

Városi fenntarthatóság és Budapest Városfejlesztési Konceptiója

„Világfalu, vagy világváros”
képzéssorozat

Tosics Iván
Városkutatás Kft
2004. február

A fenntartható fejlődés fogalma

- *Brundtland bizottság jelentése 1987: „fenntartható az olyan fejlődés, amely kielégíti a mai igényeket, anélkül, hogy veszélyeztetné a következő generáció képességeit saját igényei kielégítésében”*
- *Wheeler, 1998 definíciója: olyan fejlődés, amely javítja az emberi és ökológiai rendszerek hosszú távú egészségét.*
- *Kulcsszavak: hosszú távú, természeti környezet, társadalmi rendszer, interdiszciplináris megközelítés.*

Milyen módon közelíthetik a városok a fenntarthatóság minél több elemét?

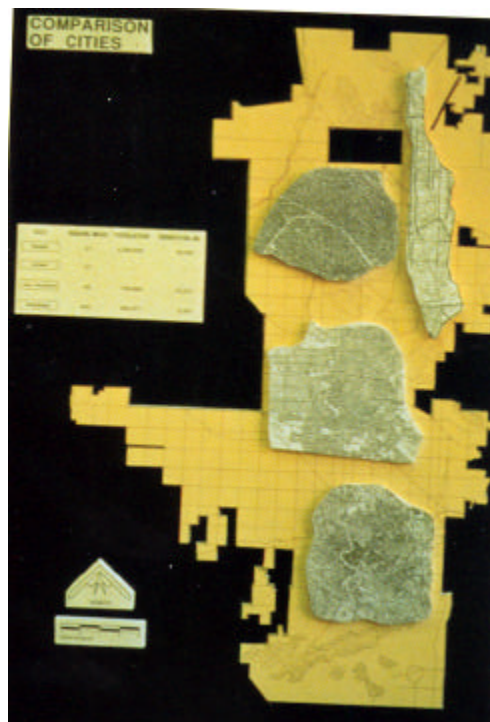
- *Hosszú távú stratégia kell, kihangsúlyozva a jó gyakorlatok áttekintését, a víziók kialakítását, konszenzus-keresést, indikátorok és teljesítményi sztenderdek létrehozatalát.*
- *Szükséges a tervezéssel és egyenlőségi kérdésekkel magas színvonalon foglalkozó intézmények létrehozása.*
- *El kell érni, hogy minden városfejlesztési döntés kiértékelésre kerüljön az emberi és az ökológiai környezetre gyakorolt hatását illetően is.*
- *A fenntartható nagyvárosi fejlődés problematikáját sohasem csak maga a szűken vett város, hanem a funkcionális város-régió határain belül kell vizsgálni.*

Az előadás szerkezete

- A fenntarthatósági problémák jelentős részéért felelős szuburbanizáció folyamata és az erre adható válaszok kérdésköre
- A városi fenntarthatóságról szóló viták és elképzelések az Európai Unióban
- Budapest és környéke fejlődése és a Városfejlesztési Konceptió
- A városi fejlődése fenntarthatóságának biztosíthatósága Budapesten és környékén

Szuburbanizációs folyamatok az USA-ban

- USA legtöbb nagyvárosi régiójában a lakosság növekedési üteménél jóval gyorsabban növekedett a város és környéke által beépített terület nagysága, azaz a város-régió laksűrűsége erősen csökkent (az 1500-2500 fő/nkm értékről 800-1300 fő/nkm értékre)
- A szétterülő város-régiókban mind nagyobb helyet foglalnak el a családházak és az egyéni autós közlekedés lehetőségét biztosító utak és autópályák.
- Phoenix városa: az agglomerációt is figyelembe véve a laksűrűség az 1950-es 2431 fő/nkm-ről 1990-re 904-re csökkent
- A következő 40 év várható lakónépesség-növekedése 6800 nkm mezőgazdasági terület megszűnését jelentheti (ezáltal a beépített terület az 1950-es 44 nkm-ről és az 1990-es 1087 nkm-ről 7000 nkm fölé növekedhet).





