor azt látjuk, hogy Esztergom, Győr, Veszprém, és Pécs a Dunántúlon, Vác, Kalocsa és Bács közvetlen a Duna mentén feküdt, s csak Eger és Gyulafehérvár volt található az ország Dunától keletre eső részén (Granasztói Gy). A mai településhálózat kialakulásában jelentős szerep jutott IV. Bélának, aki telepítő politikájával nem gazdasági, hanem - a tatárjárás környéki politikai helyzetben érhető okokból - védelmi, katonapolitikai és/vagy népességgazdasági érdekeket tartott szem előtt. Személyéhez köthető a **kun népesség betelepítése**, amely meghatározó etnikum lett az országban. A kolostorok elvesztették azt a vezető szerepüket, amelyet a korábbi két században betöltöttek, a várak és várszerűen megerősített városok szerepe megnőtt. IV. Béla építette **az első királyi várat a budai Várhegyen**, és letelepítette **Budán az első városi polgárokat**. Az alapított városok már speciális kiváltságokkal (vásárjog) és ezért sokszor jelentős előnnyel indultak számos „magától” fejlődő, gazdaságilag vitális, mozgalmas, de jogköreit kiterjeszteni nem tudó településhez képest. II. András megváltozott településpolitikájával tömbösítésre (erdélyi ill. szepesi szászok) és a királyi és városi jogállás rendezésére törekedett. A **szabad királyi városok** (civitasok) lettek a hálózat azon „kiemelten támogatott” települései, melyek királyi kiváltságok révén (pl.vám- és helypénz fizetés alól mentesség, speciális adózási szabályok, város tanács megválasztásának joga, vásártartás és árumegállítási joga) nem tartoztak a megyei és földesúri befolyás alá. A fallal körülvett települési közösség testületileg nemesi jogokkal és szabadsággal rendelkezett, ezek azonban a város polgárait egyénileg nem terjedtek ki.

Ennek nyomán új, a kereskedelemmel, pénzügyletekkel foglalkozó vállalkozó elit alakult ki. Erősödő befolyásuk hatására a feudális szemléletű német-magyar patrícusok a városokból kiszorultak, mindez azonban nem hozott lényegi változást a városok menedzselésében. Hiába alakult ki a polgári társadalmi réteg, a városok önértékelése, saját szerepük megítélése távol maradt a nyugati városmodellétől, az ottani városlakók polgári szemléletétől. A magyar városok nem egy összefüggő hálózatként működtek, és úgy tűnik az országot irányító erők sem ekként kezelték őket. Rendkívül alacsony volt a városok országos szintű érdekképviselete, nem kívántak részt venni a szélesebb politikai történésekben, erősebb volt a helyi szintű települési rivalizálás.

A „városias” települések országon belüli elhelyezkedése jó ideig még meglehetősen egyenlőtlen volt. A Dunántúl volt a sűrűbb, topográfiai adottságai miatt erősen aprózott, de helyenként már az urbanizáció jegyeit mutató országrész. Az ország határain lévő kereskedővárosok szerepe fontos volt, de a belső területek központjai – Pest-Buda, Pozsony és Kolozsvár – is egyre erőteljesebben fejlődtek. Az Alföldön nagyszámban alakultak ki alacsony népességű, kiterjedt határú nemzeti falvak, hiszen mind a táji adottságok, mind az ide települő magyarok, majd kunok életmódjának, belső társadalmi (nemzeti) rendjének ez a forma felelt meg.

Itt kell visszatérni, a már említett **mezővárosok** csoportjára, melyek a feudalizmus sajátos közigazgatási egységei voltak, jogilag a fallal körülvett szabad királyi város és a földesúri előjogok miatt korlátozott jobbágyfalu közötti státusszal. A mezővárosokat gyakran a kiterjedt, lápos, mocsaras alföldi vidékhez kötik, mint különleges szerkezetű, jogállapotú, társadalmi és gazdasági szerkezetű településeket, azonban elterjedésük sokkal szélesebb körű volt. Kétségtelen ugyanakkor, hogy a mezővárosokhoz társított sajátos morfológiájú kétbéltekesség kialakulása valóban e földrajzi terület jellemzője. A **kétbéltekesség települései** a halmaztelepülés magyar változatai, ahol lakóházak a belterületen, a hozzájuk tartozó gazdasági zóna (a gazdák második telkével) pedig a település külső peremén helyezkedtek el. A funkciók e térbeli különválása sokszor a családok térbeli megosztását is

jelentette, hiszen a férfiak hónapokig kint laktak a külső telkeken. A másik gyakran megjelenő morfológiai alaptípus a **szalagtelkes településeké**, ahol a hosszú, keskeny telkek út menti végében álltak a lakóházak, mögöttük a gazdasági udvar, majd a kert következett.

A mezővárosok hálózati szerepük alapján sokszor központként működtek, hiszen vásártartó joggal szinte mindig rendelkeztek, de a jogkörük nem volt országosan egységes. Népeség-összetételük, gazdálkodási formájuk (bortermesztés, állattenyésztés), életmódjuk alapján egyes kutatók a városi besorolásuk indokoltságát is vitatja, hiszen tényleges városi feladatokat csak a negyedük töltött be. E települések sajátos, sokszor halmazos morfológiájában egész a 19. század közepéig a mezőgazdasági termelés által befolyásolt szerkezeti, telekhasználati, beépítési szempontok voltak a meghatározóak.

A 16. és a 17. században a középkori városfejlődés egyik meghatározó eleme, a kézműipar hanyatlani kezdett. A felvidéki és a dunántúli városokban működő céhek nem tudták felvenni a versenyt a nyugatról érkező késztermékekkel, így a civitasok szerepe meggyengült. A szarvasmarhára és a szőlészet/borászati termékekre viszont nagy európai igény jelentkezett. A gazdasági hangsúly tehát az alföldi mezővárosokba helyeződött, melyek klimatikus viszonyai különösen ideálisak lettek a nagyállattartásra. Ezek az összetett folyamatok is közrejátszottak abban, hogy Debrecen, Szeged vagy Kecskemét népességkoncentrációja, illetve gazdasági prosperitása országos viszonylatban is kiemelkedő lett. (Szilágyi).

A török hódoltság során számottevő átrendeződés történt elsősorban az Alföldön:

- a mezővárosok dinamikusan növekedtek;
- felgyorsult a népességnövekedés, erősödött a népességkoncentráció elsősorban a jászvárosokban és Kecskeméten;
- e települések átlagos méretei (elsősorban külterületeik) jelentős növekedett,
- a településsűrűség csökkent,
- beindult a tanyaképződés.

A tanyák száma a 18. század második felétől dinamikusan növekedett. A marhakereskedelem (majd az extenzív állattartás visszaszorulása után a növényterm-

esztés) virágzott. Az alföldi települések „híztak” méretben, gazdagságban, azonban, a fentebb leírtak alapján sokáig nem voltak mások, mint nagyra nőtt falvak, csak a paraszti lét téri és társadalmi kereteit biztosítani tudó „parasztvárosok”.

A hálózatban **új városok** jelentek meg, mivel Bocskai István erdélyi fejedelem a hajdúkat a jászokéhoz és kunokéhoz hasonló jogkörrel felruházva önkormányzati joggal rendelkező ún. **hajdúvárosok** építésre hatalmazta fel. A hat város hely kijelölésénél fontos szempont volt, hogy városhiányos térségbe kerüljenek; az állattartó életmódnak megfelelő környezeti adottságok közé. Bár nem hálózati kérdés, de ki kell emelni, hogy e városok koncentrikus alaprajza, különösen Hajdúböszörmény szabályos szerkezete, kettős léptékű telekosztása az egyik legizgalmasabb városmorfológiai minta – kivált a hagyományos magyar kétbelkes halmaztelepülések rendszerével összevetve.

A felvilágosult abszolutizmus, a Mária Terézia és II. József uralkodása idején alkalmazott kormányzati rendszer tervezett településekkel, közigazgatási reformokkal és új székhelyek kijelölésével tudatosan avatkozott bele a településhálózatban zajló folyamatokba. Több, mint 1000 települést terveztek meg, melyek egy része meg is épült, jellegzetes ortogonális utcahálózattal, sakktable szerkezettel (Hajdú Z.). A török megszállást követően Magyarország a Habsburg Monarchia mezőgazdasági „beszállítója” és iparcikk felvevő piaca lett; a magyar társadalom szerkezete megtartotta feudális jellemzőit. **Az Alföld népsűrűsége elérte a Nyugat-Dunántúlt. Az Alföldön a mezővárosok szerepe egyre erősebb lett, ugyanakkor a dunántúli és a hegyvidéki szabad királyi városok fejlődése stagnált.**

3.3. A településhálózatot alakító 19. és 20. századi folyamatok

A kiegyezés utáni parlamentáris monarchia lehetősége tette a feudális kiváltságokat megszüntető, polgári típusú területi közigazgatás kiépülését. A városok száma ekkor még igen magas, közel 900 volt, melynek még a tizedét sem tették ki a szabad királyi városok. A többi, mind mezőváros volt, melyek többsége, mint láttuk valódi városi

funkciókkal nem rendelkezett. A **kiegyezés követő iparosodás** felgyorsította az urbanizációs folyamatokat, a városiasodás szempontjából alapvető változásokat eredményezett. Az iparosításban vállalt szerep, az újonnan kiépülő vasúthálózattal kialakuló téri viszony alapvetően átalakította a városhálózati szereposztásokat. Számos, addig ugyan városi méretű, de az általa nyújtott életmód vagy életminőség szempontjából is a faluhoz közelebb álló mezőváros nyert olyan impulzust, amely megindította a városiasodását. Új tereket szabályoztak, sugárutakat nyitottak. Az addig városias intézményekkel csak kis mértékben ellátott, falusias központokban városháza, és a polgári szórakozás és társadalmi élet új intézményei épültek; igényes, sokszor egyedi építészeti stílusban (Isd. Kecskemét). Óbuda-Pest-Buda egyesítésével (1873) a főváros kiemelt, centrális szerepe erősödött, és az újonnan kiépülő közlekedési infrastruktúra Budapest-központúsága ezt csak tovább hangsúlyozta.

A **19. század** közepén jelentős folyószabályozási munkálatok kezdődtek, melyeknek nem csak a jobb hajózhatóság és az árvízvédelem volt a célja. A vízrendezéssel a folyók árterületét kívánták a mezőgazdasági termelés számára alkalmassá tenni. Mintegy 2,5 millió hektár területet vontak be a művelésbe. A gazdasági szerkezetből adódóan elsősorban az élelmiszer, feldolgozó-, és a malomipar fejlődött, amely a 19. század végéig a mezővárosok szerepkörét erősítette, jelentőségét növelte. A jobb logisztikai lehetőségek a tanyás művelési rend széleskörű elterjedését eredményezték az Alföldön, ahol gyakran állandó tartózkodásra alkalmas, a városi háztartással közel egyenértékű lakó-termelő tanyák (később ún. farmtanyák) épültek ki. Ezek tulajdonosai azonban sokszor a városi házat is megtartották, és kétlaki életre rendezkedtek be. A 19-20. század fordulóján kb. 1 millió ember élt alföldi tanyán (ami a mai Magyarország területére vetítve a népesség 16–17%-a). Az állandó jelleggel a tanyán élők életszínvonalá és ellátottsága azonban idővel drámai különbséget mutatott a kétlaki tanyasi léthez képest.

A trianoni határmódosítások az ország területét közel 70%-kal csökkentették. Ezzel **számos olyan jelentős közép- és nagyváros került határon kívülre, melyeknek**

addig kiemelt szerepe volt a hálózatban. Így jött létre a bevezetőben már említett, a városnagyság, a települési szerepkör és a népesség-megoszlás szempontjából is egyenetlen településhálózat.

A 2. világháború után új korszak kezdődött, az **államszocializmus**. A városok száma igen kevés volt; mindössze 56 település rendelkezett városi jogállással, a városlakók aránya alig érte el a 36%-ot. (Hajdú Z.) A városok száma 1950-re már 70-re növekedett. Nem csak a tulajdonviszonyokat átrendező államosítás, valamint a földosztás, de a településhálózat átalakítására irányuló tervszerű döntések is jelentős változásokat eredményeztek:

1950-ben a peremkerületek fővárosához csatolása, **Nagy-Budapest kialakulása** a főváros téri, területi hangsúlyát tovább növelte. Ugyanakkor **új elemek, új hangsúlyok** jelentek meg a hálózatban. Az 1950-es évek erőltetett iparosításának keretében **új „szocialista iparvárosok”** építéséről döntöttek. 1949-től elsőként Sztálinváros (ma Dunaújváros) épült meg, majd Kazincbarcika és két bányászváros, Komló és Oroszlány (jellemzően szocialista realista stílusban), 1960-tól pedig Leninváros (ma Tiszaújváros), Százhalombatta és Paks, a második újváros-építési hullámot képviselve. Az ipari hagyományokkal rendelkező települések közül kiemelt fejlesztési célterületek lettek Ajka, Bátonyterenye, Miskolc-Diósgyőr, Salgótarján, Tatabánya, Ózd, Várpalota. Az 1960-as évekig összefüggő területként a fő fejlesztési irány az ÉK-DNy-i ipari tengely valamint a Mecsek-vidék lett, a fejlesztés elsődleges szempontjai pedig az iparpolitika elvárások voltak.

A **közigazgatás 1950-es átszervezése** átrendezte a hangsúlyokat. Csökkentették a megyék számát (25 helyett 19), egyben helyenként átosztották a megyeközponti szerepeket, gyakran politikai szempontok alapján. **Új erővonalak** jöttek létre. A központilag irányított fejlesztések nyomán erőteljes **migráció** indult elsősorban a falusi térségekből és a nem fejlesztett városi térségekből a munkaerő-igényes területek irányába, elsősorban **Budapestre**, ahol az 1950-es években az ipari termelés kb. fele koncentráldott; valamint **az iparvárosok irányába**. Kialakult a napi, heti, havi **ingázás** jelensége és

a munkásszallók nagyszámú és sajátos életmódot folytató népessége. Mindezek nyomán néhány évtized alatt az apró- és törpefalvak a népességük több mint felét elvesztették. Az agrártérségeket mellőzték, a nyugati és déli határmenti területek pedig politikai okokból kerültek hátrányos helyzetbe.

1963-ban jelent meg az Országos Településhálózat-fejlesztési Keretterv, amelyben már érvényesült a regionális szemlélet. Ennek nyomán megindult a módszeresen kidolgozása, majd az első megyei településhálózati tervek, valamint a főváros és a Balaton regionális fejlesztési terveinek készítése. Az **Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepció** (OTK, 1971) a szemléletváltás további állomását jelentette. Az 1968-ban indított ún. új gazdasági mechanizmus az olcsó munkaerőt tekintette a területfejlesztés fő elemének, szemben a korábbi, nyersanyagelőhely-szemponthú fejlesztéssel. Cél lett az ipar decentralizációja, a településhálózati egyenletlenségek mérséklése céljából a kis és középvárosok fejlesztése, Budapest központi szerepének ellensúlyozása, melyet öt vidéki nagyváros regionális-központtá fejlesztésével kívántak megvalósítani. Az OTK 10+1 kategóriás **hierarchikus hálózatba rendezte a településeket**, a szerepkörök megjelölésével. A kategóriák: országos központ (Budapest), a fővárosi agglomerációba tartozó települések, kiemelt felsőfokú központ (Miskolc, Debrecen, Szeged, Pécs, Győr), felsőfokú, részleges felsőfokú, középfokú, részleges középfokú, kiemelt alsó fokú, alsó fokú, részleges alsó fokú központ. A koncepció egyik legtöbbet támadott eleme, az egyéb, "központi szerepkör nélküli" kategória bevezetése volt, melybe több mint 2000 település, egyben a lakosság 60%-a tartozott. A dokumentum (és a kor) szakmapolitikai logikája alapján, ezek lettek a deklaráltan nem támogatott, a területi politika által is vállaltan hátrányos helyzetű települések.

Az 1989-90-ben lezajló **rendszerváltást követően** Magyarország olyan változásokon ment át, melyek a településhálózat mai fejlődési kereteit is meghatározzák. Ezeknek része volt az addig „belterjes” gazdasági és politikai játéktér utáni hirtelen világgazdasági/európai kitettség, a piacgazdaság kialakulása.

A főváros helyzete napjainkban is speciális. Súlyát,

szerepét tovább erősítette agglomerációjának gyors fejlődése, amely már a '70-es évektől látványosan beindult. A folyamat a rendszerváltás óta felgyorsult és erőteljesebb lett. Népességszáma, területi kiterjedése, gazdasági, kulturális és kereskedelmi szerepének dominanciája nehezen ellensúlyozható tényezők a többi magyar nagyobb város fejlődésének szempontjából. Az önkormányzatiság által nyert jogok és az új geopolitikai helyzet olyan egyéni mozgásteret és döntési helyzeteket adott a településeknek, amelyekkel 50 éven keresztül nem rendelkeztek. Ezzel különböző módon tudnak élni. A hálózatban betöltött szerepüket és fejlesztési esélyeiket nyilván ma is befolyásolja a téri helyzetük, de nem kizárólagosan. A 100.000 lakosnál népesebb nagyvárosok száma jelenleg nyolc, helyzetük igen különböző, melyre földrajzi adottságaikon, országon belüli elhelyezkedésükön túl még mindig erősen hat az örökölt gazdasági szerkezet, az ezzel társítható társadalmi problémák, és az eltérő városmenedzsment.

Mára az államszocializmus során a fejlesztésekkel mesterségesen erősített **ipari tengely iránya** megváltozott, és erőteljesen a Győr – Budapest - Kecskemét irányt hangsúlyozza. A közelmúlt kiváltságos államszocialista bányá- és iparvárosaink körzetei válságtérségekké alakultak (Ózd, Komló, Miskolc). A dél-dunántúli térség, Észak-Magyarország, az alföldi területek jelentős része igen rugalmatlanul reagált a megváltozott elvárásokra, szemben az amúgy kedvezőbb téri helyzetben lévő az Észak-nyugat- Nyugat- Dunántúl városaival.

A nehéz helyzetben lévő középvárosaink (100.000-30.000 lakos) között megyeszékhelyek, egykori történelmi városok, valamint iparvárosok is találhatóak nehéz helyzetben. Legtöbb városunk 30.000 lakoson aluli, nagyobb részük még ennél is kisebb, nem éri el a 10.000-es lakosszámot sem. Az elmúlt egy-másfél évtizedben a városi rang megszerzésére irányuló folyamatok eredményeként nincs városhiányos térség, sőt, a várossá nyilvánítások között számos „megelőlegezett” cím is található.

A falvak, különösen a kis-és aprófalvak helyzete azonban sok helyen reménytelen, noha a magyar településállománynak ugyanúgy kb. az 54%-át teszik ki, mint 1920-ban, csupán a két kategória között történt

jelentős átrendeződés. Az aprófalvak népességszáma az utóbbi évtizedekben arányát és abszolút számát tekintve is csökkent, vonzó, mesészerű táji adottságaik, érintettségük hiába vonzza a sok esetben Rousseau-i vagy Thoreau-i ideákat dédelgető értelmiségieket vagy csak egyszerűen a falusi turisztikai helyeket kereső városiakat. E nosztalgia azonban nem elég ahhoz, hogy élő, prosperáló településeként tartósan fennmaradjanak. Nem tudnak megfelelő számú és a fiatalok számára is vonzó, perspektivikus munkalehetőségeket biztosítani, és nem nyújtják azt az infrastrukturális és intézményi ellátottságot, amely a 21. századi életminőség részeként elvárható lenne.

ajánlott irodalom

- Beluszky Pál
Magyarország településföldrajza – Általános rész
Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2004
- Beluszky Pál, Győri Róber
Magyar városhálózat a 20. század elején. (Dialóg Campus Szakkönyvek.)
Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2005
- Erdei Ferenc
Magyar falu; Magyar város, Magyar tanya
- Granasztói György
A középkori magyar város (Magyar história)
Gondolat, 1980
- Hajdú Zoltán
Az első „szocialista” településhálózat-fejlesztési koncepció formálódása Magyarországon (1949-1951)
in: Tér és Társadalom 3. évf. 1989/1. pp.86-96
- Szirmai Viktória
„Csinált”, városok
Magvető, 1988

ellenőrző kérdések

- Milyen körülmények/tényezők alakították, milyen folyamatok jellemezték a magyar városhálózat kialakulását
 - a Római Birodalom idején?
 - a középkorban?
 - a török hódoltság alatt?
 - a 19. században?
 - az államszocializmusban?
 - a rendszerváltás után?
- Mely települési forma tekinthető speciálisan magyarnak, hol és milyen körülmények (földrajzi, geopolitikai, társadalmi stb.) alakult ki, és melyek a legfőbb jellemzői?
 - Mit jelentenek a szabad királyi város és a mezőváros fogalmak?



FOTÓ: OSZTROVSZKY ZSOLT

A MAGYAR TERÜLETI KÖZIGAZGATÁS RENDSZERE, A TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZAT

4

SZABÓ JULIANNA PHD

Kinek kell intézkedni a falusi iskolák tanítóiról?

Kergetheti-e a pandúr a tolvajt a szomszéd városban?

Kinek kell hídvámot fizetnie a Lánchídon?

Miként biztosítható hatékonyan egy nagy kiterjedésű ország minden szegletében a szakszerű és korszerű igazgatás?

Miként biztosítható a demokratikus működés az államigazgatás különböző szintjein?

4.1. A területi igazgatás és az önkormányzás alapelve

Az abszolutisztikus államok uralkodói és a polgári forradalmak kormányai előtt e két alapelv ütközött egymással a 18-19. században, amikor az államigazgatás tudománya a nemzetállamok kialakulásával párhuzamosan kifejlődött Európában.

A hatékony területi igazgatás igénye lehetővé tette, hogy az önkormányzati hagyományokkal rendelkező települések (elsősorban városok) és területi egységek (megyék, kantonok, tartományok, stb.) szerepet kapjanak az igazgatási ügyek intézésében. Ahhoz hogy a területi egységeket a nemzeti közigazgatásba integrálják, szükség volt a szintek és szereplők földrajzilag szabatos lehatárolására, szerepeik, jogaik és kötelezettségeik egységes definiálására. Mindez a legtöbb európai országban a 19. század folyamán történt meg a helyhatóságokat szabályozó törvényekben.

A létrejövő rendszerekben két elv: a központi igazgatás és az önkormányzatiság elve jutott valamiféle egyensúlyra. Az abszolutisztikus államokban jellemzően a **központi igazgatás elve** dominált. A települések és területi középszint jogainak forrásául a központi (királyi) hatalmat tekintették, amely a feltétlenül szükséges szerepeket, feladatokat osztja le az alsóbb igazgatási szintekre. Az ilyen logika alapján létrejött rendszereket hívjuk **unitárius közigazgatási rendszereknek**. Az unitárius rendszer mintapéldája Franciaország kialakított közigazgatása volt.

Azokban az országokban, ahol a nemzetállam meglévő kisebb területi egységek egyesüléséből alakult ki, az alacsonyabb szintek számos kormányzati feladatot megtartottak, és csak a szükséges közös feladatokat (hadügy, külügy, stb.) kapta meg szerződés alapján a központi kormányzat. Ezeket az országokat hívjuk **föderatív rendszereknek**. Föderalizált rendszer tipikusan Svájc, az Amerikai Egyesült Államok, a mai Németország, ahol a kisebb egységek – államok, kantonok, tartományok – önkormányzásának elve érvényesül.

Az állami közigazgatás fejlődése megkövetelte, hogy a közigazgatási szolgáltatások az ország minden

területén egyformán elérhetőek legyenek a polgárok (alattvalók) számára. A központi hatalom ezért az unitárius rendszerekben is gyakran hozott létre területileg dekoncentrált szervezeteket, anélkül azonban, hogy ezzel lehetőséget adott volna a helyi szempontok szerinti döntésre. A **dekoncentráció** során a központi szervezet és a dekoncentrált szervezet közötti hierarchikus kapcsolat megmarad. A dekoncentrált szervezetet irányítja, utasítja, ellenőrzi, finanszírozza a központi szervezet, ki nevezési jogokat gyakorol felette.

A politikatudomány fejlődésével azonban bebizonyosodott, hogy a különböző területi szintek közötti megfelelő hatalommegosztás nem csak a feladatmegosztás miatt fontos, hanem a demokrácia egyik garanciája is. A helyi hatalomgyakorlás szinterei az országos demokrácia közvetlen iskoláiként szolgálnak, ugyanakkor ellensúlyozzák a központi hatalmat. A helyi ügyekben gyakorolt hatalom

- lehetőséget ad a helyi polgároknak a beleszólásra,
- átláthatóbbá teszi a közösségi források elköltését,
- lehetővé teszi a helyi ismeretek felhasználását, a helyi jellegzetességekhez való alkalmazkodást.

A **szubszidiaritás elve** alapján ezért minden döntést és végrehajtást azon a lehető legalacsonyabb szinten kell végrehajtani, ahol az ehhez szükséges helyismeret, szak tudás, legitimáció, forrás megvan. A szubszidiaritás ma az Európai Unió struktúrapolitikájának egyik alapelve, de elméleti gyökerei a 19. század végére nyúlnak vissza.

A valós döntések alsóbb szintre telepítésének céljával Európában számos közigazgatási reformot vezettek be. Ezek a reformok csak akkor voltak sikeresek, ha nem csak dekoncentrációra, de valódi **decentralizációra** került sor. A decentralizáció során az alsóbb közigazgatási szinteken független politikai legitimációval bíró (választott vagy még alsóbb szintekről delegált) testületek jönnek létre, akik a helyi közügyekben döntési kompetenciával bírnak. Ezek a testületek döntéseikben, finanszírozásukban, személyi kérdésekben nem függenek a központi szervektől, közvetlen utasítást vagy irányítást nem kapnak, csak törvényességi szempontból ellenőrizhetőek. Azokat az országokat, ahol az eredetileg unitárius rendszerben a hatalmat decentralizáció során osztották meg,

a hatalom súlypontjától függően **decentralizált vagy regionalizált közigazgatási rendszereknek** hívjuk.

Az ilyen módon létrejött helyi szervezeteket akkor nevezzük **önkormányzatnak**, ha

- választás vagy alsóbb szintű egységek választott képviselőitől való delegálás alapján politikai legitimációval bírnak,
- saját vagyonuk és bevételeik vannak, mellyel szabadon gazdálkodnak,
- működésük módját maguk határozzák meg,
- a helyi ügyekben döntési joggal bírnak,
- helyi ügyekben helyi érvényű jogszabályt alkothatnak.
- helyi önkormányzat ezen kívül még pontos, lehatárolt területtel rendelkezik, amely megszabja tevékenységének határait.

Természetesen ezek az ismérvek a valóságban szinte sohasem valósulnak meg teljes mértékben, hiszen a területi önkormányzati szintek mozgásterét akadályozza betagolódásuk a nemzetállami közigazgatásba. Mégis e jellemzők alapvető sérülésével már nem beszélhetünk önkormányzatiságról.

Az önkormányzat szintjén az államhoz hasonlóan szükséges a demokratikus működéshez a hatalom horizontális megosztása. A francia jogtudós és polihisztor, Montesquieu 1748-ban adta ki a "A törvények szelleméről" című munkáját, melyben meghatározta a **hatalmi ágak elválasztásának elvét**. A filozófus-író napjainkban is érvényes nézete szerint a jogállamban a törvényhozói, a bírói és a végrehajtói hatalomnak egymástól (személyében, kinevezésében, utasítási rendszerében, finanszírozásában) függetlenül kell működni, így el lehet kerülni a hatalmi visszaéléseket.

A helyi önkormányzatban nem feltétlenül valósul meg a horizontális hatalommegosztás, hiszen az önkormányzat helyi szinten törvényhozói és végrehajtói hatalommal is bír. (A történelem folyamán a települések gyakran bírói hatalommal is rendelkeztek.) Különösen a településfejlesztés területén ez a keveredés visszaélésekre, korrupcióra ad alkalmat, amelyet csak nehezen lehet megakadályozni.

4.2. A települési önkormányzás hagyománya

A települési önkormányzás 19. századi kialakítása a helyhatósági törvényekben a szabad királyi városok sok évszázados hagyományaira építhetett. Ugyan a középkorban a városigazgatás legkifinomultabb rendszerei Itáliában jöttek létre, például Velencében a Signoria és a Serenissima uralkodása alatt, az itáliai városállamok igazgatása azonban éppen méretüknél és függetlenségüknél fogva inkább az államigazgatás mintájaként fogható fel. **A magyar városi önkormányzás gyakorlatát közvetlenül a német területek középkori városjoga határozta meg.**

A Német-Római Birodalomban a 12.-13. században nőtt a városok és lakosságuk száma, gazdasági életük fellendült, megerősödött a birodalomban elfoglalt pozíciójuk. Erejük növekedésével a városok a feudális hűbéri rendszerben különböző kiváltságokat harcoltak ki maguknak.

A **gazdasági kiváltságok** elsősorban a kereskedelemhez fűződtek. A **hetivásár** joga a regionális kereskedelem, az **éves sokadalom** tartásának joga, az **árumegállítási joga**, a **vásárvám** joga és a helyi kereskedők **vámmentességének** joga a távolsági kereskedelem hasznának lefölözését tette lehetővé (lásd a 11. fejezetet). A városok **bevételeikkel maguk gazdálkodtak**: adót szedtek be és egy összegben adóztak a hűbérúrnak, általában a császárnak.

A jogi és egyházi kiváltságok a város önigazgatását tették lehetővé: **a város maga választhatta tanácsának tagjait, bíróját és plébánosát**, irányíthatta a helyi hitéletet. (Az egyház ebben a korban számos olyan terület gazdája volt, amelyet ma az államigazgatás részének tekintünk, mint a népesség nyilvántartása, a családjog vagy a szociális gondoskodás.)

Minél gazdagabb volt egy város, annál szélesebb körű függetlenséget tudott kiharcolni magának. Nem véletlen, hogy a legfejlettebb városjoggal a Hanza-szövetség módos városai büszkélkedhettek, a legrégebbi városi jogcsalád a Lübecki. A német városjog kelet felé a kereskedelmi kapcsolatok, a Német Lovagrend hódításai

és később telepítések révén terjedt. Új városprivilegium kiadásánál általában egy meglévő város jogát vették át. A **városi jogkönyvek** így a városjog családjaikat rajzolják ki. Az anyaváros nem csak a privilegiumok kiadásánál volt mérvadó, később a jog fejlesztésénél, vitás jogkérdésekben is gyakran kérték ki a tanácsát, bíraskodása fellebviteli fórumul szolgált.

Magyarország városodása mintegy száz évvel a német városodás után, a tatárjárás utáni újjáépítéssel kezdődött. Elsőként Fehérvár kapott királyi kiváltságokat, azonban a fehérvári jogkönyv csak hivatkozásaiban maradt ránk. Buda távolsági kereskedelmi adottságai sokkal jobbak voltak, így hamarosan gazdasági tekintetben túlszárnyalta Fehérvárt és a királyi hatalom központjává is vált. Budát a 13. században német telepésekkel alapították, akik a saját városi jogukat, kiváltságaikat hozták magukkal. Így a **budai városjog**, vele együtt pedig a legtöbb magyar városjog a magdeburgi városi jogcsaládba tartozik.

4.3. A megyei önkormányzás hagyománya

Magyarország első területi közigazgatását Szent István alakította ki a királyi vármegyék rendszerével. A letelepedés után a megművelhető földek és a kialakuló települések mintegy harmadát adta magántulajdonba, amely a hűbéri rendszer alapját képezte, a másik kétharmadból alakította ki a királyi **vármegyerendszert**, a területi közigazgatás alapját. A vármegye élére a **várispánt** nevezte ki, akinek tulajdonában volt a várbirtok – a vármegye mintegy harmada –, amiért fegyveres csapat fenntartásával tartozott. A vármegye többi területe a várispán igazgatása alatt álló királyi birtok maradt. A király kíséretével sorra felkereste a vármegyék központjait képező várakat, felélte a felhalmozott jövedelmet, intézte a bíraskodás és közigazgatás ügyeit. Távollétében a várispán látott el közigazgatási és bírói feladatokat.

A királyi vármegyerendszer a 13. századig maradt fenn, amikor a birtokadományozások miatt túlsúlyba kerültek a hűbéri birtokok, és megerősödött a nemesség. II. András a nagybirtokosok területi terjeszkedését rossz szemmel néző köznemesség nyomására 1222-ben ki-

adta az **Aranybullát**, ami a nemesség jogállásának, az ez alapján szervezett nemesi vármegye pedig a területi igazgatásnak alapja lett az 1848-as áprilisi törvények kibocsátásáig. A **nemesi vármegye** rendszeres gyűléseket tartott, amelyen a megyében birtokos minden nemes szavazati joggal bírt. A megye **ispánját** a király nevezte ki, az **alispánt** és később a **főszolgabírókat** viszont a nemesek választották, csakúgy, mint azt a két képviselőt, akik a rendi országgyűlésben képviselték a megyét. A nemesi vármegyében így a közigazgatási logika mellett megjelent az önszerveződés, az önkormányzás logikája is.

A megyei önkormányzás a reformkorban a nemzeti gondolat egyik bölcsője volt. A nemesi kiváltságok eltörlése után ezért nem szűnt meg, hanem szervezetét és területi rendszerét kissé átalakítva a magyar közigazgatási rendszer legerősebb elemévé vált. Erejét nem csak a trianoni szerződés után, de a szocializmus alatt is megtartotta, amikor a központi források elosztásának, a területi és települési fejlesztési döntéseknek legfontosabb szereplője a megyei pártbizottság és a megyei tanács volt.

4.4. Területi közigazgatás a rendszerváltás után

A rendszerváltás után az új magyar állam egyik alapvető döntése volt a települési önkormányzatiság helyreállítása. A területi közigazgatás szintjei továbbra is az állam, a megye és a település voltak, de a települések szerepe és jogállása sosem látott módon megerősödött, elsősorban a politikai okokból gyengíteni kívánt megyék rovására. Az önkormányzati törvény bekerült a kétharmados törvények közé, így a közigazgatási rendszer változtatása szinte lehetetlenné vált. Magyarországon a majdnem 3000, sokszor igen kis lélekszámú települési önkormányzattal egy rendkívül széttagolt közigazgatási struktúra jött létre, ahol a kistelepüléseken nem lehetett az alapvető települési szolgáltatásokat (pl. oktatást, szennyvízkezelést) ésszerűen fenntartani. Az Európai Unióba való belépés után kísérletek történtek az európai statisztika egységeknek (NUT szintek) megfelelő területi közigazgatási egységek (régiónok) kialakítására, és a kistelepülések föderatív, funkcionálisan differenciált integrálására (kistérségek), ezek a folyamatok azonban politikai okokból megakadtak.

A közigazgatási rendszer újabb módosítása a két-harmados parlamenti többséggel vált lehetővé, és a **2011. évi CLXXXIX. törvénnyel** kezdődött meg. Az új önkormányzati törvény illeszkedik az államigazgatás átalakításába (Magyar Program). Ennek céljai szerint

- elválasztja az államigazgatás feladatait az önkormányzati feladatoktól és előbbieket az újonnan létrejövő kormányhivatalokba telepíti,
- széles körű törvényességi ellenőrzést tesz lehetővé a kormányhivatalok számára az önkormányzati döntéshozás felett,
- a megyei önkormányzatok feladat- és hatáskörét tovább csökkenti, egyedül a területfejlesztést és a területrendezést megtartva,
- jelentős önkormányzati feladatot (oktatás) állami hatáskörbe von,
- a 2000 fő alatti településeket kötelezi közös önkormányzati hivatal létrehozására.

4.5. A települési önkormányzat felépítése

A települési önkormányzat jogalkotó testülete a választott képviselőkől álló **képviselőtestület**, amely **önkormányzati határozatok és rendeletek** formájában irányítja a település életét. A képviselőtestület élén a **polgármester** (Budapesten főpolgármester) áll, akit adott esetben **alpolgármester**(ek) helyettesít(enek). A polgármester előkészíti, előterjeszti és végrehajtja, végrehajthatja a képviselőtestület döntéseit. A képviselőtestület bizonyos döntési jogköröket átruházhat rá. Az önkormányzati törvény alapján a képviselőtestület **városrészi önkormányzatot**, illetve meghatározott feladatok elvégzésére más önkormányzattal együtt **önkormányzati társulást** hozhat létre, amelyeknek szintén döntési jogköröket és feladatokat adhat át. A nagyobb települési önkormányzatok a döntések előkészítésére **bizottságokat** – pénzügyi bizottság, városfejlesztési bizottság, környezetvédelmi bizottság, stb. – alakítanak. A bizottságok tagjai részben képviselők, részben a pártok külső szakértői is lehetnek, így segíthetik az önkormányzati döntések szakmai előkészítését.

A polgármestert az önkormányzati döntések végrehajtásában a **polgármesteri hivatal** támogatja. A 2000

főnél kisebb önkormányzatok **közös önkormányzati hivatali** tartanak fenn. A polgármesteri hivatal nagyobb település esetén osztályokba, irodákba, stb. szerveződik. A polgármesteri hivatal illetve a közös önkormányzati hivatal élén a jogi vagy államigazgatási végzettségű **jegyző** áll, aki a munkáltatói jogokat gyakorolja, illetve az önkormányzati döntéshozás és a hivatali munka törvényességét felügyeli. A jegyző munkáltatója a polgármester. A polgármesteri hivatalban a településfejlesztési és -rendezési munka vezetője a **főépítész**, aki az épített környezet védelméért és alakításáért felelős az önkormányzati döntések meghozatala és végrehajtása során.

4.6. A településrendezés szereplői a településen

A rendezési tervek készíttetésének és elfogadásának felelőse a települési önkormányzat, mint a helyi lakosság képviselete. A településfejlesztési koncepció és a településszerkezeti terv az egész településre vonatkozik, annak jövőjét, térszerkezeti összefüggéseit meghatározza, ezért kidolgozása az önkormányzat kulcsfontosságú feladata. A helyi építési szabályzat és a szabályozási tervek elfogadása az építési jogokat eredetető törvényalkotási jogkör miatt kötődik közvetlenül a testülethez. Épp ezért – bár a településrendezési eszköz módosítását a településrendezési szerződés keretei között a lakosság, civil szervezet vagy érintett ingatlanulajdonos is kezdeményezheti –, **a településrendezési tervek elfogadását a testület senki másra** – bizottságra, szakértőkre, polgármesterre, tanácsnokra, főépítészre, stb. – **nem ruházhatja át**. A települési döntéshozók túlnyomórészt nem szakemberek, döntéseiket szakmai előkészítés alapján (szakértők, tervezők, főépítész, stb.), de politikusként hozzák, értük felelősséggel politikai értelemben tartoznak. **Új településrendezési terv, termódosítás megrendelje csak a települési önkormányzat lehet**, még akkor is, ha a tervezés hátterében egy konkrét magánfejlesztés áll.

A legtöbb települési önkormányzatban a testület döntéseit szakbizottságok segítik. Tagjaik választott képviselők, kijelölésük és megoszlásuk általában pártpolitikai egyezség eredménye, de lehetőség szerint szakmai hátterüket is figyelembe veszik. A bizottságoknak

a pártok külső szakértői is tagjai lehetnek. A településrendezésben érintett bizottságok feladata nem annyira a szakmai kontroll, inkább az, hogy egy általánosabb településpolitika, illetve a települési döntési folyamatokba való beágyazottság szempontjából értékeljék a rendezési tervi előterjesztéseket. A bizottsági tárgyalás arra is alkalmas, hogy a nem tisztázott kérdéseket megtárgyalják, és a terv pártpolitikai támogatottságára előzetes információkat kapjon a tervező.

A rendezési tervek szakmai előkészítéséért a települési főépítész felelős, ő terjeszti testület elé a tervet. **A főépítész a települési önkormányzat szakmai képviselője**, a rendezési folyamat tervezésében, a tervezők kiválasztásában, az adatok beszerzésében, a tervezőkkel és szakhatóságokkal való kapcsolattartásban a település szakmai követelményeit érvényesíti, az általa beterveztett tervekért szakmai felelősséggel tartozik. A főépítészti státuszt meghatározó rendelet – éppen a szakmai követelmények miatt – a munkakör betöltéséhez megkívánja a felsőfokú szakmai végzettséget és a több éves államigazgatási gyakorlatot. A főépítész elsődleges feladata a rendezési tervek elkészíttetéséhez, azok naprakészen tartásához kapcsolódik, de tágabb értelemben felelősséggel tartozik a település építészeti, városépítészeti arculatának formálásáért is. Ennek érdekében **települési tervtanácsot** működtethet, amely a települést érintő építési ügyekben, fejlesztési tervekben, egyedi építési kérelmekben szakmai, esztétikai véleményt formál. Ugyanezen okokból a főépítész tanácskozási joggal részt vehet minden olyan testületi, bizottsági ülésen, amelyen a település fejlesztését érintő kérdést tárgyalnak. A főépítész foglalkoztató településeken szerencsés esetben valamilyen informális szakmai orientációs szerepet is szánhatnak a főépítésznek, véleményét építészeti kérdésekben kikérik.

A településrendezési tervek, azok önkormányzati rendelettel elfogadott elemei, a szabályozási terv és a helyi építési szabályzat, nem csak építészeti, de jogi követelményeket is támasztanak. A jegyző felel a többi önkormányzati rendelettervezethez hasonlóan a rendezési tervek „jogszerűségéért”, ő biztosítja, hogy a rendelet a jogi környezetbe illeszkedjen, felsőbb jogszabállyal ne ütközzön. Ezért a beterveztést a jegyző jogi – és csakis

jogi – szempontból ellenőrzi és ellenjegyz.

ajánlott irodalom

- Fügedi Erik
Középkori magyar városprivilegiumok
in: Tanulmányok Budapest múltjából 14. (1961)
http://library.hungaricana.hu/hu/view/ORSZ_BPTM_TBM_14/?pg=18&layout=s
- Józsa Zoltán
Változó közigazgatás
JATEPress Kiadó 2011
- Éhen Gyula
A város I. és II.
Szombathely 1903
http://mtdaportal.extra.hu/ehen_gyula.html

ellenőrző kérdések

- Mi a különbség az unitárius és a föderatív államigazgatási rendszerek között?
 - Mi a különbség a decentralizáció és a dekoncentráció között?
 - Melyek a területi önkormányzat ismérvei?
- Milyen történeti hagyományokra támaszkodik a megyei, illetve a települési önkormányzás?
 - Ismertesse Magyarország területi igazgatását, a területi önkormányzatok rendszerét!
 - Ismertesse a települési önkormányzat felépítését és feladatait!



FOTÓ: BALOGH ANIKÓ DÓRA

ÖNKORMÁNYZATI GAZDÁLKODÁS

5

DR. HEGEDÜS JÓZSEF – TÖNKŐ ANDREA

Milyen kapcsolatok vannak a különböző kormányzati szintek között?

Milyen elvek mentén történik a feladatok megosztása?

Melyek a legfontosabb önkormányzati feladatok?

Milyen bevételi forrásokkal rendelkeznek az önkormányzatok?

Hogyan történik az önkormányzati fejlesztések finanszírozása?

5.1. Kormányzati szintek közötti kapcsolatok

A települési önkormányzatok gazdálkodásának megértéséhez fontos a különböző kormányzati szintek közötti kapcsolatok áttekintése. A szolgáltatásokat négy csoportba soroljuk, attól függően, hogy azok egyéni vagy kollektív fogyasztásnak minősülnek, illetve, hogy a nem fizetők kizárhatók-e a fogyasztásból vagy sem.

	nem fizetők kizárhatók	nem fizetők nem zárhatók ki
egyéni fogyasztás	tiszta magán javak pl. biztonsági szolgálat	közéskészletti javak pl. távfűtés
kollektív fogyasztás	fizetett kollektív fogyasztású javak	közjavak pl. közvilágítás

A szolgáltatások ellátása egyrészt a magánszektor és az állam, másrészt az államon belüli különböző kormányzati szintek között oszlik meg. Az viszont, hogy ez a megosztás konkrétan milyen formát ölt, nemcsak a javak természetétől függ (pl. tiszta magánjavak esetén a piac, míg közjavak esetében az állam a „tipikus” szolgáltató), hanem számtalan egyéb tényezőtől: a gazdaság és a társadalom különböző szektorainak működési logikájától, valamint az állami szerepvállalás (közösségi szektor) mértékétől.

A szakirodalom ezen a területen gyakran emlegeti a **„piac kudarcát”** és **„az állami beavatkozás kudarcát”**. A piac kudarcra merül fel a monopóliumok esetében (amikor nincs verseny a piacon), a közjavak terén (amikor a fogyasztás nem mérhető, és az egyén nem zárható ki a fogyasztásból – pl. közvilágítás), a jelentős externális hatással rendelkező területeken (pl. betegségek megelőzése), illetve azokon a területeken, melyeket információ-hiány jellemez. Ezekben az esetekben indokolt lehet az állami szerepvállalás. További érvek lehetnek a méltányosság és esélyegyenlőség megteremtése.

A piac kudarcai mellett azonban az állami beavatkozásnak is megvannak a maga kudarcai és kockázatai. Ilyen például a döntéshozó befolyásolása, a közszektoron belüli ösztönzők hiánya, valamint az információ-hi-

ány (pl. a fogyasztók igényeiről). Kormányzati kudarcról beszélünk, ha (a hatékonyságot biztosító beavatkozásokhoz képest) a kormányzat túl sokat vállal (szolgáltatás terén) vagy a kormányzat túl keveset avatkozik be (információ, szabályozás terén). Hogy a hatékonyság tekintetében mi számít túl soknak, vagy túl kevésnek az erősen szektor-specifikus – egészen más szabályok szerint működik pl. az oktatási szektor, mint az egészségügy vagy a víziközmű szolgáltatás.

A kormányzat különböző szintjei közötti kapcsolatok „négy pilléren” nyugszanak: a feladatok megosztásán, a bevételek elosztásán, a transzferek formáján és mértékén, valamint a vagyongazdálkodási és hitelfelvételi lehetőségeken.

5.2. Feladatok megosztása

Egy decentralizált rendszerben a közösségi feladatok kormányzati szintek közötti megosztásának főbb elvei a szubszidiaritás, a jövedelem újraelosztás és a stabilitás.

A **szubszidiaritás elve** azt mondja ki, hogy a kormányzatnak azon a szintjén kell a szolgáltatásokról dönteni, amelyhez az adott szolgáltatás haszonélvezői tartoznak (pl. parkok takarítása tipikus önkormányzati feladat). Ami a **jövedelem elosztását** és a makrogazdaságot illeti, ezek szinte kivétel nélkül mindenhol a központi kormányzat kompetenciái (decentralizált rendszerekben bizonyos szociális újraelosztás azonban megjelenik helyi szinten is). A hatékony feladatmegosztás előfeltétele azonban minden esetben a **világos jogi szabályozás és a stabil feladat-meghatározás az egyes szereplők között**. További kritériumok közé soroljuk a **gazdasági hatékonyságot** (vagyis a szolgáltatásokat a lehető legkisebb költség mellett kell biztosítani), a **méltányosságot** (pénzügyi terhek kiegyenlítése), a **politikai elszámoltathatóságot**, az **adminisztratív hatékonyságot** (megfelelő kapacitások, együttműködés), stb.

A tapasztalat azt mutatja, hogy a feladatmegosztás tekintetében „tökéletes megoldás” nem létezik. Ami működik az egyik országban, nem biztos, hogy működik egy másikban is. Hosszú évek tapasztalata, az adott ország kulturális-gazdasági-pénzügyi-politikai kereteinek meg-

értése szükséges ahhoz, hogy kialakuljon egy viszonylag jól működő rendszer. A feladatmegosztás tipikus problémái közé tartoznak a jogi szabályozás ellentmondásai. Sok esetben nincsenek megfelelő részletességgel körülhatárolva az egyes kormányzati szintek által ellátandó feladatok (többek között a kötelező-nem kötelező feladatok köre), hiányoznak az ellátás elvárt színvonalával kapcsolatos megegyezések, hiányosak az ár és díjképzési struktúrákra vonatkozó megállapodások, valamint a hatékonysági kritériumok. Mindezek a tényezők óhatatlanul gazdasági veszteségeket okoznak. További nehézségeket szokott okozni az egyes szolgáltatásokhoz kapcsolódó különböző tevékenységek közötti feladat-megosztások (pl. oktatás esetében a tulajdon működtetésével kapcsolatos teendők, bérek és dologi kiadások finanszírozása, tantervek kidolgozása, személyzeti állománnyal kapcsolatos döntések, étkeztetés, stb.)

A decentralizáció következtében **vertikális**, illetve **horizontális pénzügyi egyenlőtlenségek** alakulhatnak ki. Vertikális egyenlőtlenségről beszélünk abban az esetben, ha az önkormányzatnak nem állnak rendelkezésre megfelelő források kötelező feladatai ellátására, mert a központi/regionális kormány nem tudja, vagy nem akarja ezeket a feladatokat finanszírozni, helyi adókapacitás viszont kevés hozzá. Horizontális egyenlőtlenség akkor áll fenn, amikor egy ország egyes területei/települései között nagyon nagy az eltérés az egy főre eső bevételekben-kiadásokban, ami tükröződik az ellátandó feladatok minőségében, színvonalában is. Mindez felveti a „minimális szolgáltatási szint” problémáját.

Egy helyi önkormányzatnak akkor van valódi szabadsága a feladatok ellátásában, ha tetszőlegesen átcsoportosíthat feladatokat az egyes szektorok, illetve kiadási tételek között, ha rendelkezik mind a beruházás, mind a működtetés felett, meghatározhatja azokat az intézményi kereteket, melyekben el szeretné látni a feladatait, illetve dönthet a szolgáltatásokhoz kapcsolódó árakról és díjakról.

Az önkormányzatok általában két fontos feladat-típust látnak el: **közhatalmi feladatokat**, mint például a hatósági jogalkalmazás, illetve jogalkotás, illetve **közszolgáltató feladatokat**, amelyeknek főbb típusai a gaz-

dasági feladatok (helyi térségfejlesztés, infrastruktúra, környezet, stb.), a humán szolgáltatások (óvoda, alsó- és középfokú oktatás, kultúra, szociális feladatok), a rendvédelem, stb.

Ami a feladatellátás intézményi kereteit illeti, az önkormányzatok elláthatják feladataikat a polgármesteri hivatal keretein belül, egy önkormányzati intézmény vagy önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság által, több önkormányzattal együttműködve, vagy akár szerződés keretében átadhatják a feladatot egy magántulajdonú társaságnak vagy nonprofit szervezetnek.

5.3. Önkormányzati bevételek – megosztott adók, helyi adók, díjak

A szakirodalom egyik legfontosabb állítása, hogy mindig a feladatokhoz kell a jövedelmet rendelni, és nem fordítva. Kérdés, hogy hogyan lehet a jövedelmi lehetőségeket optimálisan elosztani? Ennek megválaszolásához előbb át kell tekinteni a **főbb önkormányzati bevételek forrásait: a megosztott és helyi adókat, valamint a díjbevételeket**. Az önkormányzatoknak van még egy harmadik típusú bevételi forrása is, mégpedig a **vagyonból származó bevételek**, de ezzel külön fejezetben, az önkormányzati fejlesztések finanszírozása keretében fogunk foglalkozni.

Helyi adóról beszélünk abban az esetben, ha az önkormányzat állapíthatja meg, hogy a törvényben helyi adóként meghatározott adófajták közül melyeket vezeti be, milyen adómértékeket alkalmaz (a törvényben rögzített maximumok figyelembe vételével), és milyen egyéb kedvezményeket és mentességeket ad (a törvényben rögzítetteken kívül).

Az adórendszerrel kapcsolatos általános követelmény, hogy az adó legyen

- **hatékony** (a legkevésbé térítse el az erőforrások allokációját a hatékonyságtól),
- **méltányos**,
- **könnyen adminisztrálható**.

A helyi adókkal kapcsolatban ezeken az alapelveken kívül felmerül néhány speciális probléma is, melyek az adóalap mobilitásából erednek:

- Regresszivitás – az önkormányzatok azon motivációja, hogy a magasabb jövedelmű rétegek bevonását preferálják a több költséget jelentő, alacsonyabb jövedelmű csoportok helyett. A helyi adórendszer tehát ebből a szempontból alapvetően regresszívebb, mint a központi adó
- Költségvetési externália – a helyi önkormányzatok kerülni fogják azoknak az adóknak a kivetését, melyek miatt az adózók egy része elvándorolhat, még akkor is, ha a célterület számára ez pozitív külső hatásokkal járna. Így összetársadalmi szempontból irracionálisan alacsony adókat vethetnek ki a mobil adóalapra (elsősorban a tőkére).
- Káros versengés (beggar-the neighbor taxation) – az önkormányzatok úgy próbálnak meg újabb adózókat vonzani, hogy indokolatlanul alacsony adót vetnek ki rájuk. Ez viszont azzal jár, hogy a közszolgáltatások szintjét alacsonyabb szinten tarthatja, ami végső soron negatívan befolyásolhatja a mobil erőforrásokat.
- Kiutasító (not-in-my-backyard) – az önkormányzatok hajlamosak magasabb adót kivetni azokra a tevékenységekre, melyeknek ugyan magas a társadalmi haszna, de nem szeretnék, ha éppen az ő környezetükben folynának.
- Az adóteher exportálása – ha a helyi önkormányzat egy monopólium helyzetben lévő vállalatot adóztat, akkor ezzel a közszolgáltatások költségeit más területek lakóira hárítja át, akiknek semmiféle eszközük nincs ennek befolyásolására.

Az **épitményadó és a telekadó** vagyoni típusú adók. Épitményadót lakás és a nem lakás céljára szolgáló épület, épületrész után, telekadót pedig az itt található beépítetlen belterületi és külterületi földrészlet után kell fizetni. Az épitményadó alapja az önkormányzat döntésétől függően az épitmény m²-ben számított hasznos alapterülete, vagy az épitmény korrigált forgalmi értéke.

Kommunális adó a magánszemélyek tulajdonában álló, vagy bérletben lévő lakás és nem lakás céljára szolgáló épületet, beépítetlen földterületet terheli.

Az **idegenforgalmi adó** használathoz kötődő adó-nem. Az a magánszemély köteles fizetni, aki nem állan-

dó lakosként legalább egy vendégéjszakát eltölt, illetve olyan üdülésre, pihenésre alkalmas épületnek a tulajdonosa, amely nem minősül lakásnak. Az idegenforgalmi adó alapja a megkezdett vendégéjszakák száma.

A **helyi iparüzési adó** egy vállalkozáshoz kötődő adótípus, melynek tárgya az önkormányzat illetékességi területén állandó vagy ideiglenes jelleggel végzett vállalkozási (iparüzési) tevékenység.

A településfejlesztési beruházások és az ingatlanárak közötti összefüggés miatt a szakértők az ingatlanadót tartják az egyik leghatékonyabb helyi adónak. A fejlesztések a magasabb presztízszű területeken jobban emelik az ingatlanok értékét. Az előnyök tükröződnek az ingatlanértékek különbségeiben, így az erre alapozott adónem egy viszonylag igazságos teherelosztást valósít meg. Speciális ingatlanadó a **„betterment” adó**, melynek nagysága arányos a fejlesztések során elért értéknövekedéssel. (A hazai gyakorlatban ezt a logikát követi a településrendezési szerződés lehetősége az önkormányzat és magántulajdonú cégek között.)

A forrásmegosztás alapelveit (vagyis milyen adót, adóalapot lehet/érdemes az alsóbb szintű kormányzatokhoz rendelni) a következőkben foglalhatjuk össze:

- a helyi (esetleg regionális) önkormányzatoknak kell adóztatni mindazokat az adóalapokat, melyek kevésbé mobilak (pl. ingatlanadó)
- a progresszív személyi adót központi szinten kell érvényesíteni (pl. SZJA)
- a stabilizációs szempontokra ható adóbevételeket szintén központi szintre kell helyezni (pl. ÁFA)
- azokat az adóalapokat, melyek egyenlőtlenül oszlanak meg az egyes alsóbb szintű önkormányzatok között ugyancsak központilag érdemes adóztatni (pl. iparüzési adó)
- nem szabad a központilag adóztatni azokat az adóalapokat, melyeket a helyi szint hatékonyan és méltányosan tud alkalmazni (pl. telekadó, kommunális adó, ingatlanadó).

Az önkormányzatok önállósága a jövedelmek megosztásában igen széles skálán mozoghat. Az egyik véglet a teljesen önálló adóztatási jog, mikor az önkormányzat (bizonyos határok között) maga dönt az adóalapról,

az adókulcsról és a beszédés módjáról. Ehhez komplett adóügyi apparátusra van szüksége. Köztes megoldások a pótagó, kiegészítő adó, megosztott adó alkalmazása. Legkisebb önállósággal akkor rendelkeznek az önkormányzatok, ha a bevételek megosztása nem az adóbevételek eredete alapján történik.

A **használói díjak** kivetése a helyi adóztatásnak bizonyos esetekben hatékony alternatívája, illetve kiegészítője. Díjakat azonban sokkal kevesebb esetben lehet kiróni, mint adókat, bevezetésüknek komoly feltételei vannak. Így például díj csak olyan javakra vehető ki, melyből ki lehet zárni egyes a fogyasztókat (jellemzően a nem fizetőket). A díjak kapcsán felmerülő másik probléma az információs aszimmetria. Amikor elválnak egymástól a szolgáltatásért felelős szerv (önkormányzat) és a szolgáltatást végző intézmény, nagyon nehéz kontrollálni, hogy a díjak valóban a közgazdaságilag indokolt szinten mozogjanak. Az sem ritka, hogy az önkormányzat po-

litikai indokokra hivatkozva (pl. fogyasztás ösztönzése) valamilyen módon belenyúl az árba, ami bevételkiesést okoz a szolgáltatónak.

Az optimális jövedelem megosztás rendkívül körültekintő tervezést igényel, hiszen egy hatékony adó- és díjstruktúrának egyszerre sokféle szempontnak kellene megfelelni, és az egyes adó-, illetve díjfajták nem egyformán viselkednek az egyes kritériumok tekintetében. Gyakran előfordul, hogy míg egyik követelmény szerint „jó adónak” minősülnek, más kritériumnak nem felelnek meg. Ezeket az összefüggéseket szemlélteti a következő táblázat:

Ma Magyarországon a következő helyi adók kivetésére van lehetőség:

- építményadó
- telekadó
- magánszemélyek kommunális adója
- idegenforgalmi adó

Kritérium	Megjegyzés	„Jó” adók/díjak	„Rossz adók”/díjak
Elszámoltathatóság	igazi helyi adók, átláthatóság	SZJA, szolgáltatási díjbevételek	iparűzési adó, idegenforgalmi adó, természeti kincsekre kivetett adó
A feladatokkal arányos bevételek	figyelembe véve a pénzügyi igények és lehetőségek mögötti trendeket	ingatlan adó (ad valorem, alapterület alapján), SZJA, iparűzési adó, forgalmi adó	társasági adó – nagyon változékony, szolgáltatási díjak
Adó a szolgáltatással arányos	az adó a szolgáltatási kvázi ára	használati díjak, mérsékelt vállalkozási adó	nem helyi lakosokra kivetett jövedelemadó, amennyiben a nem helyben lakók fizetnek használati díjakat
Torzítások minimalizálása	az adóráták változhatnak, az adó kereslet-rugalmasága kicsi	ingatlan adó, helyi lakosok SZJA, kommunális adó, használati díjak	SZJA nem helyi lakosokra
Adó méltányosság, igazságosság	vertikális és horizontális egyenlőség	progresszív helyi SZJA, értékalapú ingatlanadó, helyi forgalmi adó	kommunális adó, alapterületre kivetett ingatlanadó, forgalmi adó
Adminisztratív egyszerűség	a polgárok könnyen átláthatják az adóbevételeket és ellenőrizhetik a rendszert	kiegészítő (pótadó) az SZJA-n, forgalmi adó, béradó, forgalom után fizetett adó, használati díjak	több kategóriájú adók, adók sok felmentéssel, engedménnyel, ad valorem ingatlan adó

5.4. Transzferek

A hatékony forrásmegosztás már ismertetett korlátai miatt mindenki egyetért abban, hogy **egyetlen önkormányzat sem tudna pusztán helyi bevételekre támaszkodva működni**. A kormányzati szintek közti transzferek gazdasági indokaiként a következő tényezőket szokták megemlíteni:

- A **vertikális egyensúlytalanság** (fiscal gap) megszüntetése. Mivel a redisztributív adóbevételek a központi szinten jelentkeznek, ezért itt a feladatokhoz kapcsolódó kiadási igényt meghaladó bevétel keletkezhet
- A **túlsordulási (spillover) hatás** kezelése. A központi kormányzatnak támogatni kell az olyan helyi szolgáltatások ellátását, melyeknek szélesebb körű társadalmi haszna van (oktatás, egészségügy, közlekedés).
- **Horizontális egyenlőtlenségek** kiküszöbölése. Egy minimális szolgáltatási szint fenntartása össztársadalmi érdek, nem elfogadható, ha egy önkormányzat ezt nem tudja garantálni ennek biztosítását.
- **Területi pénzügyi egyenlőtlenségek** mérséklése. Egyes települések nagyon eltérő gazdasági potenciállal, helyi adó bevételi lehetőségekkel, humán erőforrásokkal, vagyonnal stb. rendelkeznek, melyek végső soron lényegesen eltérő szolgáltatási színvonalban jelentkezhetnek. A területi egyenlőtlenségek valamilyen fokú kiegyenlítése szintén össztársadalmi és nemzetgazdasági érdek.

A támogatási formák közötti egyik nagy különbség, hogy felhasználásuk szabad, vagy valamilyen előírt kritériumhoz kötött. A **felhasználási kötöttség nélküli támogatásokat** leginkább területi kiegyenlítésre ajánlják.

A **felhasználási kötöttséggel odaítélt támogatásoknak** két formája van: az egyik nem igényel önkormányzati hozzájárulást (conditional non-matching grant), viszont az adott feladatra fordított önkormányzati kiadás nem lehet alacsonyabb a támogatás összegénél (ezzel lehet pl. garantálni egy minimális szolgáltatási szint biztosítását). A másik típusba azok a támogatások tartoznak, melyeket az önkormányzatoknak kötelező va-

lamilyen hányaddal kipótolni (matching grant). Ezt a típusú transzferet javasolják abban az esetben, ha a cél az önkormányzati feladatok közötti arányok megváltoztatása, vagyis valamelyik közszolgáltatás mennyiségének növelése. Speciális esetekben ezeket a támogatásokat nem valamilyen kiadási, hanem bevételi forrásokhoz illesztik, ezzel ösztönözve az önkormányzatokat az adott bevétel emelésére. A nyílt végű támogatások esetében nincs, míg a zárt végűnél van egy felső költségvetési korlát.

A támogatás formájának kiválasztása mellett nagyon fontos a rendelkezésre bocsátandó támogatás kiszámítása. Ez két lépésben történik: először meghatározzák, hogy mekkora összeg jut összesen kormányzatközi megosztásra (vertikális elosztás), majd az összeget megosztják az egyes célok és önkormányzatok között (horizontális elosztás). A horizontális elosztás történhet a keletkezés helye szerint, fejkvóta alapján vagy területkiegyenlítési szempontok szerint (a helyi költségvetési kapacitások, vagy a helyi igény kiegyenlítése szerint). Az elosztás módjának és mértékének kidolgozása során fontos figyelembe venni, hogy az adott támogatásnak milyen ösztönző szerepe van (kereslet ösztönzés, kínálat ösztönzés), illetve törekedni kell arra, hogy a támogatási rendszer átlátható és kiszámítható legyen.

5.5. Beruházások finanszírozása

Finanszírozásnak a folyamatos működés és a különböző fejlesztések megvalósításához szükséges pénzeszközök biztosítását nevezzük. Az önkormányzatok finanszírozásának két fő típusa az **operatív finanszírozás**, mely a napi működéshez szükséges források megszerzését, illetve a **beruházás-finanszírozás**, amely a különböző tőkebefektetéseket, valamint a beruházásokhoz szükséges források előteremtését jelenti.

Az önkormányzati projektstruktúrában ugyanúgy megtaláljuk a jövedelem-termelő beruházásokat (elvileg a szennyvíz- és hulladékkezelés, illetve energiateljesítményekkel kapcsolatos beruházások, ahol felhasználói díjakkal fedezik a hitel visszafizetését ilyenek lennének), mint azokat a beruházásokat, melyeknek várható megtérülési szintje bizonytalan, vagy éppenséggel negatív cash-flowt eredményeznek (pl. városrehabilitáció), így megkülön-

bőztetünk bevételt generáló, semleges, vagy folyamatos önkormányzati finanszírozást igénylő beruházásokat.

A beruházások finanszírozási forrásainak egy része belső forrás (beruházási támogatások, folyó költségvetés nettó eredménye, saját vagyon értékesítése), mindazonáltal az önkormányzati fejlesztések finanszírozása csupán ennek segítségével nem oldható meg. Ennek oka a beruházások természetében és tőkeigényében rejlik, ezek ugyanis több generációt kiszolgáló, igen tőkeigényes tevékenységek. Ezért szükségszerű és indokolt a külső források igénybevétele.

Annak függvényében, hogy a megvalósítandó beruházás finanszírozási terhei hogyan oszlanak el a helyi lakosság egyes generációi között két finanszírozási módról beszélhetünk. A **folyó finanszírozás (pay-as-you-go)** esetén a beruházásokat elsődlegesen folyó bevételekből és állami támogatásokból finanszírozzák. A finanszírozás másik lehetséges módja a **külső kölcsönforrás-bevonás (pay-as-you-use)** a hitelpiacon és a tőkepiacon keresztül. Ez elsősorban hitelfelvételre és önkormányzati kötvénykibocsátásra épül.

Az önkormányzatok hosszú távú hitelt elvileg kizárólag beruházásokra vehetnek fel. A folyó finanszírozás erre nem alkalmas, mivel aránytalanul megterhelné a beruházást megvalósító generációt. Ezért beruházások finanszírozására a pay-as-you-use típusú finanszírozást javasolják, mely növeli az önkormányzatok mozgásterét, ugyanakkor biztosítja a projektek pénzügyi terheinek megosztását a generációk között, ezzel egy sokkal igazságosabb teherviselést valósít meg. Szintén fontos szempont a hitelfelvétellel történő finanszírozás stabilizációs funkciója. A tőkebefektetések terhe ugyanis évente nagy ingadozásokat mutathat, és ha az önkormányzat ezeket saját megtakarításaiból próbálja finanszírozni, az kényszerűen irracionális ingadozásokat indukálhat a kivetett adók nagyságában. Amennyiben az ingadozásokat transzferekkel próbálják korrigálni, úgy csökken a rendszer átláthatósága és növekszik az ad-hoc beavatkozások száma, ezáltal csökken a rendszer kiszámíthatósága. Ugyancsak a hitelfelvétel mellett szól, hogy a folyó finanszírozási források elégtelensége miatt hitelfelvétel nélkül az önkormányzatok kénytelenek lennének bizo-

nyos beruházások elhalasztására, melynek hosszú távú társadalmi-gazdasági költségei igen magasak lehetnek.

A hitelfinanszírozásnak azonban nem csak előnyei, hanem komoly hátrányai is vannak. Az ellenzők táborának egyik legnyomósabb érve a hitelek forrásköltségével kapcsolatos. A hitelek kamatai ugyanis lényegesen megnövelhetik a beruházás költségeit, így a projekt megvalósításával járó finanszírozási terheket. Ez különösen veszélyes akkor, ha a megvalósuló projektek bevételi lehetőségeit (díjbevételek, garantált transzferek), jövedelmezőségét meghaladja a hitelek forrásköltsége.

Az egészséges, jól működő önkormányzati rendszer fontos indikátora egy jól működő hitelezési rendszer. Ha az önkormányzatoknak nincs lehetősége megfelelő hitelfelvételre, vagy a bankrendszer túlságosan olcsó hitelekkel próbál válaszolni a fokozott piaci versenyre, akkor az egyensúly könnyen megbomlik, és ez torz rendszerekhez (túlzott központosítás, vagy az önkormányzatok eladósodása) vezethet.

Ha az önkormányzatok elérik a hitelkorlátokat, vagy politikailag nem tudják felvállalni a kölcsönöket, rejtett hitelfelvételi módszerekhez folyamodnak. A külső források bevonásának egy speciális esete, amikor költségvetésen kívüli (off-budget) forrásokat vonnak be, például az önkormányzat valamelyik szolgáltató vállalata vesz fel hitelt, önkormányzati kötelezettségvállalás mellett.

ajánlott irodalom

- Hegedüs József és Tönkö Andrea
Az önkormányzati gazdasági társaságok szerepe a helyi önkormányzatok vagyongazdálkodásában
in: Vigvári András (szerk): A családi ezüst. Budapest. 67-95.
- Hegedüs József és Péteri Gábor
Köszolgáltatási reformok és a helyi önkormányzatiság
Szociológiai szemle, 2015
- Vigvári András
Önkormányzati pénzügyek – Hazai kihívások és nemzetközi példák
Budapest, Állami Számvevőszék Kutató Intézete, 2011

ellenőrző kérdések

- Mi a különbség a közjavak és a közkészletű javak között? Mondjon példát!
 - Milyen esetekben beszélhetünk az állam, illetve a piac kudarcáról?
 - Milyen helyi adókat lehet ma kivetni Magyarországon?
 - Melyek a jó helyi adófajták? Miért?
 - Milyen típusú szolgáltatást lehet díjából finanszírozni?
 - Milyen céljai vannak a kormányzati transzfereknek?
 - Milyen önkormányzati beruházás-finanszírozási modelleket ismer?
 - Milyen előnyei és veszélyei lehetnek az önkormányzat számára a beruházás hitelből való finanszírozásának?



FOTÓ: CSANÁDI GÁBOR

INGATLANÉRTÉKELÉS, INGATLANFEJLESZTÉS

6

SOÓKI-TÓTH GÁBOR M.Sc MRICS

Hogyan gondolkodik az ingatlanfejlesztői és a befektető?

Mi fán terem a cash-flow?

Mit kell tudni a legfontosabb ingatlan-termékekről, az iroda-, lakó-,
kereskedelmi és ipari ingatlanokról?

Hogyan függ a településrendezéstől az ingatlan értéke?

Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény szerint ingatlan az olyan földrészlet, amely az ingatlan-nyilvántartásba önállóan bejegyezhető:

- egy helyrajzi számon nyilvántartott földrészlet a hozzá tartozó felépítménnyel,
- külön telekkönyvezett felépítmény,
- társasházi külön tulajdon,
- közterületről nyíló pince.

Az ingatlan fogalom tágabb értelemben jelenti a földterületet, a maga eredeti formájában, jelentheti a földterületet és a felépítményeket, illetve jelentheti a földterületet, a rajta található felépítményeket és a jogi környezetet. Ennek nyomán – egy precízebb megfogalmazás szerint – **az ingatlan a földfelszín egy meghatározott, az ingatlan-nyilvántartásban önálló egységként kezelt részlete, annak minden alkotórészével és tartozékával (gyümölcsével) együtt.**

A Polgári Törvénykönyv nem tartalmazza az ingatlan definícióját, a jogelmélet azonban egységes abban, hogy ingatlanok azok a dolgok minősülnek, amelyek állaguk sérelme nélkül egyáltalán nem vagy csak jelentős értékvesztéssel helyezhetők át másik helyre. Az ingatlanon fennálló tulajdonjog a föld feletti légi térre és a földalatti földtestre az ingatlan hasznosítási lehetőségeinek határáig terjed, és a föld méhének kincseire és a természeti erőforrásokra nem terjed ki. Az épület tulajdonjoga – ha az épület és a föld tulajdonosa eltérően nem állapodnak meg – a földtulajdonost illeti meg, de az ingatlan tulajdonosa rendelkezhet úgy, hogy a földet és a rajta álló épületet önálló ingatlanokként jegyezzék be az ingatlan-nyilvántartásba.