A gyors amerikai szuburbanizáció fő okai

- a családház-építést ösztönző jelzálog-hitel rendszer
- az USA 1956-as szövetségi törvénye az autópályákról, amely óriási támogatásokkal lehetővé tette az autópálya hálózat hosszának megtöbszörözését
- a benzin árának alacsony szinten tartására irányuló szövetségi politika
- az adórendszer átalakítása, mely után az önkormányzatok elsődleges bevételi forrása az ingatlanadó
- az állami támogatások rendszerének átsúlyozása a városon kívüli fejlődés infrastrukturális többletköltségeire.

Szuburbanizációs folyamatok Európában

- A nyugat-európai városok esetében a szuburbanizáció az amerikai városokhoz képest időben később és jóval kisebb intenzitással jelentkezett.
- A közép-európai városokban pedig még ennél is később, csak az 1990-es évektől és egyelőre csak viszonylag kisebb ütemben figyelhető meg a lakosság városokból való kiköltözése.
- Az eddigi városfejlődési tendenciákhoz képest ezekben a városokban így is drámai hatású a szuburbanizáció, különös tekintettel arra, hogy a városi népesség átrendeződése stagnáló, vagy éppen csökkenő városi térségekben következik be.

A népességváltozás előrejelzése közép-európai fővárosokban 2010-ig

Népesség	1995		2010/1995		
	város	agglom	város %	agglom.	együtt %
Budapest	1.906	599	86	130	97
Prága	1.210	170	97	112	99
Varsó	1.629	782	101	109	104

Új tendenciák a nyugat-európai szuburbanizációban: a peremvárosok kialakulása

- A szuburbiák differenciálódnak: egyes nagyobb városok környékén monofunkciós szuburbiák alakulnak ki, míg másoknál a városkörnyéken differenciált funkciókkal kialakuló peremvárosok jönnek létre
- az új európai peremvárosok (Párizs és Amszterdam) eltérései az amerikai „edge cities”-ektől:
 - létrejöttükben a közösségi tervezés és beavatkozások sokkal nagyobb szerepet játszanak,
 - közelebb vannak a nagyvároshoz, inkább a város peremén alakulnak ki, semmint azon túl, önálló peremvárosként,
 - ennek megfelelően nem annyira alternatívái a nagyvárosnak, mint annak kiegészítői, a policentrikus fejlődés megnyilvánulásaként.
- Ez az új szuburbán fejlődési típus egyelőre csak Európa néhány, legdinamikusabbnak tekinthető nagyvárosi régiójában figyelhető meg, de nagy valószínűséggel „mintát ad” a többi nagyvárosi régió fejlődésének is.



Új tendenciák a nyugat-európai szuburbanizációban: a város-zsugorodás

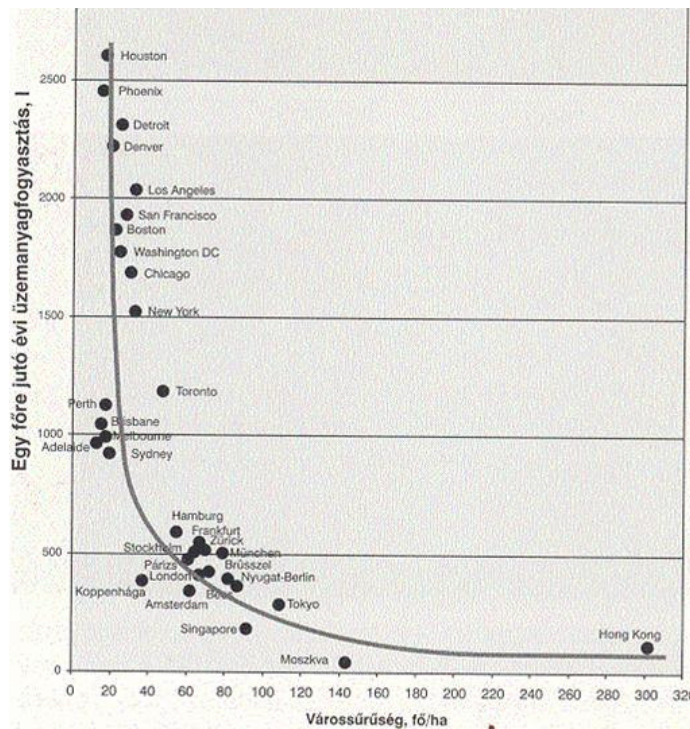
- Európában Németországban mutathatóak ki legjobban a szuburbanizációs folyamatoknak a kibocsátó városokra való hatásai, mert itt, különösen a keleti tartományokban, a poszt-szocialista nagyvárosok csökkenését a szuburbanizáció „szokásos” tényezőin kívül a gazdasági átalakulás drámai hatásai is fokozzák
- a lakásállomány üresedési rátájának növekedése, drámai hatásokkal van a lakótelepi állomány jövőjére
- a város-zsugorodásnak váratlan hatásai vannak a városi közmű-ellátó rendszerekre is





A szuburbanizáció következményei, a fejlődés fenntarthatóságát veszélyeztető problémák

- Az amerikai szuburbanizáció drámai következménye: a gépkocsihasználat meredek emelkedése
- a párhuzamosan kiépülő autópálya-rendszerek következtében a munkába-járási időt esetleg csökkentheti, de a munkába járáson túl sok más utazási igényt gerjeszt (a bevásárlási, családi és más személyes célokból tett utazások az összes utazás $\frac{3}{4}$ -ét is kitehetik)
- a szuburbiákban lakóknak házanként 2-3 gépkocsira van szükségük, az elővárosokban napi 60-65 km az átlagos gépkocsi-használat, ami 3 órás utazási időt jelent
- ha az autókhoz kapcsolódó támogatásokat eltörölnék, az externáliákat internalizálnák, a rejtett költségeket közvetlenül az autósokra terhelnék, az autózás költsége akár 89 %-al is megnőne.



- a családiházas lakóparkokban az épített környezet 40-50 %-át utak és felszíni parkolók teszik ki, aminek következtében növekszik a hősziget effektus (a lebetonozott felületek kisugárzása), és az árvizek kockázata, ami miatt költséges felszíni vízelvezető rendszereket kell építeni. Jelentősen nő a levegőszennyezettség, a szálló por, ózon, szénmonoxid mennyisége, melyek 55-75 %-át az autók okozzák.
- a gyors szuburbanizálódásnak negatív társadalmi hatásai is vannak: a társadalmi elkülönülés növekszik, nőnek az egyenlőtlenségek a nagyobb gazdasági potenciállal és jobb közlekedési mobilitási lehetőségekkel rendelkező, illetve az olyan társadalmi csoportok között, akik gazdasági okok, koruk vagy fogyatékoságuk miatt autót használni nem tudnak. A szétterülő város amúgy sem kedvez a közösségi fejlődésnek, a közéletnek, a társadalmi kapcsolatoknak.

Magyar érvelések a szuburbanizáció hatásait illetően

- a térbeli kiterjedéssel nő az utépítés és közműfejlesztés iránti igény (az egy főre jutó vízvezeték hossza 1999-ben Budapesten 5,8 m, az agglomerációs övezetben ezzel szemben 21,5 m, a csatornahossz Budapesten 6,2 m, az agglomerációs övezetben 24,3 m), ami magasabb létesítési, majd pedig fenntartási költségeket is jelent
- az általános iskolai tantermek száma 1900-2000 között Budapesten nem változott, az agglomerációs övezetben viszont 14 %-al nőtt (a lakásállomány növekedésével azonos mértékben), a középiskolások száma 10 ezer lakosra Budapesten 119, az agglomerációs övezetben 47, és az agglomerációból beingázó középiskolások száma 10 év alatt duplájára, 20 ezerre nőtt
- az ingázók száma napi 200 ezer fő, a város bevezető útjain a munkanapi forgalom a 90-es évek folyamán 17 %-al nőtt. Ezzel párhuzamosan a zöldszeveg gyorsan zsugorodik, a levegőszennyezettség nő.