Az ingatlanok két meghatározó jellemzője az **elhelyezkedésük** és a **funkciójuk**. Az elhelyezkedés regionálisan (melyik térség, mely település) és településen belül (városrész) értelmezhető. Funkció szempontjából két nagy csoportot különböztetünk meg: lakás és nem-lakás célú ingatlanokat. Ez utóbbiak funkciójuk alapján további csoportokra bonthatók: iroda, kereskedelmi, ipari (raktár), szálloda, ill. egyéb tematikus (pl. szórakoztató, vendéglátó, stb.), illetve ezek kombinációjából felépülő többfunkciós (mixed use) ingatlanokra.

Alapvetően három ingatlangazdálkodási paradigmáról beszélhetünk: az ingatlan lehet

- befektetés tárgya
- használat (hasznosítás) tárgya,
- fejlesztési lehetőség.

Első esetben a hangsúly a pénzügyi hozamon (megtérülésen), második esetben a jelenlegi használaton, míg harmadik esetben a jövőbeni hasznosításon van. Egy (jogi vagy magán-) személy ingatlanokhoz fűződő viszonya e három paradigma valamilyen mértékű vegyülete: amit használunk, egyúttal befektetés is, de bizonyos körülmények bekövetkeztével akár fejlesztési lehetőségként is meg kell vizsgálni, például azért, mert feleslegessé válik.

Az ingatlanok életciklusa két fázisból áll: **beruházás, a megvalósítás időszakából** (fejlesztés) és a **fenntartás és üzemeltetés időszakából** (befektetési ciklus). Ez utóbbi végén az ingatlan akár felújítás (újrapozicionálás), akár elbontás és új építés révén ismét fejlesztés tárgya lesz (a ciklus újraindul). Az ingatlanfejlesztés és hasznosítás során számos terület szakembereinek összehangolt munkájára van szükség. Mérnökök, építészek, várostervezők, kivitelezők, jogászok, pénzügyi, biztosítási szakemberek, az engedélyező hatóságok képviselői és marketingszakemberek egymásra épülő munkájának eredménye egy-egy sikeres beruházás megvalósítása és hosszú távú üzemeltetése.

6.1. Az ingatlanfejlesztés

Az **ingatlanfejlesztés** az ötlettől a beruházás megvalósításig tartó folyamat. Ennek része a tervezés – a műszaki, jogi és pénzügyi keretek felállítása – és a kivitelezés, amely kiterjed az út- és közmű-kapcsolatok, az épület(ek) al- és felépítményeinek építésére, valamint a telek zöldfelületének kialakítására. **Az ingatlanfejlesztés olyan értékteremtő kreatív folyamat, amely során az ingatlanfejlesztő kockázatot vállal a fejlesztés pénzügyi eredményének, a megszerezhető haszonnak a reményében.** Az ingatlanfejlesztés során az épület megvalósítása, a konkrét építési projekt a beruházás. Az ingatlanfejlesztés és az ingatlan-beruházás között a kockázatvállalás mértékében van a különbség. A beruházói kockázat a megvalósítást meghatározó tényezőkben, így a költségek és a beruházási folyamat szervezésének kéz-

ben tartásában jelentkezik. Az ingatlanfejlesztő számára mindezen felül az ingatlanpiac (kereslet és kínálat) változása és a településrendezés jogszabályi feltételrendszerre (ezek módosítása) is kockázatot jelent.

Az ingatlanfejlesztés folyamata a piaci igény meghatározásával és az ezt kielégítő **ingatlan-termék** megfogalmazásával kezdődik. Ezt követi az alkalmas **helyszín megszerzése**, ami az építésre alkalmas telek megtalálását, megvásárlását, illetve az építés feltételeinek jogi-műszaki megteremtését jelenti. Ezzel párhuzamosan zajlik a **fejlesztési folyamat megtervezése és a finanszírozás megszervezése**. Ekkor kezdődik a **projekt lebonyolítása és a létrehozott ingatlan-termék értékesítése**. Egy másik lehetőség az, amikor egy helyszín fejlesztési potenciáljának azonosítása alapján megfogalmazzák az adott hely legjövödelmezőbb hasznosítását biztosító ingatlan-terméket és ennek megvalósításával realizálják az értéktöbbletet. Az első esetben a kereslet által meghatározott funkcióhoz keresik a megfelelő helyszínt, a második esetben egy meglévő helyszín iránti érdeklődő keresleti potenciál felmérése alapján határozzák meg a leginkább jövödelmező (legnagyobb értéket képviselő) funkciót.

Az ingatlanfejlesztés során a **fejlesztő** elsősorban nem a saját, hanem mások pénzt mozgatja, saját tőkerésze a beruházásban – annak összértékéhez mérve – kicsi. A fejlesztő az egyetlen olyan résztvevő a folyamatban, aki befektetett pénzét teljes egészében elveszíti, ha a beruházás megbukik, a többi résztvevő számára mindig marad valami remény arra, hogy veszteségeiket legalább mérsékeljék. A fejlesztés forrásait **tőkebefektető partnerek és hitelezők** biztosítják. Az előbbiektől megterülés-elvárásai az ingatlanfejlesztőhöz hasonlóak, kockázatvállalásuk mértéke is hasonló. A hitelezők az általuk meghatározott, a pénzügyi piacon szokásos mértékű alapkamat, illetve az adott ügyletre meghatározott kockázati kamatfelár megfizetését várják a fejlesztőtől, ezen felül biztosítékokat is kérnek. A leggyakoribb biztosíték a fejlesztés tárgyát képező ingatlanra bejegyzett **jelzálog**. Az ingatlanfejlesztés kockázatai és a befektetői, finanszírozói pénzügyi elvárások egymástól függenek: a tőkebefektetést az ingatlan piaci pozíciójának javításával

elérhető hozam lehetősége motiválja. Általában elmondható, hogy az ingatlanfejlesztés és befektetés folyamatát, annak minden egyes fázisában két alapfilozófia, a kockázatcsökkentés és az értékteremtés elve határozza meg. Ugyanakkor az értékteremtés egyes fázisai (szabályozás, engedélyeztetés, infrastrukturális fejlesztés, építési beruházás) egyre nagyobb költséget és ennek megfelelően kockázatot hordoznak magukban. Ennek megfelelően az egyes lépések során keletkező érték egy adott kockázati szintnek felel meg és a fejlesztő dönthet úgy, hogy további kockázatokat nem vállal, hanem az adott fázisban értékesítve a projektet realizálja a létrehozott értéket.

A **piaci elemzés** során feltérképezik a helyszín és közvetlen, illetve a tágabb környezetében a telek- és ingatlanpiaci mutatókat: feltárják a keresletet, és a kínálatot, ez alapján értékelik a versenyhelyzetet. Megállapítják, hogy mi a vásárlók (bérlők) által preferált ingatlantermékek köre, milyen árak érvényesülnek (ebből számítható majd a projekt várható árbevétele) és milyen a különböző ingatlantermékek abszorpciója (az üres ingatlanok használatbavételének mértéke, „felszívás”). A piackutatásnak az értékesítési lehetőségeket kell feltárnia mennyiség, minőség, elérhető ár (bérleti díj), valamint az ütemezés tekintetében. A piackutatás vizsgálja a tervezett fejlesztés helyszínének és környékének a minőségét és a környékre jellemző kereslet és a kínálat alakulását, meghatározza a helyszín fizikai és piaci pozíciójához legjobban illeszkedő termékjellemzőket, valamint a megvalósítás és az értékesítés várható ütemét.

A különböző ingatlanpiaci szektorokban eltérő kérdésekre kell választ találni. A lakáspiac szempontjából elsősorban a demográfiai változások (természetes szaporodás vagy fogyás, vándorlás), a jövedelemviszonyok, a hitelképesség, míg a nem lakás termékek esetében az adott térség vagy város (régión) gazdaságának átfogó feltérképezése segíti a várható kereslet meghatározását. A technológia-orientált termelő- és szolgáltatási szektor számára a magasan képzett munkaerő megléte, a kiskereskedelem számára, a potenciális felvevőpiac (vásárlóerő) megfelelő mérete és elérhetősége a legfontosabb követelmény. Regionális szinten az elhelyezkedés

(a vásárlók, illetve a beszállítók vonatkozásában), a megközelíthetőség, az infrastruktúra fejlettsége, városi (települési) szinten a város arculata, munkaerő-, lakás- és kulturális kínálata a meghatározó.

A **kínálati oldal**on a regionális, városi és telek szintű telepítési tényezők határozzák meg egy helyszín pozícióját. A versenyhelyzet megítéléséhez a meglévő ingatlanállomány elhelyezkedésének, típusának, műszaki jellemzőinek ismerete szükséges.

A különböző végfelhasználók, különféle ingatlantermékeket keresnek. Az ingatlanpiac egyes szektorain belül a terméktípusok és az elhelyezkedés határozzák meg a piac szegmenseit. A terméktípusokat a funkció (vagy szektor: lakó-, iroda-, kiskereskedelmi-, stb. vagy ezek valamilyen kombinációja), az épület típus, építészeti kialakítás (szintszám, alapterület, alaprajzi elosztás), illetve az ingatlan minősége (építészeti, funkcionális, szolgáltatási, stb.) határozza meg. Az elhelyezkedés a következő „dimenzió”, sok esetben szinte fontosabb, mint maga a termék: jó helyen a rosszabb minőségű épület iránt is erős kereslet nyilvánulhat meg, míg a termék minőségével nehezebb kompenzálni az olyan negatívumokat, mint a rossz közúti megközelíthetőség, vagy a környék „rossz híre”.

A vizsgálat kiterjed a területen aktív konkurensok feltérképezésére is, – információkat kell gyűjteni a cégekről és projektjeikről (megvalósult és tervezett) –, valamint meg kell ismerni városrész fejlődési irányait. A gyakorlatban ez a terület, városrész övezeti tervének megismerését, a kiadott építési engedélyek számának, a megvalósult projektek profiljának elemzését jelenti. Meg kell vizsgálni, hogy az előző néhány évben megvalósult projektek iránt mekkora volt az érdeklődés, hány potenciális vásárló érdeklődött, mi volt az érdeklődők és a valódi vásárlók profilja, az egyes projekteket hány százalékban sikerült előre értékesíteni, illetve bérbe adni.

A fejlesztés előkészítése során műszaki, pénzügyi és piaci szempontokat vizsgál az ingatlanfejlesztő. Az ingatlanfejlesztés megvalósíthatósága a piaci és a térbeli lehetőségek együttes függvénye. A tervezés során különböző mélységben készülnek elemzések, tanulmánytervek és számítások. A **tanulmányterv** a fejlesztői

elképzelések első építészeti-műszaki formában történő feldolgozása. Feladata a kiválasztott telek beépítési lehetőségének vizsgálata, a hatályos szabályozás értelmezése. A tanulmányterv összefoglalja a területre érvényben lévő előírásokat, és bemutatja a szabályozás által megengedett terület-felhasználási és beépítési (ütemezési) lehetőségeket. A terv a projekt marketing kommunikációs eszközeként az előértékesítés, illetve befektetés-szervezés céljait is szolgálja (látványterv).

A tanulmányterv szolgáltatja a megvalósíthatósági elemzéshez szükséges pénzügyi-gazdasági információkat (hasznos alapterület, becsült kivitelezési költség), amely a tervezett fejlesztés hosszabb távú hasznosítási lehetőségeit, valamint az ezen alapuló pénzügyi megvalósíthatóság kritériumait tárják fel. A projekt gazdasági értelemben vett megvalósíthatóságát a felmerülő beruházási és üzemeltetési költségek, valamint a hasznosítási időszak alatt megszerezhető bevételek mértéke, illetve megszerzésének kockázata alapján vizsgálják. A **megvalósíthatósági elemzés** szolgál a **befektetési terv** kidolgozásának és általában a projektindításhoz szükséges saját tőke megszerzésének alapjául. Abban az esetben, ha a fejlesztési projekt része a terület megvásárlása, ennek időzítése is a fejlesztéshez szükséges források rendelkezésre állásának függvénye (a területet a végső döntésig esetleg opciós szerződéssel tudja a fejlesztő lekötni, vagy saját kockázatra veszi meg, amennyiben erre saját forrása van).

A tervekészítés az egész folyamatot végigkíséri: a tanulmányterv továbbfejlesztéseként készülnek el az **engedélyezési és kiviteli tervek**. A pénzügyi megvalósíthatósági elemzést is **egyre részletesebb üzleti terv** követi, ami alapján a fejlesztő meg tudja szervezni a projekt finanszírozását. A projekt **cash-flow előrejelzés** általában havi bontásban készül és az ingatlanfejlesztés finanszírozásához szükséges egyik fontos dokumentum. A számítás során a költségek és bevételek időbeni elosztását vizsgáljuk. A bevétel és költségeloszlás mutatók alapján számíthatjuk az egyes időszakokban abszolút értékben jelentkező bevételeket és kiadásokat. A megvalósítás szakaszában a tervezési tevékenységet a monitoring váltja fel: a banki finanszírozás részleteinek

lehívása a műszaki készség függvényében a bank által megbízott független mérnök jelentése alapján történik. A kivitelezés során megfelelő pénzügyi eszközöknek kell rendelkezésre állniuk. Ha ezek a pénzek túl korán vagy túl későn állnak rendelkezésre, vagy ha túl sok vagy túl kevés a pénz az adott időszakban éppen szükségesnél, akkor olyan költségek keletkeznek, melyek megfelelő tervezéssel kiküszöbölhetők lettek volna.

A szükséges engedélyek beszerzését követően indulhat az ingatlanfejlesztés konkrét megvalósítása, az építési munka. Az építési engedélyezési tervek alapján elkészülnek a **részletes kiviteli dokumentációk és költségtervek**, ezek figyelembe vételével kerülhet sor a kivitelező kiválasztására. A végrehajtás során a feladat valóságba adása többféle feladat és felelősség-megosztási szerkezetben történhet. A hagyományos szerződéses kapcsolatban a megvalósítási szakasz résztvevénységekre osztásával egy-egy részfeladat egymástól elkülönülő közreműködőkhöz kerül, akik csak az általuk végzett tevékenységért felelnek. A beruházási kockázatot az ingatlanfejlesztő viseli, ugyanakkor több lehetősége van a megvalósítás közbeni változtatásokra (rugalmasság). Ezzel ellentétes a kulcsrakész típusú szerződéses modell, amely során az elérendő eredmény egészéért és a megvalósítás egészének az időtartamáért egyetlen (fővállalkozó) közreműködő viseli a felelősséget és kockázatot. Ebben az esetben az ingatlanfejlesztő számára csökken a közvetlen ellenőrzés és befolyásolás lehetősége. Egy harmadik megoldás, hogy a projekt menedzselését ezzel megbízott szervezet végzi. Az építési beruházásoknál alkalmazott változatok az építető teljes körű képviselője vagy a projekt szerződéses kapcsolatába bevont menedzser. Általánosságban azt mondhatjuk, minél nagyobb a felelősségvállalás, annál nagyobb az ellenőrzés, illetve a felelősséget (kockázatot) viselő partner részéről a projekt kézben tartásának igénye.

6.2. Az ingatlan, mint befektetés

Az ingatlanfejlesztés jogi és pénzügyi értelemben akkor zárul, amikor az ingatlan elkészült és a fejlesztőtől a végső tulajdonosához kerül. Utóbbi lehet befektető, aki az ingatlant jövedelemtermelés (bérbeadás) céljából vásárolja meg, vagy lehet végfelhasználó-tulajdonos,

akinek a befektetési szempont mellett a funkcionális, használati szempont a meghatározóbb (tipikusan ilyen pl. a saját használatra vett lakás, garázs, műhely, stb.). A végső tulajdonos személye az ingatlan hasznosítási időszaka alatt többször változhat. A közös bennük az, hogy alapvető céljaik hasonlóak (az ingatlan használata vagy a hasznosítás révén pénzügyi hozam elérése).

Az ingatlan hasznosítási időszaka alatt elavul: műszaki értelemben elhasználódik, illetve elévülnek azok a megoldások, amelyek újkorában vonzóvá tették. Egy idő után már nem tudja betölteni azt a célt, ami miatt megvásárolták, ezért használati vagy befektetési szempontból már „értéktelen”, gazdaságilag nem éri meg fenntartani. Ebben a folyamatban az erkölcsi avulás akár a műszaki állapot romlásánál is meghatározóbb jelentőségű lehet: egy térség gazdaságszerkezetének átalakulása, egy városrész funkcióváltása (a földrajzi „hely” adott funkciók szempontjából történő „elértéktelenedése”), vagy egy adott épülettípus iránti igény csökkenése hasonló hatással lehet az ingatlanra.

Az ingatlan az életciklusa során a hasznosítás a meghatározó időszak. A fejlesztés jellemzően 1,5-3 év alatt lezajlik, míg a hasznos élettartam több évtizedet is átfogó időszak az ingatlan életében. A fenntartási, karbantartási tevékenység az ingatlan használhatóságát biztosítja. Ide tartozik az üzemeltetés: a közművek (világítás, elektromos energia ellátás, fűtés, hűtés, melegvíz-ellátás, vízellátás, szennyvíz-elvezetés, csapadékvíz-elvezetés) és az épület napi működéséhez kapcsolódó szolgáltatások biztosítása, így a takarítás, az őrzés-védelem és a diszpécser-szolgálat (beléptetés, meghibásodások rögzítése).

Az ingatlanhasználó és a tulajdonos között, amennyiben nem azonos személyek, szerződéses jogviszony áll fenn. A használati vagy bérleti szerződés szabályozza a felek jogait és kötelezettségeit. A tulajdonost jellemzően megilleti az ingatlan feletti tulajdonjog, amit nem sérthet a használó. A használó attól függően, hogy milyen feltételekkel kapja meg a használat jogát, e feltételek teljesítése mellett jogosult az ingatlan zavartalan használatára (az ingatlanba történő korlátlan bejutásra, az ingatlan rendeltetésszerű használatára). A szerződés kitér

arra, hogy az ingatlan használatáért és üzemeltetéséért milyen díjakat kell megfizetnie a használónak, milyen felelősséggel tartozik a tulajdonos felé. A befektető az ingatlan üzemeltetésével, karbantartásával kapcsolatos feladatokat jellemzően egy ingatlankezelőre bízta, akivel szolgáltatási szerződést köt. A szerződés a karbantartási és üzemeltetési feladatokon túlmenően kitérhet az ingatlan vagyonkezelési feladatainak egy részére, így például a bérleti díjak, üzemeltetési díjak beszedésére és adminisztrációjára is.

Az ingatlanbefektetés jövedelemtermelő ingatlanokhoz kötődik. Ezek azok a létesítmények (egyes esetekben földterületek), amelyeket hosszú távon bérbe adva hasznosítanak. **A befektető a jelenben kifizetett vételár ellenértékéért nem egyszerűen egy objektumot, hanem egy jövőbeni pénzfolyam megszerzésének jogát váltja meg.** Az ingatlan vételára is a hasznosítás időszakára vetített (nettó) működési bevétel becsült éves mértéke, – azaz a várható éves bérbevételek és a működtetés során felmerülő kiadások különbsége –, illetve az ezek előrevetítésében rejlő kockázat függvényében alakul. A kereslet és kínálat piaci dinamikája határozza meg az ingatlan, mint termék adott elhelyezkedésében optimális hasznosítási módját, mennyiségét és minőségét. Az egyes ingatlanszektorokban ez különféle ún. piac-szegmensek, eltérő adottságú termékkörök kialakulásához vezet. Végső soron a befektető képet kap arról, hogy a hasznosítás ideje alatt milyen bevételekre milyen kondíciók mellett tehet szert. Ez a feltételrendszer szabja meg, hogy az ingatlan pénzügyi "teljesítményének" fenntartása, más szóval értékállóságának biztosítása milyen kiadásokkal jár. A fentiekből az is érzékelhető, hogy a befektetői szemmel mennyire fontos az egyszerű kezelhetőség, átláthatóság és a kiszámíthatóság. Ez vezetett az egyes ingatlanpiaci termékek egységes tipológiájának kialakulásához és sokszor sematikus építészeti megjelenéséhez („lakóparkok”, raktár-áruházak, bevásárlóközpontok, szállodák, ipari parkok, stb.).

6.3. Az ingatlan értéke

A hasznosítási (használati) időszak során az ingatlan értéke a használó számára elsősorban funkcionális (beleértve a gazdaságos üzemeltetés szempontját is) és érzelmi (presztízs-) érték, míg a befektető számára egyértelműen a pénzben mérhető érték a meghatározó. Mitől értékes és mennyit ér egy ingatlan? A legegyszerűbben az **újraelőállítási érték** számítható: azonos paraméterekkel mennyiből lehet újra megépíteni az ingatlan? A **jelenlegi érték** az építéstől számított időszakra számított értékcsökkenést becsülve állapítható meg. Ezt elsősorban olyan építmények, létesítmények esetében szokás használni, amelyek annyira egyediek, hogy valódi piaci összehasonlításra esetükben nincs mód.

A valósághoz közelebb áll, ha az ingatlan **forgalmi értékét** vizsgáljuk, ami egy adott időpillanatban a piaci tranzakciók alapján állapítható meg. Minél keresettebb egy ingatlan, annál többet hajlandók fizetni érte a befektetők (vagy a végfelhasználók). Az ingatlan értéke a hozzá hasonló ingatlanokért fizetett összegből, az ingatlan és az összehasonlításban szereplő referencia ingatlanok közötti eltérések alapján korrigálva határozható meg. **Valós piaci érték** az, amit a piac egyensúlyi állapotához közeli fázisban lévő piacon a vevők többsége elfogad. Ugyanakkor az ingatlan hitelfedezeti értékének megállapítása során figyelembe kell venni, hogy a fedezetként szolgáló ingatlan a fedezet érvényesítése során (pl. nem fizető adós esetén) a hitelező viszonylag rövid időn belül kívánja értékesíteni, ezért jellemzően nincs idő megvárni a legkedvezőbb ajánlatot. Az ingatlanhoz fűződő viszony is befolyásolja az értéket: a tulajdonos, vagy a piac néhány szereplője akár a forgalmi értéknél magasabb értéket is megállapíthat és érvényesíthet egymás közötti megállapodás során.

A befektető az ingatlanra, mint időben realizálódó pénzáramra tekint. Míg az építés számára az épület elsősorban terekből, a mérnök számára szerkezetekből, a városépítész számára építészeti tömegek és köztük lévő szabad terek rendszeréből áll, a befektető a bevételek és kiadások időbeliségére koncentrálna. Ezek a pénzáramok – ingatlanról lévén szó – nem függetlenek azonban a műszaki, városzerkezeti és társadalmi vonatkozásoktól,

amelyeket térbeliségként és piacként lehet meghatározni. Az ingatlanfejlesztési és befektetési döntések előkészítése során jelenbeli pénzösszeg (a befektetett tőke) és a várt, jövőbeli pénzösszegek, pénzösszeg-sorozatok közötti összefüggéseket vizsgáljuk. **Egy befektetéshez tartozó pénzáramlás (idegen szóval cash-flow) a különböző időpontban esedékes pénzösszegek sorozata.** Pénzáramláson mindig egy adott pillanatban esedékes bevételek és kiadások egyenlege értendő.

A legfontosabb pénzáramlás a hiteltörlesztés, valamint a saját tőke hozama, amelyet a (tulajdonost terhelő) fenntartási kiadások levonása után megmaradó nettó bevételnek kell fedeznie. Ettől elkülönül az üzemeltetés pénzárama, amelyet az épület használói külön térítenek a bérbeadónak. Nem véletlen, hogy a befektető arra törekszik, hogy az ingatlan fenntartásával kapcsolatban felmerülő költségeit, amennyiben erre lehetőség van, a bérlőre hárítsa. A jövedelem tőkésítésével (az egyszerűség kedvéért végtelen pénzárammal számolva) meghatározható a befektetési érték, azaz a pénzáram jelentértéke.

$$PV_{\text{annuitás}} = NOI / r$$

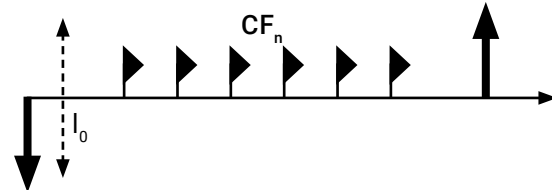
ahol PV a **jelenérték** (present value), a NOI (net operating income) az **éves nettó jövedelem** (az éves bérbevétel és a bérbeadó által a bérelti díj terhére történő ráfordítások különbsége). A **tőkésítési ráta** (r) a piaci alapkamat és a kockázatvállalás mértéke alapján szintén a piac által beárazott kamatfelár (hasonló tranzakciók alapján mérhető) értékéből számítható tőkésítési ráta.

Az ingatlangazdasági döntések előkészítése során azt vizsgálják, hogy milyen megtérülést jelentenek a jelenbeli befektetés összegéhez képest a hasznosítás során várható bevételek. A megtérülés értékelésére alkalmazható mutatószámok közös jellemzője, hogy a bevételek és kiadások komplikált sorozatát egyetlen számba sűrítve mutatják be. A leggyakrabban a nettó jelenérték (NPV, net present value) és a belső megtérülési ráta (IRR, internal rate of return) mutatót használják. A **nettó jelenérték** azt fejezi ki, hogy a befektetésnek az elvárt hozammal számított jelenértéke mennyivel nagyobb, vagy kisebb, mint az a ráfordítás (beruházási érték), amellyel hozzájuthatunk a befektetés által ígért jövőbeli jövedelmekhez. A

belső megtérülési ráta (IRR) pedig az a kamatláb, amelyet diszkontáláshoz felhasználva, a jövőbeli pénzáramlások jelenértéke éppen a befektetéshez szükséges jelenbeli kiadás (beruházási érték) értékével egyezik meg.

$$NPV = -I_0 + CF_1/(1+r) + CF_2 / (1+r)^2 + \dots + CF_n / (1+r)^n$$

Ezekből következően egy befektetés akkor jó, ha



NPV értéke pozitív, és több befektetési alternatíva közül az a jobb, amelyiknek nagyobb az NPV értéke. Az NPV értéke természetesen függ a diszkontáláshoz használt kamatlábtól. A belső megtérülési ráta alapján egy befektetés akkor tekinthető jónak, ha IRR értéke magasabb a befektetők által elvárt hozamnál. A korszerű táblázatkezelő programok segítségével mindkét mutató könnyen meghatározható, azonban tisztában kell lennünk a beépített függvények adattartalomra vonatkozó feltételeivel, annak érdekében, hogy helyes eredményekhez jussunk. A fenti ábrán és képletben az NPV a nettó jelenérték, I_0 a jelenbeli befektetés $CF_1 - CF_n$ pedig az adott évek során realizálható jövedelem (nettó pénzforgalom). NPV = 0 értékre megoldva az egyenletet az $r=IRR$.

A cash-flow számítások lehetőséget adnak az ún. **érzékenység-vizsgálatra**. A vizsgálat célja annak megállapítása, hogy az egyes bemenő változók megváltoztatása mennyiben módosítja a végső eredményt. Az elemzések és számítások eredményét összevetik az ingatlanpiaci környezettel, a versenytársak és tágabb értelemben véve a pénzügyi piacok hozamainak figyelembe vételével kialakított befektetői elvárással. A számított hozamot a kockázatokhoz képest is vizsgálják.

A hasznosított (jövedelemtermelő) ingatlan befektetesként történő értékelésének elvéhez hasonlóan van mód a fejlesztés profitabilitását is ellenőrizni. A jóval rövidebb átfutási idő miatt a tételes cash-flow elemzés egyszerűsíthető, és a fejlesztő a bevételek és a felmerülő

kiadások egyenlegeként képes meghatározni a fejlesztés nyereségét (vagy veszteségét). Ez a számítás könnyen átrendezhető valamely változó vizsgálatához is: például meghatározható, hogy adott költségszint és profit elvárás mellett mi az a maximális összeg, amit a fejlesztő ki tud fizetni a telekért.

A fentiekből közvetkezően minden olyan tényező, amely az ingatlan funkcionális használatát, hasznosítását és hasznos alapterületének mértékét befolyásolja – így a településrendezési szabályozás – kihat az ingatlan értékére. Megfelelő piaci információk birtokában az önkormányzat ezt az értékteremtő képességét a közösségi célok érdekében fejlesztési előnyökre tudja váltani, ennek jogi kerete a településrendezési szerződés.

ajánlott irodalom

- Soós János és szerzői kollektívája
Ingatlangazdaságtan
KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft, Budapest, 2002
- Dr. Hajnal István
Az ingatlanfejlesztés Magyarországon
BME Mérnöktovábbképző Intézet, Budapest, 2000

ellenőrző kérdések

- Definiálja az ingatlan fogalmát! Melyek az ingatlanok meghatározó jellemzői?
 - Melyek az ingatlanok életciklusának meghatározó szakaszai?
- Mi az a három szempont, amelyeket a fejlesztés során vizsgálni szükséges?
Milyen tervek és vizsgálatok kísérik az ingatlanfejlesztés folyamatát?
- Milyen jogai és kötelezettségei vannak egy ingatlantulajdonosnak és a vele szerződésben álló használonak?
 - Milyen pénzáramok biztosítják egy ingatlanbefektetés hozamát?



FOTÓ: CSANÁDI GÁBOR

TELEPÜLÉSI INGATLANPOLITIKA

7

SOÓKI-TÓTH GÁBOR M.Sc MRICS

Milyen ingatlanra van szüksége egy önkormányzatnak?

Miért jó, ha a város kezeli az iskola épületét?

Építsen-e a város bevásárlóközpontot?

Hogyan befolyásolhatja az önkormányzat a magán ingatlanfejlesztést?

Az önkormányzat és általában a közsféra intézményei, szervezetei számára, a magánpiaci szereplőkhöz hasonlóan, alapvetően a már megismert három ingatlangazdálkodási lehetőségként jelenik meg az ingatlan. Lehet befektetés, lehet használat tárgya és lehet fejlesztési lehetőség. Az önkormányzat saját tevékenységeit és szervezeti egységeit helyezheti el saját ingatlanában, de befogadhat más, az önkormányzat céljaival összhangban végzett tevékenységet végző szervezeteket is. Ezeket a nekik megfelelő helyiség ingyenes, vagy kedvezményes feltételekkel történő bérbeadásával tudja támogatni. Közvetlen önkormányzati tevékenység például a hivatal működtetése, a hatósági ügyfélszolgálat, az orvosi ellátás, stb. Az önkormányzat céljával összhangban végzett tevékenység lehet egy nonprofit kulturális, közösségi funkció.

7.1. Az önkormányzat az ingatlanpiacon

Amikor az ingatlanban **közszolgáltatási tevékenység** kap helyet, akkor az ingatlangazdálkodás szerepe az igények leghatékonyabb és egyúttal legkisebb költséggel történő kiszolgálása. Az önkormányzat saját ingatlanain kívül más tulajdonúakat is igénybe vehet egy-egy önkormányzati funkció elhelyezése céljából. A költséghatékonyság elve azt is jelenti, hogy minden igény felmérésekor mérlegelendő, hogy mennyiben gazdaságos egy bérleti konstrukció és mikor éri meg jobban saját ingatlanban megoldani az adott feladatot. Amikor **befektetésről** beszélünk, az önkormányzat számára az ingatlan hasznosítása rendszeres bevételi forrást jelent (pl. üzlethelyiségek bérbeadása), amiből kötelező vagy önként vállalt feladatait finanszírozhatja. Amikor az ingatlan **fejlesztési lehetőség**, akkor vagy egy önkormányzati funkciót kiszolgáló fejlesztés (önkormányzati ingatlan-beruházás) helyszínéként jöhet számításba, vagy értékesítés révén elért egyszeri bevételként jelenik meg az önkormányzati gazdálkodásában. Alapvetően olyan önkormányzati ingatlanok kerülhetnek ebbe a kategóriába, amelyek valamilyen okból használaton kívül kerültek (vagy a funkció, amit eddig szolgáltak szűnt meg, vagy került más helyre), vagy az ingatlan maga annyira elavult, hogy már nem lehetséges gazdaságosan működtetni.

Az önkormányzat a fentiekből is láthatóan többféle feladat ellátása érdekében vesz igénybe ingatlanokat, nem is egyet. Portfólióval gazdálkodik, amelyen belül különböző adottságú, elhelyezkedésű és jellegű épület található. A **portfólió-gazdálkodás** fontos eleme

- a jövőbeli igények időben történő felmérése,
- a meglévő hiányok üzemeltetés-szervezéssel, fejlesztésekkel történő felszámolása,
- az elavult elemek kivétele vagy rekonstrukciója,
- a várható igények új beruházásokkal történő kielégítése.

Az önkormányzat azonban nem csupán a saját tulajdonával „rendelkezik”: szabályozóként jelentős hatást gyakorol mások tulajdonában lévő ingatlanokra is, meghatározhatja azok használati feltételeit (funkcióját, léptékét), feltételeket szabhat, amelyekkel segítheti, vagy éppen ellehetetlenítheti a tulajdonosi szándékot akár fejlesztésről (településrendezési eszközök), akár hasznosításról (telephely-engedélyezés) legyen szó.

A települések fejlődése egyedi projektek, programok végrehajtásából álló, sokszereplős, egymással időben és térben párhuzamosan zajló, de nem feltétlenül összehangolt folyamatok eredőjeként valósul meg. Az önkormányzat városfejlesztési szerepköre az általa irányított beruházások közvetlen felelősségén túlmenően a közigazgatási területen működő magánszereplők (gazdasági társaságok, vállalkozók, lakosság) fejlesztő motivációinak megértését és egyéni stratégiáinak orientálását is magába foglalja. Az önkormányzat a településrendezési eszközök révén olyan jogosítványokkal rendelkezik, amelyek a tulajdonviszonyoktól függetlenül meghatározzák a területén lévő ingatlanok hasznosítási lehetőségeit.

Hogy képes legyen a különböző érdekek között „karmesterként” irányító, összehangoló szerep betöltésére, szüksége van reális alapokra tervezett, világos jövőképre és az ennek elérését célzó stratégiára. Ez megfogalmazza azokat az értékválasztásokat, amelyek érvényesítése révén a kitűzött célok elérhetővé válnak. A stratégia akkor tudja a célját elérni, ha a taktikai és operatív döntések során következetesen érvényesülnek a jövőképpen rögzített értékválasztások. Ilyen operatív feladat a szabályozási tervek készítése, a vagyongazdálkodási politika

kialakítása, a helyi adók rendszere, a közszolgáltatás-fejlesztések, a saját beruházások tervezése, a pályázati források megszerzése és felhasználása, illetve a harmadik felekkel történő megállapodások megkötése és mindezek végrehajtása.

A piaci szereplőkhöz hasonlóan az önkormányzati ingatlangazdálkodásnak is a felmerülő igények kiszolgáltatását kell céloznia, ennek megfelelően az egyes szakterületek várható igényeit hosszabb távra előre tekintve, az elhelyezni kívánt funkcióknak megfelelő egységekre nézve (pl. irodai alkalmazottak létszáma, közösségi tér, váróterem várható forgalma stb.) kell felmérni és összevetni a meglévő ingatlanállomány adta lehetőségekkel. Az igények és a kínálat ilyen szemléletű összehasonlítása rávilágíthat arra, hogy mennyiben van mód esetleges át-helyezésekkel a feladatokat hatékonyabban ellátni, vagy milyen fejlesztések indokoltak a rendelkezésre álló kapacitások bővítésére. Ezek időbeni perspektívája és finanszírozási lehetőségek alapján lehet eldönteni, hogy mely funkciók számára célszerű önálló beruházást tervezni és melyek azok, amelyek esetében hatékonyabb és olcsóbb egy meglévő (nem önkormányzati) ingatlan bérbevétele egy meghatározott (akár több éves) időtartamra. A privát ingatlanfejlesztéshez hasonlóan az önkormányzati feladatok ellátása során az adott funkció alapterületi és egyéb igényei mellett az elhelyezkedés is fontos szempont.

Az önkormányzati ingatlangazdálkodás is értékteljesítő és értékmegőrző szemléletet tükröz. A pusztán pénzügyi érték szemlélethez képest más érték-tényezőket is mérlegel. Így például a városképi, történeti értéket, ami akár a hatékonyság vagy pénzügyi értelemben tett megtérülés szempontját is felülbíráhatja. Figyelembe veszik a helyi gazdaságfejlesztési értéket is. Egy kereskedelmi, ipari-logisztikai beruházás esetében a közművesítést, vagy a szabályozás módosítását is felvállalhatja az önkormányzat, annak ellenére, hogy nincs közvetlen pénzügyi haszna. De ezzel megkönnyíti a terület értékesítését, ezáltal közvetett módon az adókon, munkahelyteremtésén keresztül teremt értéket és akár hosszabb távon pénzügyileg is értelmezhető megtérülést. A funkcionális és elhelyezkedési, valamint üzemeltetési szem-

pontok mellett a város arculata, hagyománya is olyan érték, amiért megéri némi kompromisszumot vállalni, ahogyan a város gazdaságának infrastruktúrákkal, szolgáltatásokkal történő fejlesztése sem feltétlenül a közvetlen üzleti haszon reményében történik.

Az önkormányzat ingatlan-felújítási, korszerűsítési célú támogatásai hasonló logikával azért indokoltak, mivel a közvetlen kedvezményezettek mellett a közösség egészét érintő környezetjavulást eredményeznek. Ez idővel a terület használói által generált plusz üzleti forgalom és beruházások révén szintén a közösséget gyarapítja. Az ilyen jellegű támogatások, összhangban a szabályozási típusú tevékenységgel akkor a legcélravezetőbb, ha egy átfogó városfejlesztési stratégia részeként valósul meg.

7.2. Önkormányzati létesítménygazdálkodás

Angolul **facility management**-nek, röviden FM-nek hívják a jelentős mennyiségű és méretű ingatlan használó szervezetek ingatlanvagyon kezelésével és működtetésével, üzemeltetés-irányításával foglalkozó tevékenységet, ami ma már önálló szakma. A gyűjtőfogalom alá tartoznak mind az ingatlanhasználattal összefüggő üzemeltetési, mind pedig a vagyongazdálkodási és hosszabb távú fenntartási feladatok: az ingatlangazdálkodás, az ingatlan üzemeltetés, a vagyonkezelés és fenntartás (karbantartás). Az önkormányzatoknál hagyományosan vagyongazdálkodási és ingatlankezelési feladatok jelennek meg, és meghatározó az ágazati szemlélet (lakásgazdálkodás, intézményfenntartás, stb. egymástól független, csak az operatív megvalósítás, beruházások, karbantartás szintjén kapcsolódó területek).

A vagyongazdálkodás két fő területre koncentrált: műszaki és jogi-adminisztratív vagyonkezelői feladatokat különböztethetünk meg. A **jogi-adminisztratív tevékenység** a bérbe (vagy használatba) adott ingatlanok esetében kiterjed az alábbiakra:

- a bérlőkkel (használókkal) való kapcsolattartás,
- a felmerülő problémák kezelése (ügyfélszolgálat),
- a bérleti díjak és a kapcsolódó szerződéses kötelezettségek teljesítésének nyomon követése,

- az ingatlan működésével, fenntartásával kapcsolatos pénzügyi, műszaki feladatok adminisztratív és jogi támogatása, ezen belül:
- szerződések előkészítése, megkötése, nyilvántartása,
- pénzügyi-számviteli feladatok végzése,
- engedélyek beszerzése, adminisztrációja,
- biztosítások megkötése, biztosítási események adminisztrációja

A **műszaki ingatlankezelés** feladatai két csoportot képeznek. A napi működéssel összefüggő feladatok az épület-üzemeltetés, a karbantartás, a közműszolgáltatások biztosítása, a hibaelhárítás és javítás, az ezekhez kapcsolódó állapotfelmérések, folyamatirányítás és dokumentálási tevékenység, valamint a napi működéssel összefüggő jogi, pénzügyi és műszaki adminisztráció. A hosszabb távú fenntartást szolgáló tevékenységek közé tartoznak az előre tervezett karbantartási és felújítási feladatok, a korszerűsítés, átalakítás, az ezekhez kapcsolódó tervezés, beszerzés és a kapcsoló jogi, pénzügyi és műszaki adminisztrációs tevékenység.

A vagyongazdálkodási, illetve a kezelési feladatok alapja az ingatlanok megfelelően részletes és naprakész ismerete, az ehhez szükséges adatbázis megléte.

A facility management az egyes ingatlanok iránt megfogalmazható felhasználói elvárásokból vezeti le az ingatlan funkcionális és üzemeltetési elvárt teljesítmény-mutatóit. Ha ezeket összevetik az adott ingatlan állapotával, meghatározhatók az egyes ingatlanokkal kapcsolatos operatív feladatok. Nagyszámú ingatlan esetén a fent vázolt feladatok mennyisége és áttekinthetősége, valamint a nagy adatmennyiség nyilvántartása és megfelelő elemzése szinte kizárólag számítógépes rendszer segítségével végezhető el.

Az adatok összehasonlításával és a változások nyomon követésével lehetőség nyílik a műszaki, pénzügyi előrejelzésre, a közép és hosszú távú gazdasági, pénzügyi tervezésre is. Ez különösen a nagyobb portfóliók esetében jelentős költséghatékonyságot eredményez. Például a tervezett karbantartási, felújítási feladatok időbeli összehangolásával és egységes beszerzésével jelentős költségmegtakarítás érhető el. A rendszerelvű

portfólió-gazdálkodás segítségével időben lehetővé válik a fejlesztési, korszerűsítési, vagy átalakítási igények előrejelzése, tervezése is. Előre meghatározható, hogy mely ingatlanokra nem lesz szükség, vagy gazdaságosan nem újíthatók fel.

Az önkormányzatoknál a fenti feladatok részben elkülönülnek. A bérlők kijelölése, a szerződések megkötése például az önkormányzati bizottság, testület és a hivatal feladata, míg a napi kapcsolattartást, a műszaki üzemeltetést az önkormányzati ingatlankezelő szervezet végzi. Sok helyen önálló gazdasági társaságot hoztak létre az ingatlankezelésre, illetve elterjedt megoldás az önkormányzati vagyongazdálkodó holding, amely a lakás és nem lakás célú helyiségekkel, az önkormányzat egyéb szolgáltatásaival, városüzemeltetési feladatokkal foglalkozó egységeit foglalja magába ilyen módon integrált szolgáltatóként működik (az önkormányzattal szolgáltatási szerződést kötve).

7.3. Helyi gazdaságfejlesztés, befektetés-ösztönzés

A településfejlesztés része a helyi gazdaság élénkítése. Az önkormányzat mind a magas színvonalú települési környezet kialakításával és fenntartásával, mind a település működőképességének biztosításával a lakosság és a vállalkozások érdekeit szolgálja. Az ezzel összefüggő tevékenységek és szolgáltatások széles kört ölelnek fel az utak kezelésétől és fejlesztésétől, a tömegközlekedés biztosításától az egyéb infrastrukturális szolgáltatásokon és humán ellátáson (oktatás, egészségügy, szociális ellátás) keresztül a sport, a kultúra és a helyi közösségek támogatásáig. Közvetett módon az önkormányzatnak – jelentős saját, de adott esetben külső fejlesztési források révén – lehetősége van a helyi gazdaság meglévő és potenciális szereplőit, mint kedvezményezettek számára infrastrukturális és működési támogatások, strukturális, valamint eseti kedvezmények biztosítására. Ezek segítségével a kedvezményezett szereplők előnyös versenypozícióhoz juthatnak, kibocsátásuk és árbevételük növekedhet, ami a helyi adóbevételek és foglalkoztatottságra is pozitív hatást gyakorolhat.

A potenciális külső tőkebevonás (klasszikus érte-

lemben vett befektetés-ösztönzés) mellett a meglévő helyi gazdasági szövetet alkotó vállalkozások fejlesztése is fontos. Egy jelentős külső befektetés látványos lökést adhat a helyi gazdaságnak, de a helyi vállalkozásokban is jelentős növekedési potenciál rejtőzködhet. Ennek megfelelően a helyi gazdaságfejlesztés is több célcsoportra kell, hogy fókuszáljon: a nagy nemzetközi tulajdonú cégek és beszállítók mellett célszerű ágazatspecifikusan a kis és közepes méretű, hazai tulajdonosi körrel rendelkező vállalkozásokra is koncentrálni, valamint inkubációs jelleggel az ún. „start-up” vállalkozások igényeit is kielégíteni.

Az önkormányzat gazdaságélénkítő stratégiája az infrastruktúra megfelelő kínálatának biztosítása mellett a helyi gazdasági ökoszisztéma szerves részét képező üzleti szolgáltatások és humán erőforrás-fejlesztés területeit is átfogja. A befektetés-ösztönzés kiindulópontja azon szempontok megértése és megfelelő kezelése, amelyek a betelepülést fontoló cégek számára kritikusak. A megcélzott vállalati, befektetői kör számára világossá kell tenni, hogy miben áll a térség előnye más helyszínekkel összehasonlítva. A fizikai-infrastrukturális és elhelyezkedésbeli adottságokon túl az elérhető munkaerő mennyisége, minősége (működő tőke beruházások, ipari termelés, logisztika esetében), vagy a helyi vásárlóerő is szempont lehet (kereskedelmi beruházások esetében).

A vállalkozások igényeinek feltárása az egyes ágazati szereplőkkel folytatott párbeszéd során, a meglévő iparterületeken működő cégek kapcsolatrendszerének és tevékenységének megismerése által történhet. Érdekeik feltárása, adott esetben moderálása az önkormányzati felelősségen túlmutató témákban is lényeges, de az önkormányzat által felvállalható katalizáló szerep elsősorban a vállalkozási partneri együttműködések (ún. B2B, azaz business-to-business) relációjában, illetve a helyi gazdaság szereplőinek működési környezetével kapcsolatos információk naprakész gyűjtése és közreadása révén valósítható meg.

7.4. A közsféra és a magánszektor együttműködése (PPP)

A nemzetközi szakirodalomban elterjedt angol megnevezés (**public-private partnership**, röviden PPP vagy 3P) a közsféra és a magánszektor együttműködéseként, vagy az állami/önkormányzati és a magántőke összefogásaként fordítható magyarra. Európában a változó gazdasági környezetben az önkormányzatok bürokratikus eljárásrendjük és korlátozott kapacitásaik miatt (mind humán erőforrás, mind finanszírozási szempontból) nem tudták megfelelő mértékben vagy megfelelő gyorsasággal a közösségi igényeket kiszolgálni, ezért a magánszektorral való együttműködést választották. Az önkormányzati szerepvállalás egyre inkább a szabályozásra és engedélyeztetésre, valamint azoknak a magán-szereplőknek a kiválasztására szűkült le, akik bizonyos területeken a szolgáltató szerepet képesek voltak átvenni.

A partnerség leggyakoribb esete, amikor a közösségi szektort képviselő fél egy piaci szereplővel vállalkozik arra, hogy – részben vagy egészben – felépítsen, felújítson, működtessen, vagy menedzseljen egy infrastruktúrát, építményt vagy egy komplexebb rendszert (akár városrész-léptékben). A partneri viszony kereteit a célok azonosítása, a felek között a jogok és kötelességek tisztázása, valamint a szerepek és feladatok mindenki számára átlátható felosztása biztosítja. A legfontosabb szempontot azonban a közösen megfogalmazott célok jelentik, amelynek érdekében mindkét fél saját erőforrásainak és tudásának hozzáadásával részt vesz a megvalósításban, vagy annak bizonyos szakaszaiban.

A köz- és a magánszféra együttműködésének formájára nincs kötelező szabály. A folyamatra inkább az jellemző hogy – a helyi és a projekt sajátosságaitól függően – különböző formákat vesz fel, **az informális kézfogásos együttműködéstől a szerződéses együttműködésen, koncesszió át a közös fejlesztési társaságok alapításáig.** Az együttműködés célja szerint az együttműködés kiterjedhet az alábbiakra:

- a fejlesztési koncepció közös kialakítása,
- tervezés,

- projektfejlesztés, projektmenedzsment,
- kivitelezés,
- finanszírozás,
- marketing,
- fenntartás, működtetés,
- a fenti tényezők különböző variációi.

Városfejlesztési, városrehabilitációs célú együttműködés esetén az önkormányzat sajátos felhatalmazása alapján akár korlátozhatja is a magántulajdont (pl. kisajátíthat területeket), ugyanakkor az általa kiválasztott fejlesztő partnert helyzetbe hozhatja a projekt megvalósítása során például azzal, hogy előre egyeztetett koncepció és szerződött keretek között lehetővé teszi, hogy időben ütemezve vásárolhassa meg az önkormányzattól az ingatlanokat, hogy azon fejlesztéseket hajtson végre. Ily módon az önkormányzat és a fejlesztő a tervezés során működik együtt, majd az önkormányzat az előkészítésben vesz részt (infrastruktúra-fejlesztés, ingatlanok kisajátítása, szabályozási terv készítése vagy módosítása, telekalakítás), de a konkrét beruházásokat az egyes ütemekben belépő magán fejlesztőre bízta.

A fejlesztés tárgya lehet meglévő ingatlanok felújítása is. Az is lehetséges, hogy a magánszereplő finanszírozza egy önkormányzati tulajdonban lévő létesítmény felújítását, bővítését, cserébe jogot kap a területen üzleti céllal lakások, kiskereskedelmi- vagy egyéb létesítmények kialakítására.

Számos példa van arra, hogy egy magánfejlesztői érdek érvényesítéséért cserébe az önkormányzat kér hasonló jellegű fejlesztési hozzájárulást. Ez esetben a létesíthető funkciók rugalmas megváltoztatása, vagy a beépítési intenzitás tekintetében adott engedményért cserébe közösségi célú forrásátadást, vagy konkrét ad-dicionális beruházások elvégzését vállalja a fejlesztő szerződéses keretek között. Egy-egy nagyobb beruházás esetén felmerülhet annak igénye, hogy az alap infrastruktúrák vagy a környezeti terhelés kompenzálása érdekében a fejlesztő plusz beruházásokat valósítson meg (út és csomópont kiépítése, zajvédelem, erdőtelepítés, stb.). Az építési törvény a **településrendezési szerződés** jogintézményét definiálja az ilyen típusú együttműködés keretében.

A magánszektor akár az önkormányzati feladatellátás megvalósításában is partner lehet. Az ún. **építés-működtetés-átadás modell** szerint (build-operate-transfer, BOT) a magán partner a létesítmény létrehozásáért és meghatározott ideig történő működtetéséért felel, amiért a szerződésben meghatározott szolgáltatási díjat fizet az önkormányzat. A futamidő végén az ingatlan tulajdonjoga az önkormányzatra száll. A kezdeti működtetési idő alatt befolyt bevételek biztosítják a magánszereplő számára, hogy a befektetett tőkéje megtérüljön (és vissza tudja fizetni a projekt kapcsán felvett hiteleit). A szerződésben meghatározott működtetési időtartamot ennek figyelembe vételével határozzák meg a felek, a beruházás típusának megfelelően más-más megtérülési idővel számolva.

Miután a közsféra megkapja a működtetési jogot, dönthet arról, hogy azt saját maga végzi a jövőben, vagy a működtetést továbbra is átadja – természetesen új szerződés és kondíciók mellett – a korábbi működtetőnek, esetleg egy új, szintén a magánszektorból kikerülő vállalkozás számára. A fenti modelltől kismértékű eltérést jelent, amikor a kivitelezést követően történik meg a közsféra felé az átadás, majd egy külön beszerzés során kapja meg működtetésre egy magánszereplő.

A közsféra szerepvállalása, elkötelezettsége, kapacitásai, az elnyerhető pénzügyi támogatottság mértéke, valamint az adott helyre adott időszakban jellemző ingatlanpiaci folyamatok együttese határozzák meg a PPP-modell típusai közötti választást. Fontos, hogy a kezdeményező közszereplő rendelkezzen a területre vonatkozó koncepcióval, megfelelő információs háttérrel, de a terület fejlesztése, a részletes tervezés, megvalósíthatósági és pénzügyi elemzés, valamint a megvalósításra vonatkozó üzleti terv elkészítése már a magánszféra bevonásával történjen. A sikeres működés kulcsfaktorai közé tartozik a projekt ütemezhetősége, valamint a többlépcsős szerződési rendszer, mely a gyakran évtizedekig elhúzódó, nagy kiterjedésű város-rehabilitációs akciók rugalmas menedzselhetőségét biztosítja. Minden egyes szerződés esetében a jogok és köteleességek mellett le kell fektetni a döntéshozás mechanizmusát, a döntési kompetenciák és helyzetek rendszerét.

ajánlott irodalom

- Dr. Hajnal István
Az ingatlankezelés és a létesítménygazdálkodás alapjai

ellenőrző kérdések

- Milyen jellegű feladatokhoz kapcsolódó ingatlanigényekről kell gondoskodnia egy önkormányzatnak?
 - Milyen lehetőségek vannak az önkormányzati feladatok elhelyezésére, és milyen szempontok szerint választhatunk ezek közül?
 - Milyen szerepe van az önkormányzatnak a település nem önkormányzati tulajdonú ingatlanaival kapcsolatban?
- Melyek a fontosabb együttműködési formák az önkormányzat és a magán ingatlanfejlesztők között?



FOTÓ: MOLNÁR MÁRK

A TELEPÜLÉSRENDEZÉS TERVRENDSZERE



SZABÓ JULIANNA PHD

Miért nem építhetek a telkemre azt, amit akarok?
Ki szólhat bele, hogy merre menjen egy nagyfeszültségű vezeték?
Ki találta ki az utcák szélességét?
Hogyan óvhatja meg a település a városképet?
Mit tehet a város, hogy a tervei megvalósuljanak?

8.1. A településrendezés jogi háttere

A településrendezés az a tervezési tevékenység, amely a települések szerkezeti rendjét, területfelhasználását, legvégső soron a telkek beépítésének feltételeit szabályozza. Ilyen módon alapvető jogokba, a tulajdonhoz fűződő jogba avatkozik be, ezért folyamatát, tartalmát törvény és az abból származtatott alacsonyabb rendű joganyag írja elő. A településrendezés jogi környezetét az anyagi és eljárási szabályozások együttese jellemzi, a különböző országokban a jogrendszerrel, a tervezési hagyományoktól függően különböző hangsúllyal. Míg Angliában a rendezést túlnyomóan eljárásjogi szabályozás köti, addig a kontinensen, különösen pedig a német, és azt átvevő magyar rendszerben az anyagi jogi kötöttségek a meghatározók.

A magyar rendezési tervezés jogi alapja a többször módosított **1997. évi LXXVIII. törvény „Az épített környezet alakításáról és védelméről” (Építési törvény vagy Étv.)**. Az építési törvény a rendezés körében meghatározza az állam és a települési önkormányzatok feladatait, a településfejlesztés és -rendezés célját, feladatát és eszközeit, a tervrendszer elemeit és azok fő tartalmi követelményeit, a településrendezés általános szabályait, a tervezés eljárási rendjét, a tervezési jogosultságokat és a rendezési tervek megvalósulását segítő sajátos jogintézményeket.

Az építési törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására adta ki a **kormány 253/1997. (XII.20.) számú rendeletét az Országos Településrendezési és Építési Követelményekről (OTÉK)**. Az OTÉK részletezi a településrendezési eszközök kötelező tartalmát, azok formai és eljárási követelményeit, így a területfelhasználás és ezen belül az építési övezetek használatos fajtáit, az alkalmazható övezeti szélső határértékeket, sőt a jelkölcsöket is. (Az építési törvény és az OTÉK a településrendezés szabályozása mellett tartalmazza az építéshez kapcsolódó tevékenységek szabályozását is, amelyet azonban itt nem ismertetünk.) A települési tervek készítési módszertanát, egyeztetési kötelezettségeit a **314/2012. (XI.8.) kormányrendelet, a Településügyi Kódex** rögzíti, amely ezen kívül bővítette a sajátos jogin-

tézmények körét is.

Ezekon a jogszabályokon kívül számos szakmai kormány- és miniszteri rendelet befolyásolja a rendezés folyamatát, így a területi és a települési főépítésszek jogállásáról és feladatairól szóló szabályok, a tervezési jogosultság szabályozása, stb. Jelentős szerepet játszanak a más miniszteriális hatáskörbe – ha tetszik, szakmába – tartozó szabályozások, mint a területfejlesztésről, a kulturális örökség védelméről, a környezet- és természetvédelemről, az erdőgazdálkodásról, stb. szóló törvények, rendeletek is.

8.2. A településrendezés tervrendszere

A településrendezés tervei az országos tervezés hierarchiájába illeszkednek. A tervhierarchia felső szintjeit a területfejlesztési törvény által szabályozott országos, kiemelt térségi (Balaton környéki és budapesti agglomerációs) és megyei területrendezési tervek alkotják, amelyek az adott szinten és részletezettséggel megállapítják a fő infrastruktúrák helyét és rendszerét, valamint a területfelhasználás kategóriáit. A településrendezési tervek ennek a hierarchiának alsó szintjei, ezért meg kell felelniük a felsőbb szintű terveknek.

Az építési törvény **településrendezési eszköz**ként három tervi műfajt definiál:

- a településszerkezeti tervet,
- a szabályozási tervet és
- a helyi építési szabályzatot.

Budapesten a kétszintű települési önkormányzatnak megfelelően a tervezési jogosultságot a törvény a Főváros és a kerületek között osztja meg. A Fővárosi Önkormányzat fogadja el a **fővárosi településszerkezeti tervet** és a **rendezési szabályzatot**, a **Duna-parti építési szabályzatot**. A kerületi önkormányzatok hatáskörébe tartozik a fővárosi tervekkel összhangban a **kerületi építési szabályzat** megalkotása.

A településrendezési eszközök jogi következményei nem azonosak. A településszerkezeti terv mintegy a helyi önkormányzat saját fejlesztési elhatározásait tartalmazza, megállapításai ezért csak a további tervezésre, önkormányzati fejlesztési döntésekre mérvadóak. Ezek a tervek már

csak kevésbé részletezett ábrázolásmódjuknál fogva sem alkalmasak az építés jogilag szabatos szabályozására. Az **önkormányzati határozattal** elfogadott településfejlesztési koncepcióból és a településszerkezeti tervből építési jogok és kötelezettségek nem keletkeznek! A telekhez kapcsolódó fejlesztési jogokat ténylegesen a helyi építési szabályzat, illetve a szabályozási terv adja meg. Ezek hatálya az adott településen mindenkire – telektulajdonosra, építetőre, fejlesztőre, stb. – kiterjed, a települési önkormányzat ennek megfelelően **önkormányzati rendelettel** fogadja el őket.

8.3. A településszerkezeti terv

A településszerkezeti tervben a képviselőtestület **a település fejlődésének térbeli irányait jelöli ki** önkormányzati határozatban, **hosszú távra**. Annak ellenére, hogy a tervi elhatározások sokszor ennél jóval hosszabb távra tekintenek előre, az építési törvény előírja a településszerkezeti tervek tízévenkénti megújítását.

A szerkezeti terv a település egész közigazgatási területére készül, léptéke általában 1:5000. Legfontosabb elemei a **beépítésre szánt, illetve nem szánt területek** elhatárolása, a **műszaki infrastruktúra** településszerkezetet meghatározó fő vonalai, a település **területfelhasználása**, valamint a felsőbb szintű tervek, jogszabályok által meghatározott **védő és védendő övezetek**, a terület használatát befolyásoló tényezők. A térképi ábrázolás mellett kötelező írásos munkarészek tartalmazzák az alátámasztó vizsgálatokat és a terv leírását, indokolását.

A településszerkezeti terven kötelezően ábrázolandó elemeket, azok jelkulcsát az OTÉK adja meg. A településszerkezet hagyományosan legfontosabb döntése a beépítésre szánt és beépítésre nem szánt területek megkülönböztetése a városok kompakt beépítésének megőrzése érdekében.

A beépítésre szánt, illetve a beépítésre nem szánt területeken belül használatos területfelhasználási kategóriákat szintén az OTÉK határozza meg. A megkülönböztetés elsődleges szempontja a terület „általános használata”. A funkció szerinti területfelosztás gyakorlata a XIX. században tűnt fel a rendezésben, amikor a nagyvárosokban a környezetüket terhelő ipartelepek szá-

mára önálló területet kezdtek el kijelölni. A funkcionális felosztást később felerősítette az Athéni Karta (1943) alapvetéseire támaszkodó modern(ista) városépítészet. (A Le Corbusier nevéhez köthető Athéni Karta alapján a város négy fő zónája a lakás, a munkahely, a rekreáció (zöldfelület) és a közlekedés zónája, amelyeket egymástól világosan elkülönítve kell telepíteni.) A városstervezés elvei később sokat módosultak, és mára előnyben részesítjük – különösen a belső lakónegyedek esetében – a funkcionális sokszínűséget. Ennek eredménye az is, hogy az OTÉK a beépítésre szánt területek között

- **a lakó-,**
- **a gazdasági,**
- **az üdülő és**
- **a különleges terület mellett megkülönbözteti**
- **a vegyes területeket is.**

Az egyes kategóriákhoz megadja az OTÉK a területen általában elhelyezhető funkciók körét és azokat a funkciókat is, amelyek nem helyezhetők el itt. A területfelhasználási kategóriákon belül részben a sajátos használat, részben a beépítés jellege szerinti övezeteket különböztetünk meg, így **a lakóterület nagyvárosias, kisvárosias, kertvárosias és falusias övezetekre tagolódik, a gazdasági területen belül pedig megkülönböztetünk kereskedelmi és szolgáltató funkciót ellátó, illetve jelentősen zavaró ipar elhelyezésére alkalmas övezetet.** (A különleges terület a szerepéből adódóan különleges védelmet igénylő vagy különleges hatást jelentő nagy létesítmények, mint a nagy bevásárló központok, honvédelmi területek, vásárközpontok, oktatási és egészségügyi központok, állatkertek, stb. elhelyezésére szolgál, és ennek megfelelően tagozódik.)

Az egyes övezetekhez az OTÉK megadja a szintterület-sűrűség, a legnagyobb beépítettség, a legkisebb, illetve legnagyobb építménymagasság és a minimális zöldfelületi arány értékét. Fontos azonban megérteni, hogy ezek a számok csak legszélső határértékek, amelyek a részletesebb tervek nem léphetnek túl: a pontos határértékek megállapítása a szabályozási tervek feladata.

A beépítésre szánt területek között az OTÉK megkülönbözteti a **közlekedési és közmelegítési területekre,**

- **zöldterületekre (köztertek és közparkok),**
- **erdőterületekre és**
- **mezőgazdasági területekre oszlanak.**

8.4. Helyi Építési Szabályzat és Szabályozási Terv

A helyi építési szabályzat az az önkormányzati rendelet, amelyben a képviselőtestület az építés helyi rendjét szabályozza. Érvénye kiterjed minden, az építési törvény hatálya alá eső tevékenységre. Elkészítése kötelező minden települési önkormányzat számára, az egész településre kiterjedően. Műfaja természetszerűleg írásos, időnként rajzos melléklettel. A helyi építési szabályzat az örököse mindazoknak a szabályrendeleteknek és építési előírásoknak, amelyek a középkortól kezdve a városokban a telkek formáját, a házak egymástól való távolságát, az utcák szélességét és a felhasználható építőanyagokat, a városi tanács által engedélyezendő építéseket, stb. tartalmazták. Mai formájában azonban az építés folyamatának szabályozását nem rögzíti – azt országos jogszabály teszi meg általános jelleggel –, hanem az építésnek csak a helyi érdekű vonatkozásait részletezi. Kötelező jelleggel tartalmazza a beépítésre szánt területeken az építési övezeteknek, a beépítésre nem szánt területeken annak tagozódása szerint a területek felhasználásának, az azokon történő építésnek feltételeit és szabályait, a helyi értékvédelemmel, védett és védő területekkel, a sajátos jogintézményekkel (lásd később) érintett területek lehatárolását, és az ezekre vonatkozó részletes szabályokat.

A szabályozási terv a helyi építési szabályzat rajzi melléklete, amely részletezése alapján – általában 1:500 vagy 1:1000 méretarányban – már megengedi az építési telkek szintjén történő ábrázolást, és ezért az építési jogok részletes kidolgozására és jogilag egyértelmű megadására alkalmas. Az építési jogok megadása miatt a szabályozási tervet a települési önkormányzat rendeletben fogadja el, és így a fejlesztési folyamatban mindenkire érvényes. A szabályozási tervet a település egészére – esetleg részletekben -, vagy egyes, legalább egy tömbre kiterjedő egységére lehet elkészíteni.

A szabályozási tervnek a településszerkezeti tervvel összhangban tartalmaznia kell mindazokat az elemeket, amelyeket ott is felsoroltunk. Míg a településszerkezeti terv azonban az úthálózatot csak mint a településfejlődés és -szerkezet vázát, legfontosabb vonalait ábrázolja,

addig a szabályozási terv egyik elsődleges – és történeti hagyományokkal rendelkező – célja éppen a tervezett közterületi rendszer részletes kialakítása. A **szabályozási vonal** választja el a távlatban közterületnek kijelölt területeket a magánterülettől, és ez adja meg a közterületek kialakításához szükséges sajátos jogintézmények lehatárolásának alapját is.

A szabályozási terv másik alapvető funkciója az építés feltételeinek telekszintű definiálása. A településszerkezeti terv területfelhasználási kategóriái részben a területhasználat jellegzetességei, részben a beépítés morfológiai jellemzői alapján alakultak ki. **A beépítésre szánt terület területfelhasználási egységei építési övezetekre tagolódnak, amelyeken belül minden építési telekre azonos beépítési szabályok érvényesek.**

Bizonyos paramétereket kötelező minden egyes építési övezetre megadni, ilyen

- **a kialakítható telek legkisebb területe,** amely megakadályozza a telkek elaprózódását, beépíthetetlen telek létrehozását;
- **a beépítési mód,** amely a történeti beépítési formákra visszavezethető **szabadonálló, oldalthatáros, zárt sorú illetve ikres beépítési móddal** meghatározza az épületek telken belüli és egymáshoz viszonyított pozícióját;
- **a beépítési százalék,** amely a telek beépíthetőségének megengedett legnagyobb mértékét fejezi ki;
- **a beépítési magasság megengedett legnagyobb mértéke** az épületmagasság, a homlokzatmagasság vagy a párkánymagasság maximalizálásával;
- a közműellátás mértéke és módja,
- **a zöldfelület legkisebb mértéke** a település biológiailag aktív felületeinek megőrzése céljából;
- az építési övezet használati céljával összefüggő rendeltetés és az ezen kívül elhelyezhető / nem elhelyezhető egyéb rendeltetés, a területhasználati konfliktusok elkerülésére;
- **a terepszint alatti építés mértéke és helye** a geológiai stabilitás és a vízháztartás egyensúlyának megőrzése céljából.

Az egyes területfelhasználási egységekben alkal-

mazható előírások szélső értékeit a különböző paraméterek definíciójával és számítási módjával együtt az OTÉK tartalmazza. A településtervező – azaz az ő javaslata alapján a települési önkormányzat – azonban az OTÉK-ban előírt határértékeket a helyi jellegzetességeknek megfelelően szigoríthatja, sőt, ezen kívül a helyi építésrendjének biztosítása érdekében sajátos új szabályozási elemeket is „kitalálhat” és alkalmazhat.

8.5. A szabályozás eszközei

Az **építési hely** és az **építési vonal** az épített tömegek egymáshoz való viszonyát, rendjét szabályozza a településszövetben. Az építési hely a telken belül azt a területet jelöli, amelyen beépítés elhelyezhető, így a fennmaradt telekterületet utcaképi, tájképi vagy településszerkezeti szempontból óvja a beépítéstől. Az építési vonal az épületek szorosabb igazodását követeli meg, általában a közterület felé eső oldalon. A telken elhelyezett épület – esetleg csak a főépület – homlokzatának meghatározott része ebben az esetben a szabályozási tervben meghúzott építési vonalon kell, hogy álljon. Az építési vonal alkalmazása elsősorban történeti beépítések esetében indokolt, ahol az egy vonalban álló beépítésnek, az egyenletes telekosztással az utcaritmust megszabó oldalhatáron álló épületeknek lényeges szerepe van a terület hagyományainak, építészeti értékeinek fenntartásában.

A szabályozási terv a telkekre vonatkozó általános építési lehetőségek mellett tartalmazza a **védő, védett és védelemre javasolt területek** határát, hiszen ezeken az általános építési szabályok mellett egyéb szakági követelmények is érvényesülnek a fejlesztések tervezése, engedélyeztetése és építése során. A védendő területek egy részére, mint például a természetvédelem különböző területeire, a műemléki területekre, a védett régészeti területekre, illetve a nagy teljesítményű infrastrukturális hálózatok védőövezeteire, valamint a légi közlekedés csatornáira országos szintű tervek vagy szakági jogszabályok is vonatkoznak, azok döntéseit a települési tervek csak mintegy átvezetik. Más elhatározások, mint a természeti és épített környezet helyi jelentőségű területei és objektumai, a tájkép- és látványvédelem területei helyi döntéseken alapulnak, így megváltoztatásuk is helyi dön-

tés – a szabályozási terv módosításának – tárgya lehet.

Végül a szabályozási tervnek kell meghatároznia a sajátos jogintézmények alkalmazásának területeit, mert a telkek építési jogaiban ezek a tulajdonos, az építetető számára lényeges korlátozást jelenthetnek.

8.6. Sajátos jogintézmények

Az építési törvény külön fejezetben foglalja össze a „településrendezési feladatok megvalósulását biztosító sajátos jogintézmények”-et. Sajátos jogintézmény alatt értjük mindazokat a különleges jogi eszközöket, amelyek a települési önkormányzatot – esetenként más köztisztületet is – a településfejlesztés folyamatában a magánszereplőknél több jogosítvánnyal látják el annak érdekében, hogy a településrendezés közérdekű céljai könnyebben és gyorsabban megvalósulhassanak.

Az **építésjogi követelmények** előírják hogy az építési tevékenység feleljen meg a rendezési terveknek. Legnagyobb jelentősége a kivételt tartalmazó paragrafusnak, az **illeszkedés szabályának** van, amely kimondja, hogy ha egy területen nincs érvényben építési szabályzat és szabályozási terv, akkor építési tevékenységet csak az építésjogi követelményekre vonatkozó jogszabályok betartásával lehet folytatni, és csak akkor, „ha a célzott hasznosítás jellege, a kialakuló telek mérete, a tervezett beépítés mértéke – a beépítettség és az építménymagasság – valamint módja, rendeltetése (területfelhasználása) illeszkedik a meglévő beépítéshez és környezetéhez”.

A **tilalmak** sorába az építési, a telekalakítási és a – mindkettőt tartalmazó – változtatási tilalom tartozik. Tilalom csak a természeti, környezeti veszélyeztetettség miatt vagy a településrendezési tervek készítésének időszakára rendelhető el azért, hogy a terület időközbeni változása a tervek elhatározásait ne tudja meghiúsítani. A törvényi szabályozás a tilalmakat szigorú időbeli korláthoz köti – településrendezés esetén ez három év lehet –, és a tilalomból eredő kárért felelőssé teszi azt, akinek az érdekében a tilalmat elrendelték és a telekkönyvbe bejegyezték.

A **telekalakítás** szabályozott formái a telekfelosztás, a telekegyesítés, a telekhatárrendezés és a telekcsoport újraosztása. Utóbbi során nagyobb számú telek

és közterület összevonásával új vonalú közterületi rendszert és új építési telkeket alakítanak ki.

A települési önkormányzat a rendezési terv céljainak megvalósításához szükséges ingatlanokra a szabályozási tervben **elővásárlási jogot** biztosíthat magának. Ez akkor lép életbe, amikor az adott ingatlanra vételi ajánlat érkezik: ekkor az önkormányzat az ajánlat összegén élhet elővásárlási jogával. Ha az adott helyzetben nem kíván élni a lehetőséggel, elővásárlási joga fennmarad, amelyet az ingatlan következő adásvételénél újra érvényesíthet.

A **kisajátítás** keretében a településrendezési feladatok megvalósításához közérdekből szükséges ingatlanokat a települési önkormányzat megszerezheti. A kisajátítás lehetséges jogcímeit, eseteit, módját külön jogszabályok szabják meg. Sajnálatos módon azonban a kisajátításra vonatkozó törvény alig részletezi a településrendezéshez kötődő kisajátítás lehetőségeit.

A **kiszolgáló és lakóút céljára történő lejegyzés** a telkek kiszolgálása érdekében szükségessé vált útkialakítások és -szélesítések egyszerűsített eljárású eszköze. Erre a célra a szükséges telekrészek a kisajátítási eljárás lefolytatása nélkül, de a kártalanítási szabályok szerinti – a telekérték növekedését is figyelembe vevő – kártalanítás mellett vehetők igénybe. A lejegyzés után visszamaradó, beépítésre vagy eredeti használatra nem alkalmas telekrészeket a lejegyzőnek kérésre szintén át kell vennie, és érte kártalanítást kell fizetnie.

Az **útépítési és közművesítési hozzájárulás** az előző eszközhöz hasonlóan azt szolgálja, hogy a magáningatlanok tulajdonosai az érdekükben végrehajtott út- és közműfejlesztési feladatokban részt vegyenek. Ennek értelmében a települési önkormányzat a fejlesztések költségeinek egy részét rendelet útján átháríthatja a tulajdonosokra.

A **településrendezési kötelezések** sorába tartoznak a beépítési, a helyrehozatali és a beültetési kötelezettség, amelyet a szabályozási terv elhatározásai alapján az ingatlannyilvántartásba kell bejegyezni. A beültetési kötelezettséget általában a fejlesztéshez, azaz a használatbavételi engedélyhez, míg a beépítési kötelezettséget meghatározott időtartamhoz kötik. Azt

az ingatlant, amelyen a beépítési kötelezettséget a tulajdonos az adott határidőre nem teljesíti, az önkormányzat kisajátíthatja.

A **kártalanítás** eszközén belül az építési törvény csak a településrendezés keretében okozott károkat szabályozza, azaz azt az esetet, amikor az új rendezési terv az adott ingatlan építési jogait – és ezen keresztül az értékét – az övezeti előírások megváltoztatásával vagy tilalommal korlátozza. Kártalanításként jár az ingatlan teljes értékcsökkenése, amennyiben az elvont építési jogok keletkezésétől – azaz az előző szabályozási terv elfogadásától – nem több mint hét év telt el. Ezt követően az elvont építési jogokért nem, csak az ingatlan tényleges használatába történő beavatkozásért fizetendő kártérítés. A kártérítés kötelezettje nem feltétlenül a települési önkormányzat, hiszen a szabályozás korlátozó elemeit a tervezés során sokszor más szereplő – szakhatóság, szomszédok, stb. – érdekében érvényesítik. A kártalanítás azt terheli, akinek érdekében a szabályozás történik, ezért ennek rögzítése az önkormányzat érdeke.

A **településrendezési szerződés** lehetősége alapján a települési önkormányzat a telektulajdonossal vagy a reménybeli beruházóval a telket érintő településrendezési cél megvalósítására szerződést köthet. A szerződés alapja a beruházó által készített tanulmányterv, tárgya lehet magának a szükséges szabályozásnak az elkészítése, vagy a fejlesztést előmozdító más, egyébként önkormányzati feladat (út-, közmű- vagy zöldfelületi fejlesztés, gyermekintézmények területének biztosítása, stb.). (lásd a 7.4. fejezetet)

A **településképi véleményezési eljárás** helyi rendelet alapján lehetőséget biztosít a polgármester számára, hogy a településén folyó építési engedélyezési eljárásban a főépítész vagy a helyi tervtanács szakmai véleményére támaszkodva érvényesítse a településképi védelmének szempontjait. Hasonló lehetőséget nyújt a polgármesternek a **településképi bejelentési eljárás** azoknak az építményeknek, funkcióváltásoknak esetében, amelyek csak bejelentési kötelezettséggel bírnak (pl. reklámok). Szintén a településképi védelmét szolgálja a **településképi kötelezés**, amelynek keretében a polgármester a telektulajdonost építménye átalakítására, felújítására vagy

bontására kötelezheti.

A **közterület-alakítás** keretében az önkormányzat egységes közterület-alakítási tervet készít annak érdekében, hogy az vezető fonal legyen a közterületek arculati kialakításában.

ajánlott irodalom

- Nagy Béla
A település, az épített világ
B+V Könyv- és Lapkiadó Kft., 2005

ellenőrző kérdések

- Mutassa be a települési tervek magyarországi rendszerét! Melyek a stratégiai, illetve rendezési jellegű tervek?
 - Mi a településszerkezeti terv célja, léptéke, időtávja, kötelező tartalma?
- Mi a helyi építési szabályzat és a szabályozási terv célja, léptéke, időtávja, kötelező tartalma?
 - Mi a szabályozási vonal?
 - Milyen paramétereket szab meg egy építési övezet?
 - Milyen sajátos jogintézményeket ismer? Mi a céljuk?



FOTÓ: CSANÁDI GÁBOR

FENNTARTHATÓ TELEPÜLÉSI (INFRA)STRUKTÚRÁK

9

SZABÓ JULIANNA PHD

Kinek a felelőssége a civilizációnk, életmódunk fenntarthatósága?

Melyik szennyezi kevésbé a környezetet: a falu vagy a város?

Hogyan függ össze egy város szerkezete és az erőforrások használata?

Milyen technológiákkal kell számolnunk a jövő városszerkezetének kialakításakor?

9.1. Város és fenntarthatóság

Az általános vélekedés szerint a fenntartható fejlődés mindnyájunk, és különösen a fejlett világ felelőssége: csökkentenünk kell fogyasztásunkat, különösen a korlátos erőforrások, mint a víz vagy a kőolajszármazékok terén, és a lehető legtöbb anyagot és energiát újra kell hasznosítanunk. Egyéni döntéseink azonban csak korlátozottan érvényesülhetnek a fenntartható életmód kialakításában, hiszen döntési szabadságunk csak a lakóhelyünk által felkínált választási lehetőségekre korlátozódik. A fenntartható civilizációk kialakításában ezért rendkívül fontosak a településformák, infrastruktúrák.

Minél városiasabb egy település, minél jobban elszakadt a helyi energiák felhasználásától, annál kevésbé képes az egyén a települési infrastruktúrától független életmód-stratégiát kialakítani. Ennek alapján azt gondolhatjuk, hogy a leginkább fenntartható településtípus a falu. Ezt támasztják alá azok a számítások, amelyek szerint a mérsékelt égöv alatt egy négyszemélyes háztartás energiában, vízben, élelmiszerben autark fenntartásához elegendő egy 1000 négyzetméteres telek. A történelmen végigtekintve valóban a falu tűnik a legélelteképesebb településtípusnak, amelyet kevésbé érintenek a civilizációs kataklizmák.

Az ENSZ 2014-es urbanizációs jelentése szerint azonban a Föld minden részén folytatódik az urbanizáció. A lakosság jelentős része már városokban lakik, és arányuk folyamatosan növekszik. A városokban koncentráldódik a fogyasztás, a termelés és a környezetet terhelő kibocsátások túlnyomó része. **A Föld, mint rendszer fenntarthatóságát ezért a városok fenntarthatósága határozza meg,** a rurális települések szerepe mérnöki szemmel elhanyagolható.

9.2. Fenntartható városszerkezet

A városok fenntarthatóságát a használt energetikai, vízgazdálkodási, közlekedési, élelmiszertermelési, stb. technológiák határozzák meg. Ezek azonban a közelmúltban gyakran változtak, és napjainkban is nagy változások előtt állnak. A technológiák fejlesztését behatárolja egy, a történelemben sokkal állandóbb rendszer: a települések térszerkezete. A településszerkezet fenntarthatóságát

alapvető tulajdonságai: kompaktsága, tagoltsága, sűrűsége, központrendszer, funkcionális vegyessége, a jelen lévő nem hierarchikus, redundáns hálózatok és mindezek koherenciája határozza meg.

A várostest jól körülírható, kompakt kialakítását a biológiailag aktív területekkel való takarékoság indokolja, amely összefüggésben van a város tiszta levegőjével, vízháztartásával, élelmiszer-ellátásával, klímájával, természetvédelmével és a lakosság rekreációjával is. A mai technológiák mellett a **kompakt városforma** alapvető számos nagy infrastrukturális hálózat, így az energia-ellátás hálózatai, a vízellátás, csatornázás és szennyvíztisztítás, a közösségi közlekedés gazdaságos és energia-takarékos kialakításához. A kompaktság megőrzéséhez szükség van nemcsak a mezőgazdasági és erdőterületek beépítésének megnehezítésére, de a technológiai és társadalmi változások nyomán kiürült vagy alulhasznosított barna-, szürke övezetek megújítására és újrafelhasználására is.

A kompakt várostesten belül is fontos egy olyan **zöldfelületekkel tagolt szerkezet** kialakítása, amely lehetővé teszi a csapadékvizek kezelését és a talaj vízháztartásának fenntartását, a friss levegő beáramlását és a levegő éjszakai lehűlését, az élőhelyek folytonosságát, biztosítja a lakosok és a természet mindennapi kapcsolatát. A szempontok egy része azt követeli, hogy a zöldfelületek nagy összefüggő, magas biológiai aktivitású, a természeti állapothoz közel álló extenzív, köztulajdonú területként jelenjenek meg. Ugyanakkor a lakókönyezet komfortjának emeléséhez nélkülözhetetlen a város általános biofiliája: az építészeti léptékű zöld elemek, mint a közösségi kertek, befuttatott falak, fasorok és zöldtetők.

Első benyomásaink alapján azt vélhetjük, hogy a környezetbarát települési környezetet a kertés, családi házas beépítések nyújtják. A kilencvenes évek kutatásai azonban rámutattak arra, hogy városaink egy lakosra jutó energiafelhasználása és széndioxid-kibocsátása exponenciálisan függ a település lakószűrűségétől. **Minél nagyobb a város általános sűrűsége, annál alacsonyabb az egy főre jutó energiafelhasználás.** A legalacsonyabb felhasználással az extrém sűrűségű távol-keleti metropoliszok rendelkeznek. Őket követik a hagyományos

európai nagyvárosok, míg az szuburbánus tájjá olvadt amerikai nagyvárosok egy főre jutó energiafogyasztása akár tízszerese a távol-keletieknek.

A városi energia- és széndioxid-mérlegek lakossági, ipari és közlekedési energiafogyasztást különböztetnek meg. Az európai városok esetében a három felhasználói csoport a fogyasztás megközelítőleg egyharmad-egyharmad-egyharmad részéért felelős, míg az amerikai városokban a közlekedési célú energiafelhasználás a fogyasztás fele, vagy még nagyobb hányada. A nyolcvanas évek a gazdaság átalakulásával (az ipar hanyatlásával és a tercier, és kvaterner gazdaság előretörésével) és a kilencvenes évek energiaracionalizálási programjai az ipari energiafelhasználás jelentős csökkentéséhez vezettek. Az ezredfordulós energiaracionalizálási törekvések elsősorban a lakossági fogyasztást célozták, amelynek nagy részét a mérsékelt éghajlaton a lakóépületek hűtési-fűtési szükségletei teszik ki. Az új épületek egyre szigorúbb hőtechnikai követelményeivel és a történeti épületállomány nagyarányú energetikai megújításával lehetővé vált ennek a felhasználásnak jelentős csökkentése is. Ugyanakkor **folymatosan növekszik a városi közlekedés energetikai szükséglete**, és – a mai uralkodó robbanómotoros technológia mellett – ennek széndioxid-kibocsátása is. Az egyéni közlekedés hátrányai közé tartozik a mozgó és parkoló járművek minden más mobilitási formának többszörösét kitevő helyigénye is, amely urbánus közterületeink élıhetőségét rontja.

A városi közlekedés energiafogyasztásának és környezeti terhelésének csökkentésére törekszik a járművek technológiai fejlesztése (üzemanyag-takarékos megoldások, kipufogógázok tisztítása, elektromos meghajtás), a városi közlekedési rendszerek átalakítása (közösségi, kerékpáros és gyalogos közlekedési módok támogatása a gépkocsis közlekedéssel szemben) és az intelligens társadalomszervezési technológiák (pl. bérleti vagy sharing mozgalmak). A városszerkezeti szintű megoldás azonban minden esetben a **„rövid utak városa”**, amely lehetőséget ad a napi utazások számának és hosszának csökkentésére. A „rövid utak városa” egyértelműen összefügg a város kompaktásával és lakósűrűségének növelésével, de a legtöbb technológia gazdaságos ki-

építésének és üzemeltetésének feltétele is egy bizonyos kritikus lakósűrűség. Ökölszabályként a közösségi közlekedés hagyományos módozatai közül autóbusz-hálózzattal a legalább 30 lakás/hektár, villamossal a legalább 40 lakás/hektár, metróval vagy elővárosi vasúttal a legalább 60 lakás/hektár sűrűségű lakóterületeket lehet kiszolgálni.

A településszerkezeti kutatások kimutatták, hogy a település átlagos laksűrűsége túl belső szerkezeti jellegzetességek is nagyban befolyásolják az egy főre jutó közlekedési energiaigényt. Ilyen jellegzetességek a népesség sűrűsödésének-ritkulásának belső struktúrája, a munkahelyek, a kereskedelem, a gyermekintézmények és más központi funkciók egymáshoz viszonyított elhelyezkedése.

A fenntartható városszerkezeti tervezés többek között Clarence Perry 1923-ban kidolgozott **„szomszéd-sági egység”**-ére vezethető vissza. Ez olyan méretű lakónegyed, amelynek népessége eltart egy általános iskolát és óvodát (kb. 5-6000 fő). A gyermekintézmények képezik a negyed központját, amely körül gyalogos távolságon belül, korlátozott autós forgalmú utcákban helyezkednek el a lakóépületek. A lakóterületet kis léptékű rekreációs zöldfelületek szövik át. A negyedet nagyobb átbozsátású forgalmi tengelyek veszik körbe, ezeken halad a közösségi közlekedés, és itt található a negyedik közötti csomópontokban a kereskedelem is. Bár Perry elgondolása elsősorban az amerikai szuburbánus új telepítések logikáját kívánta megreformálni, a szomszéd-sági egység elve nagy hatást gyakorolt mind a nyugati, mind a volt szocialista országok lakóterületeinek tervezésére, ahol a nemcsak az oktatás, de minden lakossági szolgáltatás – egészségügy, kereskedelem, szolgáltatás – lakónegyedi normatíváját megszabták.

A szomszéd-sági egység pozitív hatásának tekintik a mindennapi utazások jó részének (iskolába, óvodába járás, bevásárlás) gyalogos intézését a városnegyeden belül, az autós forgalom, ezzel együtt a balesetveszély és a szennyezés csökkenését. A gyalogos mozgásokkal növekszik a negyed urbánus jellege, a saját intézmények társadalmi kapcsolatokat generálnak, és a városrészen integrált közösség alakul ki. Az elv szerint a szomszéd-

sági egységekben tervezett település akár a „**falvak városának**” is tekinthető, ahol a városrészek megtartják a hagyományos falusi települések társadalmi előnyeit.

A szomszédsági egység gondolatát napjainkban az angolszász „new urbanisme” mozgalom alakítja át a fenntartható város mai követelményeire. Az intézményi kiszolgálás autonómiáját igyekeznek kiegészíteni az egyéb infrastruktúra – pl. energiaellátás, csapadékvíz-kezelés – városnegyedi szintű megoldásaival. Ugyanakkor az iskolai oktatás kikerül a negyedek közötti csomópontba, hogy több negyedből is elérhetővé váljék. A szomszédsági egységeket már nemcsak autós és közösségi forgalmi tengelyekkel, de széles zöld folyosókkal is elválasztják egymástól.

A szomszédsági egységek elméletét eredetileg az amerikai új lakótelepítések tervezésére dolgozták ki. Az európai történeti városok központjainak mentesítésében azonban szintén kézenfekvőnek tűnt, hogy a külső városrészekben szomszédsági egységként működő területeket, illetve ennél magasabb intézményi funkciókkal (középiszola, szakorvosi ellátás, szakkereskedelem, stb.) ellátott kerületközpontokat hozzanak létre. Számos európai nagyváros területén erre alkalmasnak tűntek a valamikor önálló, a települési fejlődés során beolvadt települések megmaradt központi részei.

A szomszédsági egységekre épülő és hierarchikus központrendszerű várostól a tervezők nemcsak az utazások számának és hosszának csökkenését remélték, hanem azt is, hogy az a már említett „falvak városaként” feléleszti az ipari forradalom előtti kistelepülések előnyeit: a lakónegyedek a közös intézmények használatával közösséggé válnak. A kutatások szerint azonban ez nem valósult meg. A napi utazások legfőbb mozgatója a lakóhelyhez nem kötődő munkahelyi forgalom, ami gyakran befolyásolja a gyerekek iskoláztatásának, a vásárlásnak a helyét is. **A nagyvárosok legfontosabb vonzereje a minőségi választás lehetősége**, ami ma a munkahely választása mellett kiterjed az iskola, a vásárlási helyszín, a szórakozási formák, a társadalmi kapcsolatok választására is. Így a mindennapi mozgások mintája a véletlenszerű „Brown-mozgás”-ra hasonlít, amit csak részben rendszerez a kialakított központrendszer.

A városok lakói azonban maguk is igyekeznek csökkenteni a városon belüli utazási időket, elsősorban a lakóhely és a munkahely megválasztásával. Ezért a rövid utak városának kialakításában elsődleges **a vegyes funkciójú, lakásoknak, munkahelyeknek, kiszolgáló intézményeknek, kereskedelemnek egyaránt teret adó városszövet kialakítása.**

Az ipari forradalomig a lakóhely és munkahely egy-egy jellemezte a városainkat, csak a 19. század második felében a gyárak kialakulása és a gyáripar szennyezésének elkerülését célzó ingatlanpiaci mozgások és városzszabályozás választották a szét őket. A funkcionális szétválasztás a Le Corbusier elvei alapján kidolgozott **Athéni Charta** (1943) nyomán lett általános a városstervezésben, amely szerint a városban szétválasztandó a lakóhelyek, a munkahelyek, a közlekedés és a rekreáció területe. A funkcionális elválasztás elve máig a településrendezés, azon belül a településszerkezeti tervek alapja. (lásd 8.3. fejezet) Korunk városában azonban a munkahelyek nagy részét a terciér és a kvaterner szektor adja. Ezeknek a munkahelyeknek, csakúgy, mint a korszerű ipari munkahelyek egy részének környezeti terhelése nem veszélyezteti a lakóterületet, ezért azzal vegyesen is elhelyezhetők. A közlekedési terhelés csökkentése mellett számos érv – a közösségi közlekedés és a parkolóhelyek kihasználtsága, a közterületek biztonsága, stb. – szól a monofunkcionális lakó, illetve irodanegyedek kialakítása ellen és az erre való törekvés egyre több nagyváros szabályozásában megjelenik.

A területfelhasználás mellett a közlekedés lebonyolításának is nagy jelentősége van a közlekedési terhelések csökkentésében és a közvetlen környezet megóvásában. A közlekedéstervezés máig ható alapelve szintén a hierarchikus gondolkodás, amely az utakat első- és másodrendű főutakra, gyűjtőutakra, és lakóutcákra osztja, megszabva ezek műszaki paramétereit és lehetséges csatlakozásukat. Ugyanez érvényesül a közösségi közlekedés hagyományos szervezésében, a nagy teljesítményű kötött pályás vonalakra **intermodális csomópontban** ráhordó buszhálózat és gépkocsiforgalom modelljében. Ennek a modellnek végletes megjelenései az Amerikában népszerű **„rapid transit corridor”** tengelyek.

A hierarchikus modellek azonban a város és a közlekedési igények növekedésével egyre terheltebb csomópontokat hoznak létre, amelyek érheteretlen városi környezeteket generálnak. A hierarchikus hálózat központi csomópontjai kulcsszerepet játszanak, meghibásodásuk a rendszer nagy részét megbénítja. A hierarchikus közlekedési rendszerekben a terhelt csomópontok (pl. átszállások) lassítják az eljutást, főleg azokban az esetekben, amikor az utazás külvárosból külvárosba csak a belső csomópontok érintésével lehetséges. **„A város nem fa!”** – ahogy Alexander Christopher fejtette ki híres cikkében (1965!), és a hierarchikus szervezés a közlekedésben sem elégíti ki a „Brown-mozgások” igényeit. A városi közlekedés korszerű kialakításában ezért egyre nagyobb szerepet játszanak a **redundáns, hálózatos szerkezetek**, mint az azonos rangú utakból kialakított hálózatok vagy az átlapoló és tangenciális vonalak alkalmazása a közösségi közlekedésben.

A városi közlekedés fenntarthatóságát a közeljövőben azonban olyan technológiai fejlesztések áttörése fogja megváltoztatni, amelyek hatásáról csak sejtéseink lehetnek. Hasonló technológiai váltás előtt áll a települési energetika és a települési vízgazdálkodás is.

9.3. A jelen és a közeljövő technikai a települési energiaellátásban

A települések energiaellátása ma nagyrészt az országos hálózatoktól függ, és így a települési energiapolitika lehetőségei elválaszthatatlanok az állami döntésektől. Ma az állami energiapolitika elsősorban a termelést (vásárlást) és az országos elosztó hálózatokat érinti. Fő szempontjai az energiaellátás biztonsága, gazdaságossága, társadalmi elfogadottsága, végül a környezet és éghajlatvédelem, amelyek sokszor nehezen megítélhető és egymásnak is ellentmondó követelmények.

A települések ma nagyrészt fogyasztóként szerepelnek a rendszerben, ezért a hagyományos értelemben önálló energiapolitikájuk kialakítása korlátokba ütközhet. Ugyanakkor legnagyobb fogyasztóként erős hatást fejthetnek ki az állami rendszerekre is. Az energiatermelés települési, lakónegyed-, tömb- vagy épületléptékű tech-

nológiai pedig részben lehetővé teszik az energiaellátás függetlenedését a nagy hálózatoktól. Ezért **a települési energiapolitika egyik célja ma a fogyasztás csökkentése** – elsősorban az épületállomány hőtechnikai jellemzőinek javításával, és a közlekedési energiaigény csökkentésével megfelelő várostervezési és közlekedésszervezési megoldásokon keresztül. **A másik cél a helyi erőforrásokra támaszkodó energiatermelés és elosztás lehetőségeinek kialakítása, kihasználása.** A településeknek az urbánus környezetben az állami energiapolitikától eltérő szempontokat is figyelembe kell venniük, mint

- az alacsony kibocsátás (légszennyezés, zaj, rezgés),
- az alacsony haváriavesztés és
- az esztétikum követelményei.

Magyarországon a leginkább fenntartható közvetlenül rendelkezésre álló, nem korlátos és felhasználásában a légkört nem terhelő energia a nap-, szél- és geotermikus energia. Városi körülmények között felhasználásuk általában csak kis léptékben lehetséges, de fontos kiegészítői lehetnek az alap energiaellátásnak. A mai fejlesztések arra irányulnak, hogy az elsősorban épület léptékű megoldások hatékonysága növekedjék, az épületen belüli energia-tárolás lehetőségei egyenlítsék ki a termelés és fogyasztás időbeli változásait, és az energiatermelő rendszerek illeszthetőek legyenek a kortárs építészet és a történeti épületek megújításának eszköztárába. A települések felelőssége, hogy példamutatással, szabályozással, információkkal, támogatásokkal segítsék ezeket az eszközöknek elterjedését.

A települési vagy lakónegyed szintű energiatermelés helyei a hőt termelő fűtőművek, az elektromos energiát termelő erőművek, és – a ma leginkább elterjedt – mindkét energiafajtát előállító fűtőerőművek. Magyarországon a városi fűtő- és erőművek elsősorban földgázzal működnek, amelynek technológiája lehetővé teszi a fogyasztás ingadozására való gyors reagálást. A földgáz szállítása egyszerű és a kibocsátás – a széndioxidtól eltekintve – viszonylag alacsony, de felhasználása jelentős külföldi függést jelent. **A fenntarthatóság irányába azok a város erőművek mutatnak, amelyek a térség meg-**

újuló energiaforrásaival termelnek energiát, mint pl. a helyi vízierőművek, a mező-, erdőgazdasági, vagy háztartási hulladékkal működő (fűtő)erőművek.

A termelés és a fogyasztás közti időbeli és térbeli különbségek miatt nagy jelentősége van az energia-szállítási és -tárolási technológiáknak. A jövő energiaszállítási és -tárolási infrastruktúrái a településeknek is meghatározó elemei lehetnek. Ma a legfontosabb energiaszállítási eszköz az elektromos és a földgáz vezetékek nemzetközileg integrált hálózata. Az energiatermelés átalakulásával párhuzamosan az elektromos hálózat egyre nagyobb jelentőségre tesz szert. A földgáz-vezetékek használatát az új gázlelőhelyek (pl. palagáz) kiaknázása vagy a folyékony hidrogén, mint energiahordozó teheti hosszú távú érdeké. Napjainkban a fenntartható energiatermelés legszűkebb keresztmetszete az elektromos energia gazdaságos tárolásának technológiai megoldatlansága. A kutatás főként nagy léptékben folyik, de a települési felhasználás sok esetben a háztartási vagy épület léptékben alkalmazható megoldásoktól függhet. A városi smart megoldások ebben a kérdésben is hasznosak lehetnek, például egy kiterjedt elektromos járműállomány tárolóként való felhasználásával.

9.4. A jelen és a jövő technológiái a vízellátásban és vízkezelésben

Míg ma a fenntarthatósági viták középpontjában az energiaellátás kérdései állnak, számos kutató szerint a közeljövő legfontosabb kérdése a vízgazdálkodás lesz. A világ vízgazdálkodásának legkritikusabb problémája a különlegesen vízigényes öntözéses mezőgazdasági technológiák terjedése a száraz klímájú területeken, illetve a csapadék mennyiségének és eloszlásának klímaváltozásból adódó módosulása (aszály, árvizek, belvizek, stb.)

Magyarország vizekben – felszíni vizekben, ivóvízbázisban, termálvízben – kivételesen gazdag ország, városainkat nem fenyegeti közvetlen vízhiány, de a rossz vízgazdálkodás számos problémát okozhat. A legnagyobb gond az ivóvízbázis szennyezése. **Településeink egy része a talajvízből, vagy a felszínhez közeli rétegekből szerzi az ivóvizet**, amely különlegesen érzékeny a szennyvízkezelés

hiányából, illetve a mezőgazdasági tevékenységből származó terhelésre. Legfontosabb feladat ezért a szennyvízkezelési olló bezárása. Az elmúlt húsz évben jelentős városi szennyvízkezelő infrastruktúra jött létre, amelynek kapacitásai több helyen meg is haladják az igényeket. (A háztartások ivóvízfogyasztása eközben a fogyasztás mérésével és a vízár emelésével mintegy harmadára csökkent.) A regionális léptékű szennyvízkezelési tervek problémáit elsősorban a kistelepülések jelentik, amelyek számára gyakran gazdaságosabb és fenntarthatóbb lenne a korszerű helyi technológiák valamelyikének alkalmazása.

A vízgazdálkodás másik nagy kérdése a csapadékvizek kezelése. A magyar városokban egyesített rendszerű, azaz a kommunális szennyvizet és a csapadékvizet együtt kezelő csatornahálózat működik. **Az egyesített rendszerű csatorna** többszörösére emeli a hálózaton és a szennyvízkezelőn átfolyó vízmennyiséget, így jelentősen növeli a kiépítés és működtetés költségeit. Az egyre szélsőségesebb időjárás – hosszú száraz időszakok és hirtelen nagy záporok – egyre nehezebbé teszi a rendszer méretezését és működtetését. Ugyanakkor a csapadékvizek közvetlen elvezetése miatt a talaj vízháztartása felborul: **a talajvízszint szintje városaink alatt folyamatosan csökken**, a növényzet kiszárad, a felszíni vizek és a növények párolgásának hiányában fokozódik a városi felmelegedés, erősödik a városi hősziget jelensége. A várostervezés és az építészeti tervezés fontos feladata ezért a vízzáró burkolatok arányának csökkentése, a vízvisszatartó területek kialakítása és azok városi rekreációs területként történő hasznosítása, a csapadékvíz-gazdálkodás tömb- vagy akár épület léptékű rendszereinek megteremtése.

ajánlott irodalom

- Alföldy Gy.(szerk.), Bach P., Benkő M., Fonyódi M., Garay M., Kádár B., Pálffy S., Szabó Á., Szabó J., Szendrei Zs., Varga I. Z., Wettstein D.
Budapest 2050 - a belvárosi tömbök fennmaradásának esélyei
Terc, BME Építésztechnológiai Kar, 2012
- Buzás K.(szerk), Budai P., Clement A., Horváth A.
Települési csapadékvíz-gazdálkodás
Terc Kft., 2012
- <http://fenntarthato.hu/epites/leirasok/telepules/energiagazdalkodas>

ellenőrző kérdések

- Hogyan függ össze a város lakossűrűsége és tagoltsága a fenntarthatósággal?
 - Kinek a nevéhez fűződik a szomszédsági egység elve? Mi a lényege?
 - Kinek a nevéhez fűződik a városi funkciók szétválasztásának elve?
Milyen hatásai vannak a fenntarthatóságra?
- Milyen fenntartható városi energetikai technológiákat ismer? Mi az egyes technológiák előnye és hátránya?
 - Mit jelent az egységesített csatornahálózat? Milyen következményekkel jár a város fenntarthatóságára?



FOTÓ: KISS FLÓRA

LAKÁSPOLITIKA, LAKÁSFINANSZÍROZÁS ÉS LAKÁSTÁMOGATÁS

10

HEGEDÜS JÓZSEF

Miért más a lakás, mint bármilyen más „áru”?
Hogyan alakultak ki a különböző lakásrendszerek?
Hogyan tudja befolyásolni a lakáspolitikát a lakáspiacot?
Milyen innovatív elképzelések vannak a magyar lakáspiaci problémák
enyhítésére?

10.1. Miért van szükség lakáspolitikára?

A családok életében a lakás az egyik legfontosabb dolog (áru, termék, vagyontárgy), aminek speciális vonásai teszik szükségessé a lakáspolitikai beavatkozásokat.

A lakás helyhez kötött, tartós, hosszú élettartamú, tipikusan rugalmatlan áru, ami különösen azért fontos, mert a társadalmi igények sokkal gyorsabban változnak, mint a lakásállomány által nyújtott szolgáltatások. A modern gazdaságokban évente épített lakások száma a lakásállomány 1-2%-a, felújítás pedig 5-7%, míg a lakásigények (migráció, életciklus, családösszetétel, elvárások, stb.) ennél gyorsabban változnak. Modern gazdaságokban a lakásnak azonban van egy másik tulajdonsága, amely komolyan befolyásolja a családok lakáshoz jutási esélyeit, és a gazdaság működésében is gondokat okozhat. A lakás ugyanis nemcsak egy tartós fogyasztási cikk, mint mondjuk a televízió, mosógép stb., hanem tőkejóság is. Ez azt jelenti, hogy **a lakások iránti keresletet a tőkepiac is befolyásolja**, másképpen fogalmazva családok lakásvásárlásai mögött megtakarítási, befektetési célok (is) vannak, ami a lakásár változásokra vonatkozó várakozásokkal függ össze. Emiatt a lakásárak (és lakbérek) gyorsabban változhatnak, mint a háztartások jövedelmei, ami az alacsonyabb jövedelmű háztartások számára komoly gondot jelent. A szakirodalomban elfogadott szabály szerint, megfizethetőségi probléma akkor lép fel, ha a háztartás jövedelmének több mint 30 %-át lakhatásra (lakbér, hitelköltség, rezsi) költi.

A lakás egy „összetett áru”, amit jól mutat, hogy **a családok lakáshelyzete sokszor a társadalmi pozíció indikátora**. Nemcsak arról van szó, hogy piaci társadalmakban a magasabb jövedelem és jobb vagyoni helyzet magasabb lakásfogyasztást eredményez, hanem a lakhatás módja (bérlet – magántulajdoni lakás, kertvárosi vagy lakótelepi lakás) és a lakás elhelyezkedése egyfajta társadalmi státuszmutató. **A családok életében betöltött szerepe miatt a lakást a politika mindig is kiemelt területként kezelte** – ez még a fogyasztást háttérbe szorító szocialista gazdaságokban is igaz volt.

A lakáspolitikai talán legfontosabb indoka, hogy a lakáshelyzet a családok életlehetőségeit alapvetően befolyásolja. Gondoljunk csak a szegregált lakókörnyezetekre,

a fűtetlen, komfort nélküli lakásokra, amelyek tipikusan a munkalehetőségektől távoli településeken találhatóak.

Összességében tehát azt mondhatjuk, hogy a „lakásáru” speciális vonásai indokolják a lakáspolitikai kiemelt társadalmi szerepét, de nem szabad elfelejteni, hogy a lakáspolitikai beavatkozások más jelentenek egy fejlett, kiegyensúlyozott költségvetéssel rendelkező piacgazdaságban, mint a költségvetési gondokkal küzdő átmeneti gazdaságokban, mivel egy gazdasági rendszer alapelvei (pénzügyi és bankrendszer, gazdaságfejlesztési stratégia, intézményrendszer, ezen belül is a munkaerő és a szakszervezetek kooperációja) behatárolják a lakáspolitikai lehetőségeit és egyben befolyásolják a céljait. Hasonlóan a jóléti rendszer (jövedelemegyenlőtlenségek mérséklése, családtámogatás, nyugdíjrendszer stb.) is szoros összefüggésben van egy adott ország lakáspolitikájával.

10.2. Lakásrendszerek kialakulása

A lakásrendszerek osztályozása leggyakrabban a tulajdonformák (angolul „tenure form”) megkülönböztetésére épül. Három alaptípust különböztet meg az irodalom: **magánbérletet, tulajdonos által lakott lakást és a közösségi lakásformákat**. A lakásrendszerek fejlődésének folyamatában a három alaptípuson belül sok változat alakult ki, és ezek a formák ma is alakulóban vannak.

A modern lakáspolitikai 19. századi iparosítás és az urbanizáció terméke, amikor az európai városok népességnövekedése tömeges lakásnyomorhoz vezetett, amit elsősorban építési szabályozási eszközökkel igyekeztek kezelni. Először az ipari fejlődésben is élenjáró Anglia vezetett be korszerű építési előírásokat, amit aztán az európai országok többsége követett. A gyorsan növekvő városi népesség lakásairól alapvetően a magánpiac gondoskodott, azaz egészen az I. világháborúig a fejlett országokban a magánbérlet volt a meghatározó lakástulajdon forma. A magánberuházások azonban nem tudták követni a megnövekedett lakásigényeket.

Sokszor az ipari (bányászati) beruházások részeként is épültek **ipari lakóegyüttesek (gyári kolóniák)**.

A kolóniák gyakran városi közeg nélkül, a „prérin”, a gyár vagy bánya közvetlen környezetében épültek, sokszor szinte szolgálati lakás formájában. A gyár ezzel fogta ott meg a munkaerőt. Magyarországon még napjainkban is található ilyen típusú lakások, amelyek természetesen már nagyon rossz állapotban vannak. A városi lakásnyomor enyhítését célozták a **szociális lakásberuházások** a 20. század első évtizedeiben, amelyek építészetileg és szociológiailag is érdekes kísérletek voltak, de a lakásproblémára nem tudtak megoldást adni. A 20. század kezdetéig Európában a piaci ingadozásoknak kitétt magánbérleti rendszer uralkodott, ami bérlők és tulajdonosok közötti állandó konfliktusokkal járt (pl. lakbérsztrájk).

A lakáspolitikai és a lakásrendszerek fejlődésének fordulópontja az I. világháború időszaka volt, amikor a gyorsan növekvő lakbérek politikailag kezelhetetlenné váltak, és szinte valamennyi európai országban lakbérkontrollt vezettek be. (Budapesten 1914-ben bevezették a kötött lakásgazdálkodást, ami korlátozta a tulajdonosok felmondási jogát, befagyasztotta a lakbéreket, illetve korlátok között még bérlőkijelölést is alkalmazott). A lakbérkontroll során vagy befagyasztották a lakbéreket, vagy bizonyos feltételek mellett (pl. új bérlő megjelenése) korlátozottan lehetővé tették az emelést. A lakbérkontroll különböző formái megmaradtak a háború után is, aminek a következtében a magán lakásberuházások lényegében leálltak, ezért a lakáshiány kezelése állami feladattá vált.

Az egyes európai országokban különböző lakásmodellek dominálnak, attól függően, hogy az állam milyen szerepet vállalt a lakáshelyzet kezelésében. A nyugat-európai gazdaságok fejlődése és az urbanizáció lelassulása következtében az 1980-as években a mennyiségi lakáshiány a fejlett országokban megszűnt, és a gazdaságpolitika liberális fordulata a lakáspolitikában is megjelent (privatizáció és a szociális lakásprogramokra fordított kiadások csökkentésének formájában).

A II. világháború után kialakult szocialista blokk lakásrendszerei más utat követtek. A kelet-európai lakásmodellek fontos jellemzője volt a **lakás piac feletti állami kontroll**, amely azonban különböző és időben is változó formákat jelentett. Ez nem feltételezi a lakások állami tulajdonba vételét, de a többlakásos városi házak

államosítása szinte valamennyi országban lezajlott. Az újonnan épített lakások változatos tulajdonformája (tulajdonosi- és bérlőszövetkezet, társasház) ellenére a városok lakáspiacán meghatározó volt az állam kontrollja (lakótelepek építése). Egyedül a falusi lakásépítés élvezett relatív szabadságot, de az olyan makrogazdasági feltételeket, mint az építőanyag-piaci kínálat, munkaerő alkalmazás, hitelfeltételek, itt is az állami intézményrendszer határozta meg.

A rendszerváltás után a kelet-európai volt szocialista országok szinte mindegyike **privatizálta az állami tulajdonú lakások többségét**, és kialakított egy piaci lakásfinanszírozási rendszert, de politikai akarat és gazdasági források hiánya miatt a szociális lakásszektor kiépülése nem követte a tipikus európai megoldásokat. A lakáspolitikában ez a **szociális lakásprogramok, és a szociális lakásszektor gyengeségében** mutatkozott meg.

Az Európai Unióban belül a lakáspolitikai nemzetállami feladat, de ennek ellenére az EU rendelkezései közvetett módon befolyásolják a lakáspolitikát.

10.3. Lakásfinanszírozási rendszerek

A magántulajdonú lakás értéke a háztartások vagyonának 70-90 %-át is eléri, olyan értéket képvisel, amit megtakarításokból egy-egy háztartás csak az életciklus végére tud felhalmozni. Az ilyen lakások elérhetősége tehát attól függ, hogy a megfelelő jövedelemmel rendelkező háztartások képesek-e lakáshitelhez jutni. A modern fejlett gazdaságokban a korszerű lakáspolitikai feltétele a hatékony lakásfinanszírozási rendszer.

A **lakásfinanszírozási rendszereknek** több típusát különbözteti meg az irodalom aszerint, hogy a forrásokat milyen pénzügyi konstrukciókon keresztül szerzi, illetve hogyan juttatja el az érdekelt feleknek:

- **Közvetlen finanszírozásról** beszélünk, amikor a család- vagy egy szűkebb baráti kör megtakarításait csoportosítják át a lakást vásárlók vagy építők számára. Ez a rendszer nehezen bővíthető, és magas tranzakciós költségekkel rendelkezik.
- **Betétyűjtésre épülő rendszerek**, amikor a bank

a betétesek pénzét kölcsönzi a hitelt felvevők részére. Ennek a rendszernek az alapproblémája a lejáratú probléma, miszerint a megtakarítások tipikusan rövid távúak, a hitelek pedig hosszútávúak, ami a kamatok ingadozása miatt komoly kockázatokat rejt.

- **Szerződéses rendszerek**, amikor a beruházásokat megelőzi egy megtakarítási időszak (tipikus példája lakástakarék pénztári konstrukció). A rendszer működőképességét segíthetik az állami támogatások, de az ún. fogyasztói csoportok állami támogatások nélkül is működnek. A rendszer kockázata, hogy piaci feltételek változása miatt a megtakarítók száma csökken, és nem nyújt forrást a hitelt felvevők számára.
- **Jelzálogra épülő rendszer**, amikor a bank jelzálog értékpapírt bocsát ki, és ezt a forrást helyezi ki a lakást vásárlók, építők számára. A kibocsátott jelzálog papírok fedezetét a kihelyezett hitelek törlesztéséből befolyt bevételek biztosítják. A rendszer tipikus kockázati eleme a hitelfelvevők fizetési képessége.
- **Másodlagos jelzálogra épülő rendszerek**, amelyek a kihelyezett jelzáloghitelek csoportosítása révén tőkepiacon elhelyezhető részvényeket bocsátanak ki. Ennek a rendszernek a problémája (ahogy azt a 2008-as válság mutatta), hogy az összehajtott részvények mögötti hitelek minősége nehezen ellenőrizhető a piaci szereplők számára.

A modern piacgazdaságokban működő lakásfinanszírozási rendszerek alapkérdése a kockázatok megosztása, valamint az ún. „közömbösségi-” vagy „erkölcsi kockázat” (angolul „moral hazard”) kizárása. Ez utóbbi akkor lép fel, amikor például a bankok korrekt hitelbírálat nélkül nyújtanak hiteleket arra számítva, hogy nemfizetés esetén az állam átvállalja az adósságot – amire amúgy az alacsony fizetési hajlandósággal rendelkező adósok is számíthatnak. Az ilyen típusú kockázat csökkentésének fontos eszköze a körültekintő hitelbírálat (hiteltörténet, jövedelembecslés, lakásérték ismerete, stb.).

A hiteltermékek egyes jellemzői is befolyásolják a kockázatokat, melyek többek között aszerint változnak,

hogy:

- Jelzálog vagy lízing típusú a hiteltermék
- Milyen garanciák (kezesség, biztosítás, stb.) kapcsolódnak hozzá
- Mekkora a hitel-lakásérték hányados
- Milyen a kamat típusa (fix kamatozású, változó kamatozású vagy halasztott törlesztésű)
- Deviza vagy forint alapú hitelről van szó

Lakáspolitikai szempontjából érdemes két hitelterméket kiemelni. Az **életjáradék lakásért program** (fordított jelzáloghitel) az alacsony jövedelmű, de lakásvagyonnal rendelkező tipikusan idő háztartásoknak nyújt kiegészítő jövedelmet, aminek az ellenértéke a lakásvagyonon. A másik, inkább fejlődő országokban használt termék a mikrohitel, aminek érdekessége, hogy a garanciát egy közösség vállalja.

A lakásfinanszírozási rendszerek (és a lakásrendszer) hatékonyságát a megfizethetőségi indexekkel jellemezzük. A **lakásár-jövedelem olló** azt méri, hogy egy átlagos jövedelmű háztartás hány éves jövedelmével egyenlő egy átlagos lakás ára. Jól működő lakásrendszerek esetében ez a mutató 2-4 között van, de a mutató értéke egy-egy országon belül is eltérhet. A **lakás megfizethetőségi index** azt méri, hogy az átlagos jövedelem mellett felvehető hitel segítségével megfizethető lakás értéke hány százaléka az átlagos lakás értékének. (A hitel feltételei általában: 20 % készpénz arány, 30 %-os törlesztés/jövedelem arány, 25 éves hitel.) A **megfizethető lakások aránya** azt méri, hogy egy átlagos háztartás egy adott piacon a lakások hány százalékát képes megfizetni, az előzőhöz hasonló hitelkondíciók mellett.

10.4. Lakástámogatási rendszerek

A lakáspolitikai lényege a lakáspiac befolyásolása. Vannak olyan támogatási/beavatkozási formák, amelyek nem igényelnek plusz költségvetési kiadást, hanem a meglévő forrásokat csoportosítják át a piac szereplői között (jövedelem újraelosztás).

A lakástámogatás tipikus forrása azonban a költségvetés (azaz az adóbevételek), így nagyon fontos, hogy a támogatás révén elért közvetlen és közvetett társadal-

mi előnyök felülmúlják az adókiivetés okozta költségeket.

A lakástámogatási programok céljukat tekintve három típusba sorolhatóak.

- Általános célok, mint pl. a **lakásszínvonal növelése** tulajdoni támogatáson keresztül. Ennek a támogatási formának a létjogosultsága erősen megkérdőjelezhető, ugyanis a piacgazdaságban a lakásszektor kiemelt támogatása nem indokolt, a tulajdoni támogatások pedig komoly torzításokat visznek a rendszerbe.
- **Szociális támogatások**, amikor a problémát az okozza, hogy a tipikusan alacsony jövedelmű családok lakásfogyasztása nem éri el a „társadalmi minimumot”. Ide tartoznak a szociális lakásprogramok.
- A lakásrendszer szereplőinek a piaci folyamatokhoz való alkalmazkodását segítő programok.

A lakástámogatási rendszerek legfontosabb beavatkozási eszközei a következők:

- építésügyi szabályozás
- lakbérkontroll
- jelzálog érvényesítés
- "kilakoltatás"
- bankok tartalékolási előírásai
- betéti- és hitelkamatok szabályozása
- implicit garancia.

Azok a lakhatási modellek, amelyek kizárják a spekulatív keresletet, és amelyekben a háztartások kevés-

sé vannak kitéve a piaci feltételek gyors változásának, kifejezetten előnyösnek tekinthetők. Ezek támogatása hozzájárul az ingatlanpiac stabilitásához és kiszámíthatóságához (Ilyen modellek például a bérleti szövetkezetek, ahol a bérleti jogok nem képezik adás-vétel tárgyát, vagy a korlátozások mellett értékesíthető közösségi tulajdoni formák.)

A lakástámogatási programok egyik kockázata az ún. **„elszivárgás”** veszélye, ami azt jelenti, hogy a támogatások beépülhetnek az árakba/bérekbe/kamatokba és így nem azokhoz jutnak, akiket a program megcéloz. Például a kamattámogatás könnyen beépülhet a magasabb kamatba, a lakbértámogatás a magasabb lakbérekbe, az építési támogatás a magasabb építési árakba. Mindezt megkönnyíti, ha a kínálati oldalon monopolhelyzet alakul ki, vagy a kínálati oldal szereplői „összejátszanak”. A háztartások preferenciái is korlátozhatják a támogatások hatásait, amire példa, amikor lakás-beruházási támogatásokra a háztartások nem a lakáscélú beruházások növelésével reagálnak, hanem saját forrásaik egyéb fogyasztási célokra való átcsoportosításával.

Fontos látni, hogy a szociális lakástámogatások és az általános jövedelemkiegészítő támogatások hatása sokszor nem választható el egymástól. A lakáspolitikai tehát erősen beágyazódik a jóléti rendszerbe, attól függetlenül nem értelmezhető.

A lakhatási támogatás és az általános jövedelemkiegészítő támogatás összehasonlítása:

Jellemző	Általános jövedelem-kiegészítő támogatás	Lakhatási támogatás
A probléma	Jövedelem hiánya	A lakhatási költségeket fedező jövedelem hiánya
A támogatás indoka	A jövedelmek nem fedezik az alapvető szükségleteket	A jövedelmek nem fedezik a lakhatási költségeket
A program hangsúlya	Jövedelem-kiegészítés	A jövedelmek és a lakásfogyasztás közötti kapcsolat
Cél	Felhasználáshoz nem kötött jövedelem-kiegészítésbiztosítása, hogy a háztartás alapvető szükségleteit ki tudja elégíteni	Jövedelem biztosítása, amely javítja a háztartás lakáshelyzetét (megfizethetőséget, lakásminőséget, lakás és munkahely kapcsolatát, stb.)
Lakásköltségek kezelése	A lakásköltségek nem különböznek a többi kiadástól	A lakáskiadásokat kiemeli a program a háztartás kiadásai közül

A lakástámogatások között megkülönböztetünk **keresleti támogatásokat** (háztartások fizetőképességét segítő) és **kínálati támogatásokat** (lakásépítő, beruházó, és lakást üzemeltető cégek támogatása). Az elmúlt 30 évben ezek a támogatások általában csökkenő trendet mutattak, és a kínálatitól a keresleti támogatások felé tolódtak el.

A támogatások másik fontos osztályozása a tulajdonhoz illetve bérlőhez nyújtott támogatások megkülönböztetése. Ez például az adórendszeren keresztüli közvetett támogatások elemzésénél válik lényegessé, hiszen a saját tulajdonú ingatlan "hozamát" a tulajdonos adómentesen élvezzi, míg a bérelti szektorban a lakbért adózott jövedelemből fizetik a bérlők. E "torzítás" kompenzálását célozza az "inputált rent" elnevezésű adó, amit több országban alkalmaztak, bár bonyolultsága miatt nem vált általánossá.

10.5. Lakásproblémák Magyarországon és innovatív megoldások

A hazai lakásrendszer és lakáspolitikája az elmúlt 25 évben komoly változásokon ment keresztül. Magyarországon a rendszerváltás után egy torz lakásstruktúra jött létre, aminek egyik legfontosabb eleme a lakásállomány tulajdoni összetétele volt. Bár pontos adatok nincsenek (a magán bérlakásokat üzemeltető tulajdonosok jelentős része ugyanis nem jelenik meg a statisztikákban), de becslések szerint a lakott lakásállomány 90%-ában a tulajdonos vagy családtagja lakik, 2 %-ában önkormányzati bérlő, és 8 %-ában magánbérlő. De a lakásstruktúra nem csak emiatt torz! A lakások területi megosztása nem követi az igényeket, így a gazdasági lehetőségekkel rendelkező térségekben lakáshiány van, míg az elmaradottabb térségekben lényeges lakástöbblet jelentkezett. További jellemző a nem lakott lakások magas aránya (2011-ben a lakásállomány 12 %-a, kb. 450 ezer lakás), ami nem korlátozódik az elmaradt vidékekre. Ez arra mutat, hogy sokan szabályozási okok miatt kockázatosnak tartják üres lakásaik kiadását. A lakásállomány ugyanakkor egyre kevésbé korszerű, ami nem csak az energia-hatékony megoldások hiányát jelzi. Az életmód változásából, a demográfiai folyamatokból és a jövedelmekből adódó

keresletváltozást a lakásállomány nem volt képes kielégíteni, illetve a szabályozási-támogatási rendszer olyan megoldásokra ösztönözte a háztartásokat (pl. szuburbanizáció), aminek költségeit egyre kevésbé tudja a társadalom fizetni.

A mai lakásproblémák jelentős része azzal függ össze, hogy az alacsony jövedelmű háztartások nem jutnak megfizethető bérelti lakásokhoz, és vagy nagyon alacsony minőségű lakásokba kényszerülnek, vagy kiszorulnak a városi lakáspiacról. Erre a helyzetre jelenthet megoldást pl. az ún. „szociális lakástársasági modell” (SZOL), amely kísérleti jelleggel a hazai intézményi viszonyok között is működethető. A SZOL fontos eleme, hogy a lakberek szabályozottak, kiszámíthatóak és a piaci viszonyokhoz is alkalmazkodnak. A bérlők lakbérköltségei nem változnak rövidtávon, és a tulajdonosok is megelégednek egy stabil lakbérbevétellel. A modell tehát kiküszöböli a lakbéringadozást, de ahhoz, hogy megfizethető legyen a lakbér, lakbértámogatást kell adni az arra rászorulóknak. Általában ez a javaslatok leggyengébb pontja, mert a jövedelmek nehezen mérhetőek.

Az olyan lakás piacokon, ahol keresleti nyomás van (tehát építeni kell) egy bérlői szövetkezeti modell jelenthet megoldást, aminek a lényege, hogy az új lakás költségeit beépítik a lakbérbe, aminek a megfizethetőségét a lakbértámogatás és a hitel- és/vagy telektámogatás biztosítja.

Ezek az innovatív lakáspiaci megoldások egyelőre még csak kísérleti stádiumban vannak, de ezek alapján elindulhat egy országos rendszer kidolgozása, amelynek keretei között a működés és a támogatás szabályai standardizálhatóak, a támogatás nagyságrendje megbecsülhető.

ajánlott irodalom

- Hegedüs József
Lakáspolitikai és a lakás piac – a közpolitika korlátai
Esély, 17(5): 65-100. ,2006
- Hegedüs József, Horváth Vera és Somogyi Eszter
Új típusú közösségi bérlakásrendszer (KBR) kiépítése: A Szociális Lakásügynökségek – egy innovatív lakáspolitikai megoldás
A tanulmány az Open Society Foundations támogatásával készült, a Habitat for Humanity Magyarország és a Városkutatás Kft. közös projektjének keretében. Városkutatás Kft. 2013. November.
http://www.mri.hu/wp-content/uploads/2013/11/131120_20oldalas_v%C3%A9gleges.pdf
- Körner Zsuzsa
Az európai és a magyar telepszerű lakásépítés története 1945-től napjainkig – Urbanisztikai Füzet 4.
Budapest, Terc, 2006
- Körner Zsuzsa
A telepszerű lakásépítés története Magyarországon, 1850-1945
Budapest: Terc, cop. 2004.
- Körner Zsuzsa
Városias beépítési formák, bérház- és lakástípusok
Budapest, Terc, 2010

ellenőrző kérdések

- Miért speciális áru a lakás?
 - Milyen lakásfinanszírozási rendszereket ismer?
 - Milyen indexek mérik a lakásfinanszírozási rendszereket?
- Milyen célokat követhetnek a lakástámogatási rendszerek? Milyen eszközei lehetnek?
 - Mi a különbség a kínálati és keresleti lakástámogatások között?
 - Mi jellemzi a mai magyar lakásállományt? Melyek a fő problémák?



FOTÓ: CSANÁDI GÁBOR

VÁROS ÉS KERESKEDELEM 11

SZABÓ JULIANNA PHD

Mit árultak a középkori piacon?
Miért épült a Nagyvásárcsarnok?
Hogyan befolyásol minket egy bevásárlóközpont?
Mitől szaporodnak a “nagy dobozok”?

A 2. fejezetben szó esett róla, hogy a városok kialakulásának alapja a helyzeti energiák, azaz a nagyobb földrajzi távolságban lévő erőforrások kihasználása. A településföldrajz szerint különösen nagy eséllyel alakulhatnak ki városok az különböző tájak határán, hiszen ott a különböző termékek kicserélésére: kereskedelemre nyílik lehetőség.

Az azonos adottságú területeken is kialakul kereskedelmi tevékenység, mihelyst a mezőgazdasági termelésből akár minimális felesleg származik. A termény és a szaporulat piacra vitelében, a kézműipari termékek megszerzésében fontos szerepet játszanak a **vásárhelyek**. A vásárjogok adományozása a földesúrnak is érdeke, hiszen a vámokból pénzbevételezre számíthat. Egyes esetekben városodottság nélkül is kapnak települések vásártartási jogot, sőt, akár mindennemű település nélkül is létrejönnek vásárhelyek. Többségükben azonban a középkori városok jutnak kiváltsággént **vásártartási joghoz**.

11.1. Kereskedelem a középkorban

A középkori városban meg kell különböztetnünk a napi vagy heti piacot, amely a város nem mezőgazdasággal foglalkozó lakosságát élelmiszerral látja el, illetve az évente tartott sokadalmat vagy vásárt, amely a gabona, bor, az állatszaporulat, kézműves cikkek cseréjére szolgál.

A **heti piacot** a városi jogkönyv szabályozta. Budán hetente két piacot is tartottak: szerdán a németek a mai Mátyás templom környékén, szombaton a magyarok a Magdolna templom mellett. Az alapvető élelmiszereknek kiemelt figyelmet szenteltek. Húst és finom pékárut csak épített boltból: mézsárszékből vagy zsemlyeszékből lehetett árulni, a mértékeket a város szigorúan ellenőrizte. A rozskenyeret, zöldséget, gyümölcsöt, tejterméket már bódéból vagy ponyváról adták.

A jelentősebb városok állandó üzletekkel is büszkélkedhetnek, amelyekben elsősorban a tartós élelmiszereket és iparcikkeit árusították. A kereskedők hierarchiájának legalsó szintjén álltak a patikusok, akik nemcsak gyógyszerekkel, de fűszerekkel is kereskedtek, egyfajta

szatócsook voltak. A kamarások vagy boltosok vegyes árukészlettel rendelkeztek: cukrot és készruhákat is árultak. Rangban eggyel feljebb álltak a „posztómetők”, akik messziről érkezett textillel kereskedtek, de csak felvágva volt joguk eladni a kelmét.

Sokadalom vagy vásár évente egyszer vagy kétszer volt, de Pest városa a huszadik századra évi kilenc vásárral is büszkélkedett. A sokadalomra nagyobb régióból érkeztek az áruk. A nagy városok vásárain a nagy kínálat az azévi termés összehasonlítását is lehetővé tette, így egyfajta mérceként működtek a terménytőzsdék 19. századi kialakítása előtt. A nagy vásárok területét általában szakosodva – marhavásártér, lóvásártér, baromfivásártér, szénapiac, fapiac, gabonapiac, stb. –, a városon kívül alakították ki, a helyigény, a tűzveszély és a környezeti terhelés miatt. A városok fejlődése során a vásártereket fokozatosan kijebb telepítették, és a régi vásártér fejlesztési területként szolgált a város számára.

Komolyabb vagyona azonban a középkorban csak a **távolsági kereskedelem**ből lehetett szert tenni. A középkor infrastruktúrájában a nagy tömegű áru szállítása nagy távolságba csak vízi úton volt lehetséges, így a kereskedelmi útvonalakat első sorban a tengeri útvonalak és a hajózható folyók jelentették. A magyar királyságban az első árumegállító kiváltságot Esztergom, majd Pest, Buda és Győr kapta, amely lehetőséget adott a Dunán folyó távolsági kereskedelem lefőződésére. A nemzetközi kereskedelem nagy útvonalai azonban az európai geopolitikát is befolyásolták. Az egyik ilyen útvonal a Balti- és az Északi-tenger térségében haladt. A Német Lovagrend hódításai nyomán kialakuló fa-, só-, hal-, prémkereskedelemben gazdagodtak meg a part és a folyótorkolatok városai, és hozták létre érdekeik védelmében a hatalmas **Hanza Szövetséget**. A Földközi tenger kereskedelmi útvonalai azért voltak fontosak, mert a keleti luxuscikkek – fűszer, selyem, drágakövek, porcelán – európai importja a Selyemúthoz csatlakozva erre bonyolódott. A Földközi tenger ellenőrzéséért az itáliai és dalmát kikötővárosok folyattak küzdelmet, ebből származott a középkori tengeri hatalmak, így **Velence és Genova** gazdagsága. Először a nagy földrajzi felfedezések változtatták meg ezeket az erőviszonyokat. Amerika felfedezésével és a

gyarmatosításokkal előtérbe kerültek az Atlanti óceánon át futó kereskedelmi vonalak, háttérbe szorítva az eddigi nyerteseket, és lehetővé téve **Spanyolország, Portugália, Hollandia és Anglia kikötővárosainak** újkori felemelkedését.

A nagykereskedők a középkori város leggazdagabb polgárai voltak, házaik a piacteret díszítették. Az építészeti különbségek ellenére a **kereskedőházak** logikája hasonló volt attól függetlenül, hogy az épület Telc főterén, a Grand Canale partján állt vagy egy amszterdami gracht-ra nézett: az alsó szinten az áru tárolására szolgáló nagy belmagasságú, boltozatos helyiségek helyezkedtek el, felettük vagy mögöttük sorakoztak az adminisztráció kisebb helyiségei, hátulra és a felsőbb szintekre pedig a család lakó és reprezentációs helyiségei kerültek. A városba érkező idegen kereskedők áruikat a **lerakatok**ban rakodták le, itt fizették meg a harmincadvámot, itt folytak a nagybani ügyletek, általában itt volt a város hiteles mérlege is. A lerakatok a kereskedővárosok legjelentősebb építményei közé tartoztak, de csak a szárazföldi városokban álltak a piactéren. A kikötővárosokban a kikötőkhez közel helyezték el őket, például Buda lerakata nem a Vár területén, hanem a Duna-parton állt.

11.2. A városi kereskedelem az ipari forradalom után

Az ipari forradalom megváltoztatta a városi kereskedelem arculatát, elsősorban az élelmiszerkereskedelemben. A városnegyedek piacai egyre kevésbé voltak képesek friss áruval ellátni a lakosságot, és egyre nehezebb volt a higiéniai és minőségi követelmények ellenőrzése. A 19. század városai egyre több szolgáltatást vettek a kezükbe, így az alapvető élelmiszerellátást is. Az európai nagyvárosok **zárt vásárcsarnokokat** építettek a kor legmagasabb technikai színvonalán. Budapest a Millennium idején 6 vásárcsarnokot építtetett a legnépesebb kerületek központjában, általában hagyományos piactereket kiváltva (Fővám tér, Rákóczi tér, Klauzál tér, Hunyadi tér, Hold utca, Batthyány tér). A Nagycsarnok piacként és elosztó központként is működött. Az Alföld felől érkező áru hajón és vasúton közvetlenül érhetett el az épületet. A biztonságos élelmiszerláncához tartozott a vágóhidak ellenőrzése is. A hűtési technológia hiánya miatt fontos

volt, hogy a húst minél rövidebb ideig kelljen szállítani, ezért a Ferencvárosban épültek fel a Főváros vágóhidjai, ahova vasúton érkeztek az állatok. Ugyanezen a területen épült ki Budapest híres malomipara, amely nem csak a helyi szükségletekre termelt. A vágóhidak és malmok környékén a feldolgozóipar telepedett meg olyan márkákkal, mint az Unicum vagy a Herz szalámi.

A piacok és vásárcsarnokok a szupermarketek és hipermarketek elterjedése után is megőrizték népszerűségüket, egyes esetekben turisztikai attrakcióvá is váltak, mint a Nagycsarnok Budapesten, vagy a halpiac Velencében. Mivel gyalogosan, közösségi közlekedéssel és autóval is elérhetők, felhasználják a mai kereskedelmi technológiákat (pl. bevásárlókocsi vagy házhozszállítás) napjainkban is a városrészek központi elemei, találkozási pontjai.

Az iparcikkek kereskedelmében a lakosság növekedése a **boltok** szakosodásához vezetett. Az egy család által tulajdonolt és működtetett kis szatócsboltok a környéket látták el mindennapi cikkeivel („gyarmatáruval”). A fővárosban azonban megjelentek az előkelő, neves szakboltok: papírkereskedések, drogériák, könyvkereskedések, játékboltok, rövidáru-kereskedések, stb. Az egyes szakkereskedések sok esetben a város egy-egy területén csoportosultak, **kereskedelmi klaszterek** alakultak ki. Ezek az üzletek növekvő számú alkalmazottat tartottak. A forgalmas útvonalakon a boltok versengeni kezdték a sétálóknak kegyeiért, ennek eredménye a gyakran az egész homlokzatot befedő feliratok, a kirakatok fejlődése és a változatos boltcégek erdeje lett, amely meghatározta a bevásárló-utcák képét.

A 19. század végén új kereskedelmi formák születtek: először a bazár, később az áruház. A kereskedők fontos célja volt, hogy a születő polgárságot megnyerjék a vásárlásnak, ami addig nem volt elegáns dolog, többnyire a cselédség végezte. Ehhez elegánsabb körülményeket kellett teremteni. Az egyik – inkább ingatlanfejlesztői – kísérlet a bazár volt. Az ingatlanfejlesztő gyalogos átjárót nyitott két utca között, üvegboltozattal fedve, a földszinti bérbe adandó kis üzleteket erre nyitotta. A bazár a város legforgalmasabb központjában alakult, építtetője a legjobb anyagokat, legegánsabb bútorokat alkalmaz-

ta, az üzletek – máig – drága, márkás holmikat árulnak. Budapesten az első az azóta lebontott Haris bazár volt, ma sajnos csak a Párisi udvar épülete áll. A bazár az építészeti gondolat alapján mindenképpen a bevásárlóközpont elődjének tekinthető.

Az **áruház** nemcsak a nagypolgárságot, de egy jóval szélesebb réteget próbált becsábítani, építészeti és kereskedelmi eszközei is ehhez igazodtak. Fő vonzereje az áruk nagy tömege és addig egy üzletben elképzelhetetlen változatossága volt. Ezt a bőséget kellett a vásárló számára folyamatosan érzékeltetni, ezért gyakran használták az átriumos, galériás kialakítást (pl. Galeries Lafayette). Budapest első áruházát, a Párisi Nagy Áruházat Goldberger Sámuel nyitotta 1892-ban a Rákóczi úton, majd egy tűzeset után 1908-ban új épületben az Andrássy úton. Az áruház nemcsak vásárlásra, hanem szórakozásra is csábított, a tetőterasz nyáron panorámateraszként, télen korcsolyapályaként üzemelt. Az 1926-ban nyílt Corvin Áruház kereskedelmi koncepciója már sokkal szélesebb tömegeket célozott meg. A nagy tételben történő eladás miatt árai a kisebb üzleteknél alacsonyabbak lehettek. Már elhelyezésénél is figyelembe vették, hogy a vidékről a Keleti, illetve a Nyugati pályaudvarra érkező vásárlók a leggyorsabban érhessek el. Az osztályok között Magyarország első mozgólépcsője segítette a tömegek áramlását. Először vezették be a szezonvégi kiárusítókat, a csomagküldő szolgálatot.

11.3. A kereskedelem változása a szocializmusban

1948-ban az államosítás elérte az üzleteket is. A szocialista várostervezésben a kereskedelmet nem profittermelő tevékenységnek, hanem az oktatáshoz, egészségügyhöz hasonlóan a lakossági ellátás részének tekintették, ezért például ott is hoztak létre kereskedelmi egységeket, ahol azok piaci alapon nem lettek volna életképesek. Összességében azonban az áruhiánnyal párhuzamosan csökkent a kereskedelemben dolgozók aránya, és az egy főre eső kereskedelmi felületek növekedése is elmaradt a nyugati országokétól.

A nagykereskedelmet és a kiskereskedelmi egységeket is országos méretű vállalatokba szervezték. So-

katmondó volt a kor bugyuta reklámszlogenje: „Cipőt a cipőboltból!” A városi élelmiszerkereskedelem vállalata, a Községi Élelmiszerkereskedelmi Rt. csak Budapesten többszáz boltot üzemeltetett, így a „közért” az élelmiszerbolt szinonimájává vált.

Az 1956-os forradalom után fontosabbá vált a lakosság szükségleteinek kielégítése. A hatvanas évektől növekedett az áruválaszték és a kereskedelem technológiai újításainak egy része is elérte a magyar kereskedelmet. A **hűtőlánc** kiépítése lehetővé tette, hogy a lakossághoz közeli élelmiszerboltok is árusítsanak romlékony árut (húsféléket és tejtermékeket). 1964-ben megnyitották az első **önkiszolgáló rendszerű üzletet** is. Az ABC-k, azaz a 2-300 négyzetméter alapterületű, friss és tartós élelmiszert is önkiszolgáló rendszerben árusító boltok váltak a hetvenes években létrehozott lakótelepek élelmiszer-ellátásának alapegységévé. A községi élelmiszer-ellátást hasonló módon szervezték át, azzal a különbséggel, hogy a falusi kereskedelem szövetkezeti láncba szerveződött, és a boltok mindennapi iparcikket is árultak. Ez a kereskedelmi forma megfelelt az ugyanebben az időben Nyugat-Európában már elterjedt **szupermarket**-nek. Az ABC-k gyalogos megközelítéssel mintegy 5000 ember szükségleteit voltak hivatva ellátni, és a tervezett lakótelepek és községek központképző elemévé váltak.

Az iparcikk-kereskedelem a budapesti történeti városrészekben megmaradt a meglévő bolthálózatokban, azonban a kiépülő budapesti lakótelepek, illetve a középvárosok iparcikk-kereskedelmét áruházak formában oldották meg. Ekkor épült a Sugár, a Flórián, a Skála és szinte minden kisvárosunk központi áruháza. Az áruházak ellátási körzete az ABC-knél nagyobb volt, Budapesten ezért elsősorban a nagy lakótelepek központjához, a sugárirányú kötőpályás közlekedés nagy átszálló pontjaihoz, vidéken a kisváros központjához, a környéket fel-táró buszjáratokhoz kapcsolódtak.

11.4. Kereskedelem a rendszerváltás után

A rendszerváltás után a magyar kereskedelem mind az egy főre jutó kereskedelmi felületben, mind a kereskedelmi felületek hatékonyságában, mind a kereskedelmi formák tekintetében elmaradt a nyugati mutatóktól. A kilencvenes évek elejét a statisztikákban a kereskedelmi egységek számának robbanása, ugyanakkor az egy üzletre jutó alkalmazottak számának zuhanása jellemezte. A számok mögött sok kisméretű családi bolt vagy butik rejtőzött, amelyek részben a létező térbeli vagy választékbeli hiány kielégítésére (pl. minőségi konfekciós divatár, szórakoztató elektronika), részben a gazdasági válság kényszeréből jöttek létre. Építészetüket az átgondolatlan-ság, tökeszegénység, a szükségmegoldások jellemezték (pl. garázsból, pincéből, lépcsőkar alatt kialakított üzlethelyiségek).

A kilencvenes évek második felétől újra emelkedett a magyar vásárlóerő, meglódult a lakosság motorizációja. Erre támaszkodva, és a későn ébredő városszabályozás hiányosságait kihasználva két nagy területű kereskedelmi létesítmény jelent meg: a bevásárlóközpont és a hipermarket.

A **bevásárlóközpont (mall)** koncepciója Amerikából származik, és ötletét eredetileg éppen a történeti belváros hiánya szülte. Victor Gruen építész, a bevásárlóközpont atyja a hagyományos amerikai mall-t Bécs belvárosának mintájára szolgáltatási, szórakoztató és közösségi funkciókkal kiegészítve, magas építészeti minőséggel olyan helyé akarta tenni, amely a lakosság számára helyettesíti a történelmi központot. Alapelvei a következők voltak:

- A vásárlást nem ellátásként, vagy szükséges tevékenységként kell tekinteni, hanem rekreációs tevékenységként, amely a család minden tagjának szórakozásához hozzájárul.
- A bevásárlóközpontban városi élményeket és látványosságokat kell nyújtani anélkül, hogy a városi környezet kellemetlenségei (például zaj, szemet, de akár csak a szegények látványa is) érhetnék a közönséget.
- A vásárlást közösségi és kulturális események

szervezésével kell kiegészíteni.

- A bevásárlóközpontban mesterségesen kell szabályozni a klímát, hogy a külső időjárási körülményektől, évszaktól és napszaktól függetlenül lehessen megvalósítani a hagyományosan kültéri tevékenységeket (pl. kávézás a teraszon és korszolázás)
- Olyan építészeti környezetet kell létrehozni, amely attraktív a látogatók – általában a középosztály tagjai – számára, az építészeti stílusok bevált motívumait felhasználva, biztonságot, gazdagságot, gondozottságot és tisztaságot sugallva.
- A gépjármű és gyalogos forgalmat szét kell választani: a mallnak a lehető legjobb lehetőséget kell nyújtania az autós megközelítésre és a parkolásra (gyorsan, gördülékenyen, biztonságosan és ingyen), ugyanakkor a parkoló-övezetet elhagyva egy kizárólag gyalogos világ kialakítására van szükség.

Ma a bevásárlóközpont építése nagy tőkét megmozgató, igen jövedelmező ingatlanfejlesztési projektté vált. Az építészeti megoldásokat ezért a kereskedelmi forgalom maximalizálásának rendelik alá. A látszólag sokféle alaprajzi kialakítás mögött azonos alapelvek rejtőznek: a közönséget úgy kell a bevásárlóközpont terében mozgatni, hogy a lehető legtöbb üzlet előtt el kelljen mennie. Ezt szolgálja egyrészt a „súlyzó-elv”, a kijáratok és a nagy területű, nagy forgalmú funkciók (pl. szupermarket) elhelyezése az alaprajz ellentétes szélein, a közönségattrakciók (pl. szökőkút) elhelyezése a fő útvonalról kieső részeken, de akár a gyalogos áramlás mesterséges eltérítése a mozgólépcsők elhúzásával.

Fontos tervezési szempont az optimális boltstruktúra, a retail-design kialakítása is. A kereskedelmi szakások területén az elmélet megkülönbözteti a kényelmi, összehasonlító és rekreációs vásárlást. A **kényelmi vásárlás** a mindennapi cikkekre (pl. élelmiszer, újság, drogéria) jellemző, ekkor a vásárló a legközelebbi vagy legegyszerűbben, leggyorsabban megközelíthető helyen vásárolja a sztenderdizált terméket. Az **összehasonlító vásárlás** az iparcikkekre (cipő, konfekció, szórakoztató elektronika, háztartási gépek, stb.) jellemző, ahol a vá-

sárlás előtt felmérjük a minőségi és árbeli különbségeket, és az adott cikkért messzebbre is hajlandók vagyunk utazni. A **rekreációs vásárlás** jellegzetes példája a szuvenír, ahol a vásárlás nem szükségletből, hanem a séta, nézelődés közben hirtelen feltámadó vásárlási kedvből adódik. A bevásárló központ mindhárom vásárlási szokást igyekszik kielégíteni: míg az élelmiszerboltok és mindennapi szolgáltatások a központ rendszeres látogatását biztosítják, a hasonló profilú boltok sokasága az összehasonlítható vásárlás lehetőségét nyújtják, a kellemes környezet, az éttermi szolgáltatások és a látványosságok a tartózkodás rekreációs jellegét szolgálják és az alkalmi vásárlási döntéseket segítik elő.

Amerikában a mall-ok az autós vásárlás igényeit elégítik ki, ezért jobbára a településszövettől függetlenül, autópályák kereszteződésében jönnek létre. Európában a kevésbé motorizált életforma és a történelmi városok meglévő népsűrűsége miatt a bevásárlóközpontok a városok vásárlóerejére igyekeznek rátelepedni. Budapest második bevásárlóközpontja, a Duna Pláza elhelyezése jól tükrözte ezt a törekvést: a fejlesztés a frissen kétszer három sávval kiépített Váci útra került, ugyanakkor közvetlen metrókapcsolattal rendelkezik. A beruházás során figyelembe vették a meglévő lakótelepi környezet valamint a Duna-parton és az agglomerációban potenciálisan létrejövő magasabb presztízsű lakóterületek vásárlóerejét.

A bevásárlóközpontok méretüknél és a kereskedelem koncentrációja miatt nagy hatással vannak környezetükre. Az autós kiszolgálás támogatása növeli a városon belüli gépkocsiforgalmat, és a közvetlen környezetben fennakadásokat okozhat. Történelmi városi szövetben a meglévő városi kiskereskedelem elől elszívják a vásárlóerőt, így a kis boltok tönkremennek, a kereskedelemben foglalkoztatottak száma csökken. Különösen károsak a kisvárosokban, ahol egyetlen bevásárlóközpont az egész város hagyományos kereskedelmét tönkreteheti. A bevásárlóközpontok építészeti kialakítása általában igénytelen, mivel a tervezők csak saját belső mesterséges világára koncentrálnak, ezért a városban nagy tagolatlan tömegeket, nyílás nélküli homlokzatokat hoznak létre. A káros hatások csökkentésére a bevásárló köz-

pontok létrejöttét Európában szigorúan szabályozzák:

A bevásárlóközpont városszerkezeti helye a városközponton kívül, a nagyváros kereskedelemhiányos lakóterületein, illetve az agglomerációs közlekedés váltópontjain (intermodális csomópontjaiban) van, amelyek megközelítése mind autóval, mind nagy teljesítményű kötöttpályás közlekedéssel (metró, elővárosi vasút) lehetséges. A bevásárlóközpont építészeti kialakításánál meg kell követelni, hogy az épület minőségi közterületeket hozzon létre maga körül, és lehetőséget kell adni ezeknek a területeknek a kereskedelmi fejlődésére. Ezekkel a feltételekkel lehetőség van rá, hogy a bevásárlóközpont körül a városrész valódi központja fejlődjön ki.

A **bevásárló- vagy tematikus utcák** mozgalma a bevásárlóközpontokhoz hasonlóan Amerikából indult (new urbanism), célja, hogy javítsa a hagyományos bevásárló utcák versenypozícióját. A mozgalom a bevásárlóközpontok saját eszközeit használja fel ellene:

- klaszterszervezést,
- hatékony parkolásmenedzsmentet,
- a környezet esztétikájának, biztonságának, tisztaságának növelését,
- közös promóciót,
- hagyományteremtést, kulturális és szórakoztató rendezvényeket.

A bevásárló utca szervezése lehet alulról történő kezdeményezés, vagy városfejlesztési akció, de hatékony csak az érintettek – boltosok, lakók, önkormányzat – széles körű részvételével lehet.

A **hipermarket** rendkívül nagyméretű (akár több ezer négyzetméteres), a városból kivezető autópályák mentén, alacsony intenzitással kiépített, kizárólag autós vásárlásra kialakított élelmiszer-áruház. Megjelenése gyakorlatilag megfordítja a városi élelmiszer-kereskedelem logikáját: ezentúl nem a kereskedő építi ki a városi bolthálózatot a megfelelő tároló- és hűtőkapacitással, és nem ő látja el a városzéli raktárból az egységeket, hanem a vásárló utazik a városzéli áruházba, és a tároló- és hűtőkapacitások a háztartásokban épülnek ki. Mindezek miatt a hipermarketek feltétele a háztartások megfelelő motorizációja, illetve az otthoni tárolás és hűtés feltételeinek kialakulása.

A hipermarket a nagy tömegű bevásárlás és az alacsony ingatlanköltségek miatt alacsonyan tudja tartani az árakat, ami legfőbb vonzereje. (Az utazás és az otthoni hűtés-tárolás költségeit az emberek ritkán veszik számításba.) A rendszerváltás után az élelmiszerkereskedelem egyre nagyobb hányada tevődött át a hipermarketekbe. A hagyományos városi szupermarket-hálózat és a kialakuló családi boltok kevésbé bírták az árversenyt, így a városi élelmiszerkereskedelem elsorvadt. Sűrűbb bolthálózat csak ott maradt meg, ahol a lakosság jelentős része nem rendelkezett gépkocsival, így rászorult a drágább helyi kereskedelemre.

Az árak minimalizálása érdekében a hipermarket környezetromboló: a zöld mezőbe telepített, építészet nélküli dobozokat felszíni parkolók sivataga veszi körül. Ugyanez jellemzi azokat a szakáruházakat, amelyek elsősorban a nagy raktározási helyszükséglet és az autós szállítás miatt (pl. barkácsáruház, bútor, háztartási gépek, kertészet, stb.) választják az agglomerációs helyszínt. A „nagy dobozok” ma már minden nagyváros bevezető autópálya-szakaszait elcsúfítják, növelik a gépkocsiforgalmat, pazarolják az energiát, városi teret és a vásárlók idejét. Az utóbbi években a városi élet reneszánszával, az üzemanyag drágulásával és a minőségi élelmiszer iránti kereslet növekedésével újra fellendülni látszik a városi, szupermarket-léptékű élelmiszerkereskedelem. A „nagy dobozok” alternatívája azonban valószínűleg az e-kereskedelem és a házhozszállítás, a városi smart-kereskedelem megvalósulása.

ajánlott irodalom

- Gyáni Gábor
Középosztályi fogyasztási kultúra és az áruház
Budapesti Negyed16 - 17/1997
- VITAL CITIES
Kiskereskedelem Budapesten
Studio Metropolitana ,2006
- Erki Edit
A hétköznapi Budapest
Erki Edit: Pest-Budától Budapestig, Officina '96 Kiadó
- Lukovich Tamás
Egy új világ körvonalai: a kereskedelem és a város átalakulása
Falu Város Régió 7-8/1997
- Gauder Péter
A bevásárlási forradalom hatása a városfejlesztésre
Falu Város Régió 9-10/1997
- Csató Tamás
Belkereskedelem
Magyarország a XX. Században, Babits Kiadó, Szekszárd, 1996-2000, II. kötet.
<http://mek.oszk.hu/02100/02185/html/358.html>

ellenőrző kérdések

- Mely városok játszottak fontos szerepet a középkor távolsági kereskedelmében?
 - Mi a piac és a vásár/sokadalom közti különbség?
 - Miért épült a Vásárcsarnok? Ki építette?
 - Hasonlítsa össze a bazár és az áruház kereskedelmi koncepcióját!
- Hasonlítsa össze a hipermarket és a bevásárlóközpont városszerkezeti helyzetét, építészeti kialakítását és kereskedelmi koncepcióját!
 - Véleménye szerint hogyan változtatja meg az e-kereskedelem a városi kereskedelmet az elkövetkező évtizedekben?

UNICUM®
UNICUM

CAFÉ VIAN

CAFÉ VIAN
Special Offers

Pastas
Garlic flavoured Scampi s
and mussels with Spaghett
Tortellini stuffed with Spina
and ricotta cheese and pest
Spicy tagliatelle with Chi
breast Stripes
Spicy beef filet stripes w
grilled vegetable & penne

Supper
Daily Cream Soup
Grilled Fruit Soup
Honeycomb Marmalade Soup
Fried Onion Soup
Spicy Potato Cream Soup
Honeycomb Potato Gratin
Turkey Sage Terrine
Chest Nut Custard
Fish Courses
Sardines
Sardines
Baking Beans
Sole
Fruit Tart
Sole Fillet
Pike 2 People

Menu board with various food items and prices.



FOTÓ: CSANÁDI GÁBOR

HELYI GAZDASÁG ÉS GAZDASÁGFEJLESZTÉS 12

BALÁS GÁBOR

Része-e a budaörsi hipermarket a budapesti gazdaságnak?
Miért települ minden antikvárius a kiskörútra?
Mit adhat, mit kaphat egy város a helyi gazdaságtól?
Mit tehet az önkormányzat a helyi gazdaságfejlesztésért?

12.1. A városok és a gazdaság fejlődésének szimbiózisa

Csak az a város fejlődik tartósan, amelynek a gazdasága is jól prosperál. Ahol jól megy a vállalkozásoknak ott több a munkahely, több ember szeretne költözni, de oda még több vállalkozás is szeretne megtelepedni, hogy maga is részesévé válhasson a pezsgő gazdasági körforgásnak. Ahova az emberek és a vállalkozások költöznek, ott van fizetőképes kereslet a kultúrára, az egy élhetőbb, városiasabb, izgalmasabb hellyé válik. Ahol várhatóan növekszik az új betelepülők száma, ott pezseg az ingatlanpiac és kevésbé valószínű tartósan leromlott városi területek kialakulása. **A gazdaság és a város fejlődésének egymásra támaszkodása a gazdaság lényegéből, a cseréből az emberek közötti együttműködésből következik.** A cserére és együttműködésre ott van leginkább lehetőség, ahol nagyszámú ember találkozik és képes felajánlani valamilyen általa termelt felesleget (termékben vagy szabadidőben). A gazdaság, mint önálló társadalmi szféra létrejöttét tulajdonképpen a helyi gazdaságok, a városok létrejöttének köszönhetjük.

A városok fejlődése és kialakulása szorosan összefonódott gazdasági szerepükkel. **Adminisztrációs szerepkörüknek** köszönhetően létrejött az a „középsztyály”, amely már nem termelte a javakat, hanem elsősorban fogyasztóként, nagy tömegben rendelt meg árut, **szolgáltatást**. Jövedelmük, szabadidejük így vonzotta a kereskedelem, a gazdaság szereplőit, olyan speciális szolgáltatások iránt is keresletet támasztva, mint a vendéglátás vagy kultúra. Sok város direkt gazdasági, **kereskedelmi funkcióval** jött létre, esetleg eleve kereskedelmi jogositványoknak köszönhetette fejlődését (árumegállítási joga), ahol **az áruk cseréje (vásárok)** miatt gyűltek sokan össze. Az **ipari termelést** is a városok létének köszönhetjük. Itt alakultak ki az kézműves céhek, később a manufaktúrák majd a gyáripari termelés. Nem utolsósorban a városokban koncentrálódó emberfők sokasága tette lehetővé a tudás-termelést és megosztást és annak intézményesülését az iskolák, egyetemek kialakulását, a modern gazdasághoz szükséges **tudástőke felhalmozását**. Mára a gazdaság (termelés, jövedelem, beruházás, innováció, fogyasztás) a városokban koncentrálódik.

A városokban jött tehát létre koncentráltan mindaz, ami a gazdaság működése kapcsán a legfontosabb a nagy mennyiségű és jó minőségű **humán erőforrás (lakossági koncentráció), a csere intézményei (piacok), a specializáció (technológia), az innováció és a tőke, jövedelem koncentráció.**

A városok létrejötte és növekedése, fejlődése a gazdaság működését is átalakítja, és egyre fontosabbá válik a gazdaságban mindaz, amit a város kínál: a városi erőforrások a termelésben (különösen a humán erőforrás és a tőke a földdel szemben) és a szereplők közelsége, a lokalitás, mint a gazdasági együttműködés költségét csökkentő tényező.

A gazdasági fejlődés is egyre inkább a városokba összpontosult. Így magát az urbanizációt is a gazdasági racionalitás indította el és mozgatja. Míg kezdetben az ipar munkaerő szükséglete vonzotta az embereket a városba, később öngerjesztő folyamattá válik, és a városi lét indukálta technológiai fejlődésnek köszönhetően a városi szolgáltatások és az irántuk növekvő kereslet (jövedelem, szabadidő többlet) válik a legfőbb hajtóerővé.

A városi térben lévő közelség (vagy néha adminisztratív szabályzás) biztosította, hogy kialakuljanak azok az ágazati együttműködések, **klaszterek**, amelyekben a gazdaságot hajtó csere felgyorsul és a gazdaságot is felpörgeti. Mára a gazdaságban az innováció és a városok (és a bennük lévő klaszterek), mint termelő egységek közötti versengés lett a gazdaság fő hajtóerejévé.

12.2. A helyi gazdaság definiálása

Na de mi is az a helyi gazdaság, amelynek a prosperitása ilyen mértékben meghatározza egy város fejlődését? **A gazdaság az a szféra ahol a csere történik.** A cserében a lakosság, a vállalkozások és az intézmények (kormányzatok és önkormányzatok, autonóm testületek, pl. kutatóintézetek) vesznek részt. E három szféra minden kombinációban bekapcsolódhat a cserébe:

- a lakosok lakosokkal cserélnek (pl. lakást, autót vagy házi munkát, pl. takarítást),
- lakosok és vállalkozások cserélnek (egyik munkát ad a másiknak, a másik fogyasztási cikkeket)

- vállalkozások a vállalkozásokkal is cserélnek (beszállítói egymásnak, közös kutatásokat folytatnak, közös logisztikai megoldásokat működtetnek, stb.)
- vállalkozások az intézményekkel cserélnek (az intézményi oldal közszolgáltatásokat, pl. áramot ad a másoknak, vagy jogi kereteket, pl. építési szabályozást biztosít a működéshez, a másik a közbeszerzéseken adja el áruit az intézményeknek, stb.)

A **helyi gazdaság** a gazdaságnak az a része, amely a településen lévő szereplők számára hozzáférhető, pontos mérete azonban mindig egy, az elemző szerint szűkített térbeli határok között értelmezhető. Az emberek például jellemzően fél órás utazást vállalnak a munkavállalásra és napi bevásárlásra, így a lakosság számára a helyi gazdaságot a településből harminc percen belül elérhető távolságban érdemes nézni. Ez általában sokkal nagyobb, mint egy tipikus magyar város mérete. A vállalkozásnak ez jelenti azt a kört, ameddig a közeli beszállítóit (beleértve a munkavállalóit is) és vevőit megtalálja. Igazgatásnak, intézményeknek a helyi az, ameddig a hatalma ér, így Budapest Főváros Önkormányzatának egész Budapest helyi gazdaság, de a budapesti lakosság által használt budaörsi bevásárló központok már nem.

Az eltérés mértéke egyrészt függ a települések méretétől, másrésztől a településhálózat sűrűségétől is. A helyi gazdaság fejlesztéséről gondolkodó partnerek (kutatók, politikusok, vállalkozások vagy azok érdekvédelmi szervezetei) tehát nem ugyanarra a térre gondolnak, de az ideális gazdaságfejlesztésnek érdemes partnerségeket, szövetségeket kötnie, nem szűkítheti le gondolkodását a városa határai közé.

A helyi gazdaságban is a szokásos gazdasági tevékenységek értelmezhetőek: termelés és szolgáltatás, fogyasztás, beruházás, megtakarítás, hitelfelvétel, export és import tevékenység. **A városok gazdasági nem tekinthetőek zártnak**, a városi gazdaságok „exportja” és „importja” sokkal jelentősebb, mint országos szinten. Minél inkább része egy városi gazdaság egy nagyobb gazdasági agglomerációnak, annál inkább „kilóg” a helyi gazdaság a helyi önkormányzat határain. A helyben megtermelt jövedelem egy jórészt nem helyi lakosok vi-

szik haza, a helyben elfogyasztott javak többségét nem helyben termelték meg, és jó részét olyan jövedelemből finanszírozzák, amit nem helyben kaptak a lakosok. Ezért is tévedés csak a helyi vállalkozói közösség termelésével azonosítani a helyi gazdaságot, érdemes a helyi fogyasztás és egyéb jövedelem felhasználást is figyelni a helyi gazdaság működése során.

A helyi gazdaságban is értelmezhetőek azonban a helyi erőforrások, ami fontos is lesz a gazdaságfejlesztő tevékenység értelmezéséhez. Az egyes szektorok számára a helyben **elérhető piacok, humán tőke, (köz) szolgáltatások, a helyi vállalkozások és intézmények közötti együttműködések** intenzitása a közöttük lévő **bizalom szintje** olyan fontos helyi tényező, amely megkülönböztethet, kiemelhet egy-egy várost a környezetéből. Ezek azok a tényezők, amelyek befolyásolják, hogy érdemes-e egy vállalkozásnak a közelbe települnie, érdemes-e a képzett embereknek az adott településre költözniük. A fenti tényezők szektoronként értelmezhetőek csak, hiszen nagy értéke van annak, ha hasonló szektorban lévő vállalkozások egymás mellett kezdenek el működni és ki tudnak alakulni klaszterek.

12.3. A helyi gazdaságfejlesztés közgazdasági elméleti háttere

Az **új gazdaságföldrajz** arra keresi a választ, hogy miért és hogyan agglomerálódik térben a gazdaság. A 80-as években bebizonyította, hogy a növekedés motorja hatékonyság javulás (intenzív fejlődés) és a nagyobb tőkefelhalmozási képesség (extenzív fejlődés), mindkettőt segíti a gazdaság agglomerálódása. Az elmélet szerint a termelés közelségének előnyei és a fogyasztás zsúfoltságának költségei magyarázzák és korlátozzák a növekedést és a gazdaság térbeli koncentrációját. Egymáshoz közel kisebbek a cserék tranzakciós költségei, sok ember együttműködésének vannak pozitív externáliái (pl. tudásmegosztás), de sajnos a térben vannak korlátos javak és közjavak is, ami korlátozza a város fejlődését (pl. elérhető ingatlanállomány mennyiség).

A városok a sok szereplő miatt komoly gazdasági előnyt jelentenek minden szereplő számára. Ahol sok a fogyasztó, oda sok vállalkozás is települ, és így kisebb

a szállítási költség. Ugyanakkor ahol sok a lehetséges beszállító, ott kisebbek a termelési költségek, az alacsonyabb termelési költségek és a nagyobb helyi verseny viszont kisebb árakkal és így nagyobb fogyasztói jóléttel jár együtt. Érdemes végiggondolni, hogy ugyanaz a hétvégi bevásárlás mennyi pénzből oldható meg egy olyan faluban, ahol egy-két kisbolt vagy egy nagyobb bevásárló központ érhető csak el, és egy olyan nagyvárosban, ahol a nagy szupermarketek folyamatos leárazásokkal versengenek a fogyasztókért. Ahol több a hasonló vállalat, ott több az innováció is (a közös ötletelés, vagy az ötletek könnyebb ellopása miatt), ami viszont nagyobb értékű áru előállítását, és így végső soron több jövedelmet biztosít a vállalkozásoknak.

Vannak persze olyan költségei is a városi termelésnek és fogyasztásnak, amit ezen előnyökért cserében el kell viselni. Ahol több a fogyasztó ott nagy a zsúfoltság, az ingatlanárakat felverik, a közjavakat (pl. zöldfelületeket) lehasználhatják, ami az életminőséget rontva a városi lét implicit költségét növeli, a mérettel párhuzamosan növekvő utazási időket, romló szabadidő kihasználtságot okoz. Ezen zsúfoltsági költségek miatt a megélhetési költségek úgy nőnek, hogy az elvárt munkabérek is magasabbak lesznek.

Bár ez az irodalom nem szakpolitika orientált és az állam működését nem modellezi, de logikájából következően, ha a városvezetés a zsúfoltságot csökkenti és a közelségből származó hasznok létrejöttét segíti, akkor fejleszti a gazdaságot, így hasznos, ha

- a helyhez kötött erőforrásokat fejleszti,
- a helyi tudástranszfert ösztönzi (innovációs intézmények és high-tech import ösztönzése)
- a helyi tranzakciós költségeket csökkenti, pl. az adminisztratív terhek csökkentésével.

A kis nyitott gazdaságok makrogazdasági elmélete arra fókuszál, milyen korlátok között hat a gazdaságpolitika egy nyitott gazdasági térben. A kicsi gazdaságok, amelynek a települések is tekinthetők, számára az árakat a külföld határozza meg (a szállítási költségek hozzáadásával). Csak ott vannak rövid távon helyi árak, ahol nem lehet kifelé kereskedni (pl. szolgáltatás), de a munkavállalóknak a szektorok közötti mozgása miatt a munkabé-

rek helyi kiegyenlítődése idővel ezt az eltérő helyi árat is felülírhatja. A gazdaságpolitika hagyományos eszköztárasnak ezért nincs pozitív hatása: a keresletösztönzés csak importot generál, más városok termelőit segíti. Csak akkor tud érdemben segíteni gazdasági versenyképességén a helyi politika, ha a termelés kínálati feltételeit sikerül javítania.

A **fiskális federalizmus elmélete** az egymással térben versengő gazdaságpolitikák kölcsönhatását elemzi. Miként oszlanak meg a területi szintek között a közszolgáltatások (iskolák, kórházak, bíróságok, honvédelem...), az újraelosztás vagyis a társadalompolitika eszközei (nyugdíj, szociális juttatások, szabályozások, adók...) és a stabilitást célzó eszközök (monetáris politika, munkanélküli támogatás, államadósságpolitika...), melyik eszköz melyik területi szinten tud hatékonyan működni.

Az elmélet szerint helyi szint azért tud hatékonyan használni egy eszközt, mert helyben több információval rendelkezik, mint az országos szint, könnyebben tudja a helyi igényekhez igazítani az állami szolgáltatási kínálatot, a helyi közvélemény jobban ki tudja kényszeríteni a hatékonyságot. Ugyanakkor az elmélet arra is rámutat, hogy ezt a keresleti előnyt a hatékony termeléshez szükséges minimális üzemméret korlátozhatja.

Ez az elmélet részletesen elemzi a helyi politikát korlátozó olyan jelenségeket, mint a **túlcordulási hatások**, amikor az önkormányzat tevékenysége miatt más önkormányzat területén lévő szereplők is jól vagy rosszul járnak, vagy a **városok közötti versenyhelyzet**, mivel sem a lakosok, de főleg a vállalkozások nem helyhez kötöttek, és ha kell, átkötöznek egy másik városba is. **A városversenyben a helyhez kötött erőforrások és a helyi közszolgáltatások minősége adják azt az előnyt vagy hátrányt, amire a helyi politika építhet.**

A városok között kialakulhat az ország szempontjából káros versenyhelyzet is, amikor túl nagy a verseny a gazdagokért és túl kicsi a szegényekért, vagy amikor a helyhez kötött természeti javak nagyon egyenlőtlenül vannak elosztva a területek között. Hogy ne a káros verseny dominálja egy ország önkormányzatainak életét, helyi önkormányzatokra az alap közszolgáltatások megszervezését kell csak bízni, és a transzferek és a monetá-

ris politika feladatait országos szinten kell hagyni. Mivel egy ilyen feladatrendszerben az önkormányzatok mindig is nagyobb részt transzferekre fognak szorulni, ezért az adózási verseny helyett **ez az elmélet is a helyi közszolgáltatások hatékony megszervezését és az ezekben való innovációt javasolja a sikeres versenyéshez a helyi önkormányzatok számára.**

A vállalati telephelyválasztás elmélete a vállalatok területi döntéseinek és így a klaszterek kialakulásának világába ad betekintést. Régóta ismeri a közgazdaságtan azokat a tényezőket, amelyek miatt a hasonló vállalatoknak érdemes egymás mellé költözniük, így a szakosodott munkaerőpiac hasznait, a termelésben fontos köztes termék közös előállításában rejlő előnyöket (nagy mennyiségben olcsóbb előállítás vagy kisebb szállítási költség). A tudás gyorsabban terjed, ha közel vannak a hasonló cégek egymáshoz, ami az innovációt és így a benne résztvevő vállalatok fejlődését ösztönzi. Ezek az előnyök a szolgáltatásokban is érvényesülnek, így kialakulnak a speciális szolgáltatások városai – pl. London a bankrendszer központja lesz. A szolgáltatások előretérésével a tudástranszfer lesz a legfontosabb tényező a vállalkozások egymás mellé költözésében, **kulcskérdés tehát a tudás terjedésének és a térnek a kapcsolata.**

A telephelyválasztás elmélete bizonyította, hogy a tudásnak mindig van egy nem írott része, ami térben korlátosan terjed, így a klasztereket az új technológiák sem tudják felülmúlni. Az adaptív innováció terjed leginkább ebben a közegben, vagyis az a jelenség, ahol a más által már kitalált ötletet egy új vállalat is sikerrel bevezeti a beszállító hálózataiban. A klaszterek a modern gazdaság motorjai, így őket támogatni érdemes. Ugyan nem lehet kitalálni, miből lesz klaszter, de ha valami elindult, az már támogatható. A közsféra a hasonló cégek képzési igényeinek megszervezésével, összehangolásával katalizálhatja a fejlődést. Egy ágazati integrátor megtelepítése hasznos lehet a helyi gazdaságnak, bár megtalálása szinte lehetetlen feladat.

Mit üzen tehát az elmélet a helyi politikusoknak? A **helyi keresletélénkítés általában hatástalan:** pénzkidobás. Az önkormányzatok elsősorban kínálati oldalon avatkozhatnak be, pl. **adminisztratív terhek csökken-**

tésével, illetve a helyi termelési tényezők minőségére hathat főleg **közszolgáltatásokkal,** de tudást hozó külső szereplő meghódításával is. Végül az **életminőség fejlesztése** fontos szempont a gazdasági kulcs tényezők, a vezető humán erőforrás (kutatók, menedzserek) vonzásában.

Az önkormányzat a helyi szereplők hozzáférést a nagyobb piachoz kétféleképpen segítheti: egyrészt belső piacbővítéssel, például az **innovációs együttműködések, klaszterek működésének támogatásával.** Másrésztől külső piacbővítéssel, aminek keretében lobbizhat **elérhetőségének növeléséért,** vagy a szomszédos településekkel közös szakpolitikával teheti olcsóbbá a városaik közötti cserét.

A helyi gazdaságpolitikának nem csak a vállalkozásokra, de a munkavállalókra is ki kell terjednie. Sikeres lehet az a települési gazdaság, ahol

- a helyi partnerség erős,
- építenek a helyi adottságokra,
- fenntartható gazdaság szerkezetet célozzák és
- tevékenységei nem közvetlenül a gazdaságot, hanem a feltételeket teremti meg.

12.4. A helyi gazdaság fejlődése Magyarországon

Az 1990-es években, a rendszerváltozás éveiben átalakult a gazdaság szerepe a helyi közösségekben és átalakult a helyi gazdaságért felelő önkormányzati feladatkör is. A nagyvállalati struktúra felbomlott, tömegesen jelentek meg a kisvállalkozások, a betelepülő külföldi tőke új tudást és kapcsolatokat hozott. Leértékelődtek a korábbi nagyipari struktúrák és a korábbi gazdasághoz kapcsolódó ismeretek, ami tömeges munkanélküliséghez vezetett, egyúttal nagy területi egyenlőtlenségek alakultak ki. Az önkormányzatokban eddig ismeretlen feladatként jelent meg a gazdaságfejlesztés.

Az **1998-2006 közötti „boldog békeévekben”** már a nemzetközi gazdaságban meginduló változások (az információs technológiai forradalomtól a globalizáció felerősödéséig) is hatottak a helyi gazdaságok fejlődésére. Az uniós csatlakozásra való felkészülés, és maga a csatlakozás új lehetőségeket és feladatokat adott a helyi

gazdaságok számára.

2007 és 2014 között a válság, az állami konszolidáció és fejlesztések éveit élték a helyi gazdaságokban. Ebben az időszakban a világgazdasági válság maga alá temette az addigra már nagyon rossz állapotban lévő magyar gazdaságot. A hitelpiac összeomlásával súlyos keresletcsökkenés jelentkezett minden területen. Adósságát fizette vissza az állam, az önkormányzatok és a lakosság, ami miatt a kereslet csökkent a vállalkozások termékei és szolgáltatási iránt, miközben a bankok sem biztosítottak új hitelt a fejlődéshez. Ezzel párhuzamosan azonban sokkal nagyobb volumenben (3,5-szörös növekedés) jelentek meg az uniós fejlesztési források mind a vállalkozások életében, mind az önkormányzatok számára, akik e forrásból jelentős és fontos megrendelővé léptek elő a helyi piacokon, elsősorban az építőipar számára. 2010-től egyrészt az önkormányzati adósságon konszolidáció növelte a helyi mozgásteret, másrészt a közszolgáltatások, elsősorban az oktatási szerepkör szűkítése csökkentette annak eszközrendszerét.

2015-től új kihívások és lehetőségek lesznek a helyi gazdaság előtt, az új uniós fejlesztési ciklus felfutásával és a nemzetközi technológiai forradalom változásaival, és idővel a várható környezeti változásokkal.

Hol tart ma Magyarországon a helyi gazdaság és a helyi önkormányzat, mint gazdaság szabályozó? Miközben a gazdaság gerincét jellemzően mindenütt a kis és középvállalkozások adják, **önszerveződésük gyenge maradt**, bár társadalmi szerepvállalásuk növekszik. A kamarák nem tudtak igazán vállalkozásszervezővé válni, de kialakultak sikeresen működő önkéntes vállalkozói klubok, és néhol az önkormányzat is sikeresen szervezi a helyi vállalkozói közösségeket.

Kialakulnak és továbbra is megmaradnak **monokultúrás gazdaságú városok**, így Győrben az Audi, Dunaújvárosban még mindig a Vasmű, Jászberényben az elektronikai klaszter, Kecskeméten a Mercedes vagy Hévízen a turisztika mentén. E területeken sokszor a beszállító hálózatok szervezik a helyi gazdaságot.

Megnövekedtek a területi különbségek a városok gazdasági teljesítményei között, kialakult egy látható centrum-periféria és kelet-nyugati megosztottság a

gazdaságban. Ugyanakkor **a vidéki nagyvárosok többnyire sikeresek tudtak lenni**, részben mert a gazdaság elég erős volt ezekben a terekben ahhoz, hogy megszervezze saját magát, másrészt a korábbi ipari infrastruktúrát képes volt a helyi vállalkozások nagy tömege kihasználni, harmadrészt e települések gazdasága integrálni tudta (el tudta szívni) vonzáskörzetük erőforrásait. A kis és közepes városok viszont a helyüket keresik, mivel kevés a helyi jelentős vállalkozás és a nagy agglomerációk (Budapest és a régióközpontok) nagyon sok helyen elszívják a gazdasági és humán erőforrásokat e települések előtt.

Az önkormányzati rendszer régi szervezeti kultúrájába még mindig alig tudta integrálni a vállalkozásszervezési tevékenységet, miközben a helyi politikai elitbe bekerültek vállalkozók is. Bár önként vállalt feladatként értik a gazdaságfejlesztés fontosságát, de nincsen tudásuk és tapasztalatuk a feladat megoldására. Jellemző a mintakövetés a szakpolitikákban (pl. iparűzési adóverseny a 90-es években, turizmus és ipari parkok fejlesztése a 2000-es években és az EU-s fejlesztési kiírások követése a 2000-es évek végétől).

A gazdaságfejlesztés helyi céljai sokszor csak a gazdálkodási problémák megoldásának szemszögéből jelentkeznek, például ingatlan értékesítési céllal, de sok helyen máig a régi gazdasági szerkezet nagyvállalataival való megegyezés technikáit keresik, és nem értik a kisvállalkozói világ működését.

Lassan terjed az e-kormányzás, de zavart okoz a sharing economy kihívásainak megértése, kezelése. Az uniós források szervezet- és intézményfejlesztést generáltak, és megjelent helyi szinten a stratégia-alkotás, ami a gazdaság számára is növeli a helyi kiszámíthatóságot. A válság nemcsak felértékelte a gazdaságfejlesztést, de új célokat is adott neki, mint például a válságállóság (resilience), ami az egyoldalú gazdaságfejlesztési kezdeményezésekkel szemben a diverzifikált, kisvállalkozásokra építő megoldások keresésére ösztönzi az önkormányzatokat.

A gazdaságfejlesztésben a magyar önkormányzatok jellemzően divatot, mintát követnek még ma is. A „nagyvállalati iskola” szerint kell egy nagybefektető, aki

sok munkahelyet teremt (szerezzük meg a következő Mercedest). Ha sikerül, nagyot nyer a város (lásd tudástransfer), de ha nagyon ettől függ a gazdaság, akkor nem lesz válságálló, és a nagyvállalat komoly politikai szereplővé is válhat az önkormányzattal szemben. Egy másik iskola a turizmusra esküszik. Ennek nagy előnye, hogy külső többlet keresletet vonz, de kevesebb helyen jók az adottságok, mint ahol szeretnék alkalmazni. Ráadásul általában elfelejti, hogy türelmesnek kell lenni, ha új „attrakcióra” akar építeni, mert a bevezetésnek van ideje és technikája. A vállalati infrastruktúrát (ipari parkot, repülőteret) fejlesztő iskola általában csak mintakövetés (másnak is van és neki bejött, ezért nekem is ezt kell tennem), de a hatékony működtetés nehezebb, mint a fejlesztésre pénzt szerezni az államtól, EU-tól. Több helyen **az önkormányzat maga is beszáll a termelés megszervezésébe**. Ez részben a közfoglalkoztatás és főleg a szociális gazdaság divatjának terméke, egyelőre sikertörténetek is csak falusi méretben ismertek, városi kudarc annál több. A magyar önkormányzatok még alig foglalkoznak már létező gazdaságuk, kisvállalkozásaik újrászervezésével, pedig ha minden ötödik cégük felvenne még egy embert, az általában sokkal több munkahelyet teremtené, mintha egy nagy vállalkozást odavonzanak.

ajánlott irodalom

- Balás Gábor
Háttér tanulmány a budapesti gazdaságfejlesztési és munkahelyteremtési lehetőségekről
BFVT 2015;
http://budapestfejleszt.es.hu/wp-content/uploads/2015/02/H%C3%A1tt%C3%A9rtanulm%C3%A1ny-a-budapesti-gazdas%C3%A1gfejleszt%C3%A9si-%C3%A9s-munkahelyteremt%C3%A9si-lehet%C5%91s%C3%A9gek-r%C5%91L_feb20_2.pdf
- Bingham, Richard – Mier, Robert (ed.)
Dilemmas of Urban Economic Development: Issues in theory and Practice
Sage Publication 1997
- Krugman, Paul
Földrajz és kereskedelem. Közgazdasági kiskönyvtársorozat
Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest 2003
- Szalai Ákos
Fiskális föderalizmus (2002)
Közgazdasági Szemle 5., p. 424-440.
- Varga Attila
Az egyetemi kutatások regionális gazdasági hatásai a nemzetközi szakirodalom tükrében (1994)
Közgazdasági Szemle LI. Évf., 2004. március; p. 259-275

ellenőrző kérdések

- Mik a helyi gazdaság sajátosságai?
 - Hogyan alakult át Magyarországon a helyi gazdaság?
- Milyen gondolkodási keretekben lehet, tud a közgazdaságtan a helyi gazdaságfejlesztésről gondolkodni?
 - Milyen gazdaságfejlesztési megoldások lehetnek sikeresek?



5

TIME

CSÜ
HANNA
GIO
KIBAN
ESOLIKAM
NIKOLETT
SAN

SU

SULO

SCHAFER

SULO

FOTÓ: CSANÁDI GÁBOR

A TELEPÜLÉSMEGÚJÍTÁS STRATÉGIÁI 13

SZABÓ JULIANNA PHD - BALÁS GÁBOR

Hol vannak a városnak jó és rossz hírű kerületei?
Miért laknak egy helyen a gazdagok és máshol a szegények?
Kinek a feladata az omladozó bérházak felújítása?
Miért jó az üres épületekben romkocsmát működtetni vagy rock-koncertet szervezni?

13.1. A városmegújítás szükségessége

Minden városnak vannak jobb és rosszabb negyedei. Az ingatlanár-térképek jól mutatják ezeket a különbségeket, de a városlakók mentális térképén is megjelennek a kívánatos és az elkerülendő negyedek. Míg egyes helyeken új épületek emelkednek, drága boltok nyílnak, új cégek telepednek meg, a jó minőségű lakások előtt drága kocsik parkolnak, addig máshol egyre többen élnek a kicsi és komfort nélküli lakásokban, repedezik a járda, hullik a vakolat, olcsó „kínai” üzletek és sarki élelmiszerboltok látják el az autóval nem rendelkező lakosságot, az önkormányzat pedig egyre több segílyt fizet ki.

Több szempontból is megközelíthető, hogy egy negyedben mikor szükséges a települési, állami beavatkozás. Gazdasági értelemben abban az esetben válik szükségessé beavatkozás, ha a helyi ingatlanok ingatlanpiaci értéke olyan szint alá süllyed, amely még minimálisan lehetővé tenné az ingatlanok megújulásukat, forgásukat az ingatlanpiacon. Városgazdálkodási szempontból akkor válik szükségessé egy városnegyedben a beavatkozás, ha annak funkciója megszűnik, ingatlanpiaci értéke, használata, presztízse a városszerkezeten belüli elhelyezkedés szerinti eszmei érték alá esik. Társadalmi értelemben pedig abban az esetben válik szükségessé egy városnegyed rehabilitációja, ha az ott élők körülményei, szociális helyzete a társadalom által elfogadott normáknak nem felel meg.

Egy-egy városrész lecsúszásának is többféle oka lehet. A történeti városmagok leromlása mögött sok esetben az Európában a hatvanas évek óta megfigyelhető **szuburbanizációs folyamatok** állnak, amelyeknek során a tehetősebb, gyermekes családok elhagyják a korszerűtlen és nehezen megújítható városi házakat az elővárosi családi házas létforma kedvéért. A városi ingatlanokban egy szegényebb, előregedő népesség marad, amely nem képes az épületek szükséges megújítását finanszírozni. A társadalmi összetétel és a fizikai környezet állapotának romlása így párhuzamos, egyik folyamat erősíti a másikat.

Máskor a **technológiák átalakulása** okozza, hogy egy-egy terület vagy egy ingatlanfajta alulhasznosítottá

válik. A legjellegzetesebb példa erre a városi ipar visszaszorulásával a városi rozsdazónák kialakulása. A város gazdaságában az ipar jelentősége csökken, a volt ipari területek pedig elhelyezkedésük, épületállományuk, környezeti állapotuk miatt nem alkalmasak az új típusú, például irodai vagy logisztikai munkahelyek befogadására. Hasonló a helyzet a vasúti szállítás területén, ahol a szállított volumenek csökkenésével és a vasúti technológia átalakulásával kiterjedt elővárosi rendező pályaudvarok váltak feleslegessé. Várostromboló hatású a kilencvenes évektől a városi kiskereskedelem formáinak átalakulása, ahol a bevásárlóközpontok és a városszéli autós bevásárló dobozok elszívják a vásárlóerőt a hagyományos városi utcai kiskereskedelem elől, így rontva a történeti utcahálózat utcaképét, közbiztonságát, az épületek fenntarthatóságát.

Az **állami vagy államilag támogatott lakásállomány elhelyezkedése, illetve az elosztás rendszerei** is sokszor okozzák hátrányos helyzetű lakótelepek kialakulását. Szociális lakásépítés az olcsó megvalósítás érdekében az első világháború óta sokszor periferikus, zárvány helyzetű telkeken folyt, amely máig rontja az ott élők elhelyezkedési, beilleszkedési esélyeit. Az egy helyen nagy tömegben épült és/vagy osztott szociális lakások sajátos, homogén, szegregált helyi társadalmat hoznak létre, ahol megnövekszik a hely visszahúzó ereje, ellehetetlenül a kitörés. A hátrányos helyzetet könnyen konzerválhatják a szegregált, problémákkal küzdő gyermekintézmények, illetve a negyed rossz hírneve, amely lehetetlenné teszi a lakás mobilizálását, a kiköltözést. A **szegregáció**, azaz az azonos társadalmi helyzetű családok együtt élése az adott területen, nem csak az elhibázott szociális lakáspolitikai eredménye lehet, hanem az ingatlanpiaci folyamatok is létrehozhatják, például a két budapesti körút közötti sáv legrosszabb részein, vagy külvárosi rossz környezeti állapotú, rossz elérhetőségű kis lakótömbökben.

Az **egy korszakban gyorsan felépült és használatba vett negyedek** esetében problémát jelenthet, hogy a használt műszaki megoldások – például a panel épületek energetikai rendszerei – egyszerre öregednek el, a jellegzetes lakástípusok egyszerre mennek ki a divatból,

a helyben élő lakosság egyszerre megy nyugdíjba. Így az ilyen, elsősorban tervezett lakónegyedek esetében speciális, az építési és beköltözési korszaknak megfelelő súlyponti problémákat lehet azonosítani.

A fenti esetek mögött mindig tetten érhető az állam, a közösség szabályozó, beavatkozó, korlátozó, új társadalmi elvárásokat megfogalmazó szerepe. A magán ingatlanpiac minden területet képes hasznosítani, de csak azon korlátok között, amit az állami szabályozás megenged számára és csak olyan minőségben, amilyen minőségben az adott terület még képes alternatívát nyújtani más területeken rejlő fejlesztésekhez képest. Például ha a városépítés megengedi a belvárosokban plázák építését, akkor a belvárosban való kereskedelemfejlesztésnek sokkal költséghatékonyabb módja lesz egy pláza felépítése, mint a korábbi kiskereskedelmi utcák megújítása. Az ingatlanpiac sokszor azért nem tudja megoldani az adott térség leromlását, mert az aktuális városépítési szabályok a régi funkciók megújítását vagy átalakítását a zöldmezős beruházás alternatívájához képest csak drágábban tennék lehetővé. Például a korábbi ipari funkciók területeken az új környezetvédelmi szabályok nagyobb gondosságot írnak elő, mint ami az 50-es években épült gyáraknál érvényben volt, így nem csak az ipari fejlesztés költségét, de a korábbi tevékenység kármentesítésének költségét is ki kell gazdálkodni egy fejlesztőnek a korábbi területeken. Ez utóbbi költség olyan jelentős lehet, hogy inkább megéri az új ipari fejlesztéseket új területre telepíteni. Sokszor azonban az a gond, hogy a társadalom szerint azon funkció, használati forma, amit az ingatlanpiaci szereplők az adott területen megvalósítanak, nem kívánatos, nem elégséges, és a társadalom többet, jobbat, mást szeretne látni. Nagyon hasonló történetek mesélhetők el a társadalmilag fontos műemlékvédelem fejlesztői többletköltségei és a belvárosokba irányuló alacsony fejlesztői szándék összefüggéséről. A társadalmi elvárások és az ingatlanpiaci lehetőségek divergálásával áll kapcsolatban például, amikor a barnamezős területeken gyakran autókereskedők, kis szerelő műhelyek, hulladék-feldolgozók üzemelnek tovább. Üresnek egyáltalán nem mondható területekről van szó, de a társadalom számára ezen tevékenységek környezeti ártalmaik miatt, de esztétikai elvárásaink szerint sem kívánatosak a váro-

sok belső területein, így igény lenne más funkció betelepítésére, fejlesztésére.

A fenti történetek gazdaságilag közös, hogy a magánfejlesztők állami, társadalmi funkciókat saját költségen nem tudnak, vagy nem szeretnék megfinanszírozni, ezért a város magán fejlesztési folyamatai önmagukban nem képesek a helyi hátrányok ledolgozására, szükségessé válik a közösség – EU, állam, város, kerület – beavatkozása. **A városmegújítás olyan tervezett folyamat, amelybe a különböző egyéb fejlesztési szereplők - ingatlan tulajdonosok, bérlők, ingatlanfejlesztők, boltosok, civil szervezetek, lakosság, közműszolgáltatók, intézmények, stb. – bevonhatók, de a fejlesztés katalizálását, összehangolását a közszereplő végzi.** A közszereplő beavatkozásának hatékonyságát a szakirodalom sok esetben az elért **multiplikációs** hatással méri, azaz hogy a folyamatba befektetett egységnyi közpénz hány egységnyi magánfejlesztést indukált. Tulajdonképpen az a kérdés, hogy mekkora szeletet kell átvállalnia az államnak azokból a közösségi célú többletköltségekből, amit az állami elvárások és szabályozások generálnak, ahhoz, hogy a magán szereplők számára is megérje a közös cél irányában fejlesztéseket megvalósítani az adott térségben.

13.2. A rehabilitáció típusai

Látható, hogy a városmegújítást esetről esetre különböző okok, folyamatok indokolják, ennek megfelelően egyedinek kell lennie a tervezett folyamatnak. A városmegújítás koherens tervezésének feladata, hogy a helyszín problematikájának elemzése alapján meghatározza a helyspecifikus célrendszert és azt az eszközrendszert, amely ennek a célrendszernek alkalmasan megfelel, kiaknázza a helyi lehetőségeket és a térbeli szinergiákat. Az egyedi rehabilitációs programokat sokféle szempont szerint lehet osztályozni. Ilyen lehet például a beavatkozás helyszíne, amely természetesen bizonyos fajta problematikát is jelez: mint például a **rozsdadóvezeti rehabilitáció, panelrehabilitáció.** Megkülönböztethetők a programok a beavatkozás jellege szerint, mint például a **közterületi rehabilitáció,** amely a közterületek megújításával reméli felértékelni a telkek ingatlanpiaci értékét és így megindítani egy emelkedő árspirált. A nyolcvanas

évek rehabilitációs elve volt a **tömbrehabilitáció** igénye, amely a lakóépületek megújításán túl célul tűzte ki, hogy a 19. század spekulációs bérházépítésének városépítészeti hátrányait is oldja a hátsó szárnyak bontásával, a tömbök lazításával, a zöldfelületek arányának növelésével. A kilencvenes évektől került előtérbe a **komplex rehabilitáció**, amely a fizikai környezet javítását célzó beavatkozásokkal azonos súllyal kezeli a társadalmi programokat – participatív tervezést, oktatási, szemléletformálási akciókat, közösségszervezést, bűnmegelőzést, intézményfejlesztést, munkahelyteremtést, stb. –, amelyek segítségével javítható az elért eredmények fenntarthatósága.

Az akciók között azonban megkülönböztetendő három alapvetően eltérő rehabilitáció-típus, amely ma meghatározza az európai nagyvárosok akcióit:

- a műemlékvédelmi-turisztikai,
- az ingatlanfejlesztő illetve
- a szociális rehabilitáció típusa.

Ezek ideáltípusai a városmegújításnak, jellegzetesen eltérő problémára felelő célrendszerrel és ennek megfelelő koherens eszközrendszerrel jelentenek. Természetesen a valós rehabilitációs akciók csak közelítik az ideáltípust. A hely követelményeinek megfelelően előfordulhatnak a másik típus feladatai is, például a szociális rehabilitáció része is lehet egy-egy műemlék épület felújítása, amely segít a negyed identitásának erősítésében, de az ingatlanfejlesztő rehabilitációnak is része lehet közösségépítő program annak érdekében, hogy a társasházak, helyi kereskedők, vállalkozások nagyobb számban, hatékonyan vegyenek részt a megújulásban.

A **műemlékvédelmi-turisztikai rehabilitáció** történeti városnegyedeink épített örökségének leromlására válaszol. Ezek a városrészek kulcsszerepet játszanak a város belső identitásában, de egyben külső szemlélő számára is azonosítják a települést. A nemzetközi turizmus fokozatosan növekvő piacán a városkép, a történeti negyedek hangulata az egyik legfontosabb tényező a desztináció kiválasztásakor. Ugyanakkor a történeti épületállomány megújítása a második világháború után sok esetben háttérbe szorult az új építéssel szemben, akár az állami támogatásokat, akár az ingatlanpiac preferenciáit,

akár központi építési programokat tekintjük. A műemléki-turisztikai rehabilitáció célja ezeknek a negyedeknek a megújulása, elsősorban a közterületről érzékelhető látványra, illetve a közintézményekre koncentrálván. Esz-közei lehetnek

- műemlék épületek felújítása és megnyitása a kö-zönség számára
- közterületek felújítása, parkosítás
- forgalomcsillapítás, gyalogosítás, a közterületi parkolás differenciált szabályozása
- társasházak támogatása a homlokzatok, értékes építészeti részletek felújításában
- üzlethelyiségek használatát segítő programok el-sősorban a kulturális, vendéglátó, elegáns kiske-reskedelmi szektorban
- brand-formálás, fesztiválosítás

A magyar települmegújítási gyakorlatban műemléki-turisztikai megújításnak tekinthető a Vár megújítása, a Budapest Szíve program és a legtöbb vidéki városköz-pontban lezajlott főtér-program is.

Az **ingatlanfejlesztő rehabilitáció** célja, hogy a valamilyen városrészi anomália miatt lefelé tartó ingatlanértékelési spirálba került negyedek felértékelje, az ingatlanok piaci hasznosulását újból lehetővé tegye. Jellegzetesen ilyen akciók a rozsdáövezet kiürült létesít-ményeinek átalakítása, ahol az ingatlanokat a fejlesztés végén túlnyomóan piaci funkciókkal kell hasznosítani, de a közösségi fejlesztés katalizátor funkciója kell ahhoz, hogy a terület újra felkerüljön a városalakók és az ingatlanfejlesztők mentális térképére. Ingatlanfejlesztő városmegújítás lehetséges lakóterületen is, ahol a közösségi szolgáltatások alacsony színvonala, a lakásállomány ho-mogenitása vagy műszaki állapota (pl. rossz energetikai hatékonysága) rontja a lakások ingatlanpiaci értékét. A területet leértékelő anomália lehet rossz megközelíthe-tőség, előregedett funkció, a terület rossz imázsa, vagy az építéstechnológiából adódó hátrány (pl. távfűtés), stb., a felértékelés eszköze ettől függően lehet:

- a közúti illetve közösségi közlekedési elérhetőség javítása, új közterületi rendszer kialakítása
- környezeti károk felszámolása, infrastruktúra-fej-lesztés

- imázsteremtő funkciók, pl. park, sétány, kulturális vagy kereskedelmi intézmény megújítása vagy teremtése
- átmeneti közösségi hasznosítások a negyed megismertetésére, imázsának javítására
- az ingatlan tulajdonosok támogatása a funkcióváltásban, megújításban
- az első új beköltözők (cégek, intézmények, lakók) támogatása
- a társasházak támogatása a speciális technológiai probléma megoldásában (pl. energetikai fejlesztések)

Magyarországon kevés ingatlanfejlesztő típusú rehabilitáció folyik, több-kevesebb megszorítással ide sorolható a Corvin sétány, a Millenáris park, a Milleniumi városközpont vagy a Kopaszi gát környékének megújulása, de a lakótelepek energetikai és közterületi programjai is.

A **szociális rehabilitáció** célja, hogy a rossz társadalmi mutatókkal rendelkező lakónegyedekben a negyed további leértékelődését, szegregálódását megállítsa, a helyben lakók életesélyeit javítsa, integrációjukat segítse. Ennek megfelelően a szociális rehabilitáció eszközrendszerében nagyobb súlyt kapnak a társadalmi programok, és a fizikai beavatkozások ennek feltételeit teremtik meg. A magán ingatlanok, lakások nagy arányú felértékelődése ugyanis megindíthatja vagy felerősítheti a **dzsentifikáció** folyamatát, amelynek során az alacsonyabb státuszú családok nem bírják a lakások növekedő terheit és kivándorolnak a negyedből. A jelentős építészeti megújulással, lakosságcserevel járó megújítási akciók ezért inkább az ingatlanpiaci típusú rehabilitáció körébe sorolandók. A két típus közötti határvonal nehezen definiálható, csak pontos diagnózissal és tervezéssel érhető el a szociális célok megvalósulása. A szociális rehabilitáció eszközei lehetnek:

- a helyi közösségek számára használható terek (játsteretek, közterületek, sportterületek, közösségi helyiségek) létrehozása, megújítása
- a helyi intézményrendszer infrastruktúrájának, szervezetének megerősítése, programjainak fejlesztése
- bűnmegelőzési, oktatási, munkaerő-piaci, egészség-

ség-fejlesztési, drogprevenációs, közösségfejlesztő programok a lakosság, a helyi intézmények és civil szervezetek részvételével

- szociális lakások építése, megújítása
- a társasházak támogatása a közös tulajdonú részek, a közös gépészeti rendszerek megújításában
- a lakók támogatása a lakások komfortosításában, energetikai megújításában
- a lakásállomány homogenitásának oldása, magasabb státuszú mintaadó csoportok, családok (pl. egyetemisták, fiatal középosztályi családok) beköltözésének támogatása

A szociális típusú rehabilitáció úttörője Magyarországon a Magdolna negyed megújítása volt, de ilyen jellegű megújításra került, kerül sor néhány rossz státuszú paneles lakótelepen, például a Havannán vagy a Csepeli lakótelepen is.

13.3. Városmegújítás Magyarországon

A nyugat-európai városfejlesztési igények a rendszerváltáskor hazánkban hatványozottan jelentek meg. A gazdaság rohamos átalakulásával együtt járó gyárbezárások és a külföldi tőke megjelenésével meginduló technológiai átalakulás szemléletében, térhasználatában más ipari tevékenység felé terelte a gazdaságot. E környezetben a korábbi ipari területeken lévő ingatlanok mind állagukban, mind kialakításukban, mind környezeti adottságaikban inkább megoldandó feladatot, többletköltséget, versenyhátrányt, semmint gazdasági lehetőséget jelentett az új vállalatoknak, így hazánkban alig egy évtized alatt megtörtént az ipari telepeink olyan kiürülése és leromlása, amely nyugaton több évtizedes lassú átalakulás következménye volt. Ezen területek átalakulását ráadásul a rendszerváltás tulajdonviszonyainak átrendezése is hátrányosan érintette, sokszor rendezetlen tulajdonviszonyok, sok tulajdonos között megosztandó területek maradtak a bezárt vagy átalakuló gyárak mögött.

E fenti területekhez hasonlóan számos város örökölt olyan korábbi állami, katonai, sokszor szovjet katonai létesítményeket is, amelyek mind minőségében,

mind korábbi funkciójában alkalmatlan volt a további hasznosításra és jelentős átalakításra, kármentesítésre volt szükség ahhoz, hogy ismét a város hasznosítható területeként működjön.

A lakóterületek átalakulását sem hagyta érintetlenül a rendszerváltozás. A nagyvárosokban a lakástulajdon-viszonyok jelentősen átrendeződtek. A 90-es évektől elindult a korábbi tanácsi (önkormányzati) vagy állami vállalati lakások, jellemzően társasházi lakások privatizációja és e lakásprivatizáció nyomán nagy számú új, jelentősebb megtakarítással és a lakásán kívül jelentősebb vagyonnal nem rendelkező ember lett tulajdonos olyan társasházakban, ahol korábban a társasházi létből eredő közösség cselekvés, a felújítási, karbantartási tevékenységek megszervezésének gyakorlata nem volt jellemző, mert a tanácsok látták el ezt a funkciót. Ezen privatizáció ráadásul területileg egyenlőtlenül, sokszor jelentős vagyoni különbségeket létrehozva zajlott le, nem utolsósorban a gazdaság átalakulásával járó nagy számú munkanélkülit és inaktív (pl. rokkantnyugdíjas) embert hozva tulajdonosi, de jövedelem nélküli helyzetbe. A létrejött szabad lakáspiacon gyors átrendeződések, társadalmi polarizáció indult meg és hasonlóan az ipari területekhez itt is alig egy évtizeden belül vezetett azoknak a szociálisan leromló, szegregálódó területeknek létrejöttéhez, amelyek problémáját és hosszú távon potenciális veszélyeit már a 90-es évek végén érzékelte a társadalom és a politika.

Mind a lakó, mind az ipari, mind az állami használatba került területeken nagyon nagy számban kerültek vissza az ingatlanpiac vérkeringésébe olyan műemléki jellegű épületek, amelyeket évtizedekig elhanyagoltak és állaguk megóvásához is azonnal beavatkozásokra lett volna szükség.

A fenti átalakulásokkal létrejövő leromló városi területek megújítását ezért az önkormányzatok már a 90-es években feladatukként érzékelték, de megfelelő tudás és tapasztalat hiányában, illetve az átalakulással járó egyéb társadalmi feladataik (a közszolgáltatások megszervezése, a tömeges munkanélküliséggel járó szociális problémák kezelése) miatt érdemben csak a 2000-es években kezdődtek meg azok a lépések, amelyek az évtized vé-

gére már számos város városmegújítási akciójához vezettek.

A 90-es években inkább kísérleti programok keretében a külföldi segítség-szervezetek a Világbank, a USAID, a Canadian Urban Institute vagy az UNDP technikai segítség programjai mentén indultak meg a városfejlesztési stratégiát készítése, amely azonban jellemzően csak a koordináció szeközét próbálta meg a fejlesztők odavonzására alkalmazni, jelezve számukra, hogy hosszabb távon az önkormányzat milyen funkciókat, fejlesztéseket tervez az adott területen. E koordinatív funkció sem alábecsülendő azonban, lévén a fejlesztések tervezőit általában a jövőben várható változások motiválják, így a hiteles tervek megjelenése valóban sikeres alapját adhatta volna a városrészek megújulásának. A problémát az jelentette, hogy ebben az időben még nem látszódtak azok a források, amelyek ezen közösségi megújítási tevékenység alapját adhatták volna, illetve az uniós csatlakozástól várt források, a csatlakozás egyre későbbre való kitolódásával egyre inkább bizonytalanná és egyre kevésbé hitelessé tette ezeket a terveket.

Ugyanebben az időben alakultak azonban ki az a gyakorlat is, hogy néhány talpon maradt és egyben privatizált nagyvállalat a korábbi saját területének megújításába belekezdett és létrejöttek az első piaci alapon működő ipari parkok. Ennek talán legismertebb és legsikeresebb példái a Székesfehérvári és Jászberényi ipari parkok, amelyek saját erőből a korábbi funkciók megtartása mellett voltak képesek megújulni, átalakulni. E területeken a hiányzó közmű-infrastruktúrák kiépítésével és a területek aktív menedzselésével és marketingjével sikerült új gazdasági szereplők számára, már az új környezeti, térhasználati igények mentén kialakítva benépesíteni az elhagyott ipari területeket. E sikerek példát is adtak a többi településnek a korábbi ipari területeik megújításához, ami a 2000-es évek nagy ipari park építési és előkészítési munkálatainak megindulásához vezettek.

A 2000-es évek első felében a fenti folyamatok elterjedése és a fejlesztési források megjelenése hozott jelentős változást. Az uniós csatlakozás előcsatlakozási alapjai, a PHARE források ORPHEUS programja már 2000-től biztosítottak városrehabilitációs forrásokat

„integrált helyi fejlesztési akciókra” a magyar városok számára. E program keretében újult meg például Hatvan vagy Szarvas belvárosa, a Szegedi víztorony környéke, indult meg Szolnok belvárosának rehabilitációja, stb. Összesen 49 projekt kapott támogatást az országban.

A lakótelepek megújítását szolgálta hazai költségvetési forrásból a belügyminisztérium **panel** és később **panel plusz** programja. A Fővárosban a lakásprivatizációs bevételekből már a 90-es évektől kezdve működött a Fővárosi Városrehabilitációs Alap, jellemzően a társasházak megújítását célozva.

Ezek a források azonban sokszor csak kis léptékű, városrészek helyett inkább csak tömbök vagy csak egy-egy épület esetleg egy-egy közterület, park megújítását segítették.

Az érdemi áttörést az uniós csatlakozás és az első **Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT)** városrehabilitációs pályázatainak meghirdetése jelentette, amely már városrészek megújítását tűzte ki célul. Már a kiírásában is barnamezős területek funkcióváltására, városközpontok funkcióbővítésére és szociális városrehabilitációs céllal lehetett pályázni (ROP 2.2-es kiírás). Érzékelve a korábbi megújítási kísérletek pontszerűségének problémáját, a kiíró előírta a komplex és integrált szemléletet, a magántőke bevonásának feltételét és a nagyobb léptékű, úgynevezett akcióterületi fókuszot.

E pályázatokban ismerkedtek meg a városok azokkal a későbbi fogalmakkal, amelyek azóta is a városfejlesztés hazai kulcsfogalmai. Az **akcióterületekkel**, amelyek alatt a fejlesztéssel érintett olyan egybefüggő területeket kellett érteni, amely funkciójának, perspektívájának megváltoztatására a pályázatot és a fejlesztéseit tervezi. A fejlesztések **komplexitását és integráltságát**, előbbin a több fejlesztésből álló csomagok fejlesztésének egymásra épülését, az utóbbin a fejlesztésekben érintett több ágazat fejlesztésének együttes tervezését a fejlesztések egymásra hatásának (**szinergiájának**) figyelembe vételét kérik számon. És ismerkedtek meg az úgynevezett **multiplikátor hatással** is, amelyen a pályázat kiírója a magánszféra részvételének arányát kérte számon a városokon fejlesztéseik során.

E kiírásban a projektek több mint fele városközpon-

tok megújítását célozta, és meglepően kicsi érdeklődés volt a barnamezős és a szociális városrehabilitációs célú pályázatokra. A városközponti fókusz annál is inkább fájó volt, mivel közben egy turisztikai célú pályázat keretében (ROP 1.1) is jellemzően városközpontok megújítására kértek forrást a városok. A barnamezős megújítás iránti érdeklődést feltehetően a párhuzamosan ipari parkok kialakítására kiírt és odaítélt támogatások is csökkentették. Az első NFT azok a fejlesztések lettek sikeresebbek, ahol a város tervszerűen, korábbi programjához illesztetten hajtotta végre a fejlesztését és a fejlesztések levezénylésére önálló szervezeti hátteret is létrehozott.

2007-től kezdve a következő uniós ciklus forrásainál a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség már nagyobb hangsúlyt helyezett a fejlesztések stratégiai beágyazására és a források célok mentén történő szétválasztására, így önálló fejlesztési forrást dedikáltak a szociális városrehabilitációnak. Az igazi újítások azonban nem a források szétválasztása, hanem a fejlesztések tervezésének és végrehajtásának folyamatát szabályozó új rendelkezések voltak, amelyek a stratégiai gondolkodás elterjesztését, a fejlesztések beágyazottságának és multiplikátor hatásának növelését és ezek révén a fejlesztések hatékonyságának növelését célozták. A fejlesztéseknél előírta egyrészt az **integrált városfejlesztési stratégiák (IVS)** elkészítésnek kötelezettségét, másrészt a megyei jogú városok esetén kötelezővé tették a fejlesztéseket lebonyolító és működtető önálló intézmény, a városfejlesztési társaságok létrehozását.

A 2007-13-as fejlesztési időszak városfejlesztési újítása lettek tehát a stratégiák, az úgynevezett IVS-ek létrejötte. A kiíró ezen stratégiák fontosságát többféleképpen is megerősítette: egyrészt a fejlesztési támogatás odaítélésének bírálatát a projekt mögött lévő terv minimális minőségéhez kötötte, ráadásul a terve elkészítéséhez olyan egyeztetési előírásokat is támasztott, amelyek a korábban megszokottnál szélesebb társadalmi csoportok részvételét írta elő az önkormányzatok számára. Ez az úgynevezett **partnerség** elsősorban azt a célt szolgálta, hogy a városvezetés kénytelen legyen nagyobb figyelmet szentelni a lakossági elvárásoknak, a fejlesztők terveinek és igényeinek, egyúttal a tervezés időszakában

lévő kommunikáció révén már a pályázat beadásának időszakában segítse a magánszférát abban, hogy terveit a várható fejlesztési célokhoz igazítsa. Ugyancsak az IVS-ek újdonsága volt, hogy részletes tematika mentén és területi bontásban kért **helyzetértékelést** a városról, amellyel később a célokat össze is vetették, így kényszerítve a városokat arra, hogy ne csak a pályázat által meghatározott kis projektekre, hanem azok beágyazottságára is hangsúlyt helyezzen. Végül az IVS-ekkel szembeni elvárásaként fogalmazódott meg több olyan terv integrálásának feladata, amely meghatározó lehet egy város fejlődésében. Így az IVS-ek részeként be kellett mutatni az önkormányzat **ingatlanhasznosítási tervét** és el kellett készíteni a város **antiszegregációs tervét** is, amelyben fel kellett tárni a város szociálisan leromló területeit és meg kellett határozni, hogy hosszú távon miként szeretné ezen területek szegregálódását a város megakadályozni. Végül a terv céljait mérhetővé tevő **indikátorok** meghatározását is számon kérte a pályázókon.

A fenti változások, a melléjük rendelt, a városok számára sosem látott nagyméretű fejlesztési forrással együtt megtette a hatását. A 2000-es évek végén a magyar városok fele elkészítette városfejlesztési stratégiáját és a 2007-13-as időszakban soha nem látott mértékű fejlesztési források segítették a városok megújítását. A korábbiakhoz hasonlóan azonban továbbra is a városközpontok álltak a városvezetések megújítási szándékának középpontjában, annak ellenére is, hogy egyéb nem városrehabilitációs, hanem pontszerű ingatlanfejlesztést (pl. iskolafelújítást) lehetővé tevő pályázatok is sokszor a városközpontok megújítását segítették.

A témában készült értékelések azt mutatták, hogy mindazon változtatások, amelyeket az IVS elkészítése hozott a városok életébe, csak részben érték el a kitűzött céljukat. Miközben számos városban végiggondolták a fejlesztési feladatokat, így a városrehabilitációs feladatokat is, az IVS az esetek többségében ez egy pályázati dokumentáció lett a stratégiai gondolkodásra a fejlesztések tudatos menedzselésére nem hatott. Ennek részben az is az oka volt, hogy a városok elsősorban saját közfunkcióikkal kapcsolatos feladataikra koncentráltak, csak részben voltak képesek átgondolni a városban lévő

magánszereplők szempontjait, így a városközpontok építészeti megújítása nem járt a városközpontok gazdasági étellel való feltöltődésével. Igaz, ebben részben az is szerepet játszott, hogy a nagy városrehabilitációs fejlesztések időszaka egybeesett a pénzügyi válsággal, amikor a magánszereplők forrásai jelentősen beszűkültek, az ingatlanpiac a nem teljesítő jelzáloghitelek miatt befagyott.

A szociális városrehabilitációk relatív érdektelensége sem a problémával szembeni érdektelenséget, sokkal inkább a városoknak ezen problémával való megküzdésének képtelenségét mutatja. Ahogy korábban írtuk, ezen rehabilitációknál nem csak a városrész revitalizálása a cél, de az is, hogy ezt lehetőleg az ott élők helyben maradása mellett, és ne a szegényeknek a városok központi területeiről való kiszorításával ériék el a városok. Ez olyan jelentős társadalomszervező, szociális programokat működtető kapacitásokat és funkciókat feltételez, ami sokszor hiányzik az önkormányzati portfóliókból. Ráadásul a fizikai és társadalmi beavatkozás komplexitása olyan csoportmunkát feltételez a humán szakértelem és a főépítési kompetenciák között, amire sem tapasztalat, sem kialakult gyakorlat nincs a magyar városokban. A relatív érdektelenség mellett az is komoly tapasztalata volt ezen időszaknak, hogy a szociális városrehabilitációs programok legtöbbször csak a fizikai infrastruktúra átalakulásáig jutottak, és a szociális, humán fejlesztések inkább csak látszat programelemek maradtak. Mivel az ilyen az ingatlanpiaci kiszorítást fékező programok megvalósítása több választási ciklust is érintene, ezért sokkal nehezebb a helyi politikai támogatást mögé tenni, különösen akkor, amikor maguk a támogatások is rövid, 2-3 éves megvalósítási időszakot engedélyeztek. Így a látványosabb és rövidtávon is kimutatható fizikai változások tudtak csak érdemben megvalósulni.

Az is kiderült, hogy a fejlesztési terveknek a forrásokhoz való közvetlen hozzákötése sokszor éppen a stratégiai tervek szerveződését és a városvezetés gondolkodását formáló megjelenését korlátozta, a fejlesztések és a város működtetés szétválasztását eredményezte, miközben a városi területek fejlődését nagy mértékben befolyásolja mindazon intézményműködtetési és építési szabályozási tevékenység is amely a városok vezetésé-

nek fontos alapfunkciója. A városfejlesztési stratégiák ezen tulajdonságára is visszavezethető feltehetően az a probléma, hogy az önkormányzatok sokkal inkább fejlesztőként, a magánfejlesztéseket kiszorító szerepben, és nem a fejlesztések katalizátoraként, a magánerőforrásokat terelő, ösztönző szerepben jelentek meg a városok 2007-13-as megújításaiban.

Ezen problémákat felismerve 2012-ben a Kormány 314/2012-es számú rendeletében megteremtette a stratégiai tervezés pályázati tevékenységtől független jogi hátterét, előírva a városoknak, hogy hosszú távú **fejlesztési koncepciót és integrált településfejlesztési stratégiákat (ITS)** hozzanak létre. Azok tartalmát és elkészítésének formális szabályait a közigazgatási eljárási rendbe integrálta, egyúttal a településrendezési funkciókkal közös szabályozás alá vonta, így közelítve a hosszú távú térhasználati szabályozás és a fejlesztések feladatait. Bár e szabályozási keret sem oldja meg a humán és a fizikai beruházások integrálásának problematikáját, de feltehetően több segítséget ad ahhoz, hogy a városmegújítási tevékenység a következő (2014-2020-as) fejlesztési időszakban hosszú távú, az önkormányzat alapfunkciói mentén működő, átgondolt és irányított, a magánszereplőkkel partneri, és nem őket kiszorító tevékenység lehessen.

ajánlott irodalom

- Balás Gábor - Szendrei Zsolt
Közép-magyarországi régió stratégiai tervezés - regionális szintetizáló és javaslattevő dokumentum, Közép-Magyarországi régió
Budapest, mimeo, 2015
- Benkő Melinda Phd – Szabó Árpád DLA (szerk.)
Városmegújítás – Urban renewal; városépítészeti tanulmányok – essays on urban design
Budapest, Terc, 2010
- Budapest 2050 – A belvárosi tömbök fennmaradásának esélyei – A BME Urbanisztika Tanszékének monográfiája
(szerk.: Alföldi György DLA)
Budapest, Terc, 2012
- Egedy Tamás (szerk.)
Városrehabilitáció és társadalom
MTA Földrajztudományi Kutatóintézet, 2005
- Lipcsei Charta (2008)
Falu Város Régió, 2, 67–72.
- Németh Nándor – Szepesi Balázs – Balás Gábor – Baranyai Zsolt – Barta Márton – Csité András – Rési Kata
Városhálózati hatásértékelés
Budapest, 2013
https://www.palyazat.gov.hu/varoshalozati_hatasertekeles
- Városrehabilitáció 2007-2013-ban
Kézikönyv a városok számára (2007)

ellenőrző kérdések

- Mikor van szükség városmegújításra?
- Milyen folyamatok vezethetnek egy városrész leromlásához?
 - Milyen típusú rehabilitációkat ismer?
- Hasonlítsa össze a műemléki, ingatlanfejlesztői illetve szociális rehabilitáció céljait, eszköztárát!
 - Magyarázza meg a következő fogalmakat: szegregáció, dzsentifikáció, multiplifikációs hatás!
- Hogyan változtatta meg az európai úniós programozás a magyar városrehabilitációs gyakorlatot?



urb/bme