- A Levegő Munkacsoport számításai szerint Budapesten a tömegközlekedés 4000 járművet használ, a városi lakók 600 ezer autójából naponta 200 ezer el is indul, és további 150 ezer lép be a városhatárokon.
- A BKV, MÁV és Volán 1997-ben 60 Md-ot fordított a budapesti tömegközlekedésre, a 750 ezer autó tulajdonosa 350 eFt/év alapon számolva 260 md-ot, míg 200 md Ft-ra tehetők az externális költségei az autóhasználatnak.
- Míg a tömegközlekedési járművek teljes helyfoglalása 152 e nm (30 nm-jármű, 4 m követési távolság, mindegyik mozog), addig az autókra ugyanez 600 e nm-el több (8 nm-jármű, 4 m követési távolság, 100e mozog egyszerre). A légszennyező anyagoknak 60 %-át személyautók, 34 %-át teherautók, 6 %-át autóbuszok bocsátják ki.
- Budapesten az utazások 60 %-át a tömegközlekedés bonyolítja le, ez a személyszállítás összköltségeinek 16 %-át teszi ki, a légszennyezés 10 %-át, a balesetek 3 %-át, és a helyfoglalás 2 %-át okozva. A 40 %-nyi személyautó-közlekedésre az összköltségek 84 %-a, a légszennyezés 90 %-a, a balesetek 97 %-a, és a helyfoglalás 98 %-a jut.

Az európai tervezési gyakorlat a szuburbanizáció kezelésére Hollandia példáján

- 60-as évek: új városok létesítése a nagyvárosok körül, cél a köztes területek megvédése. Az új városok olyan laksűrűséggel való kialakítása, amely lehetővé tette a tömegközlekedés és a városi szolgáltatások rentábilis kialakítását. Ezek a feltételek nem azonnal, de 30 év távlatában teljesültek, és az új városok azóta is jól működnek.
- A 70-es és 80-as évek politikája: a lakott, városi és a nem lakófunkciójú területek szigorú elkülönítése, hogy mindenfajta növekedési törekvés a városon belül maradjon (kompakt város). Ez kevésbé volt sikeres, a politika és a tervezők népszerűtlenné váltak, a városok terjeszkedése felgyorsult.
- A 90-es évek új stratégiája: városi szolgáltatások regionalizálása, városi hálózatok létrehozása, amelyekben a tömegközlekedés és városi szolgáltatások regionális méretekben megszervezhetők. Tiltó jellegű korlátozások helyett a városi területek vonzóvá tétele az innováció, a beruházások számára, pl. a városok előnyeinek (kulturális elem, csomópont-lehetőség) kihangsúlyozásával. Eszközök: kulturális és gazdasági projektek, az egyes régiókon belüli, a régiók versenyképességét növelő, és régiók közötti városi hálózat, az infrastruktúra fejlesztése, intermodális közlekedési terminálok létrehozása, stb.

Kísérlet a közigazgatás átalakítására

- A 80-as években a holland nagyvárosok kezdeményezték a kormányzati rendszer átszervezését, kétszintű rendszert javasolva. A regionális szintnek (városi tartomány) „... rendkívül kiterjedt jogosítványokat kellett volna kapniuk az adóztatásban és a finanszírozásban, a területi tervezésben, az infrastruktúra fejlesztésében és fenntartásában, a lakásgazdálkodásban és a földhasználatban. Az alsó szintnek a kisebb jelentőségű, helyi politikával kapcsolatos ügyek jutottak volna.
- Az átszervezési elképzelést a Belügyminisztérium is támogatta, határozottan ellenezték azonban a nagyvárosok környezetében működő önkormányzatok. Maga a városi lakosság is az átszervezés ellen voksolt.
- Az átszervezés kudarcba fulladt, a többi településhez képest szegény nagyvárosok és a kisebb, de viszonylag gazdag környező önkormányzatok között túl nagyok voltak a strukturális különbségek ahhoz, hogy egységes igazgatás jöjjön létre

Egyes városok példái a kedvezőtlen tendenciák kezelésére, megállítására, megfordítására

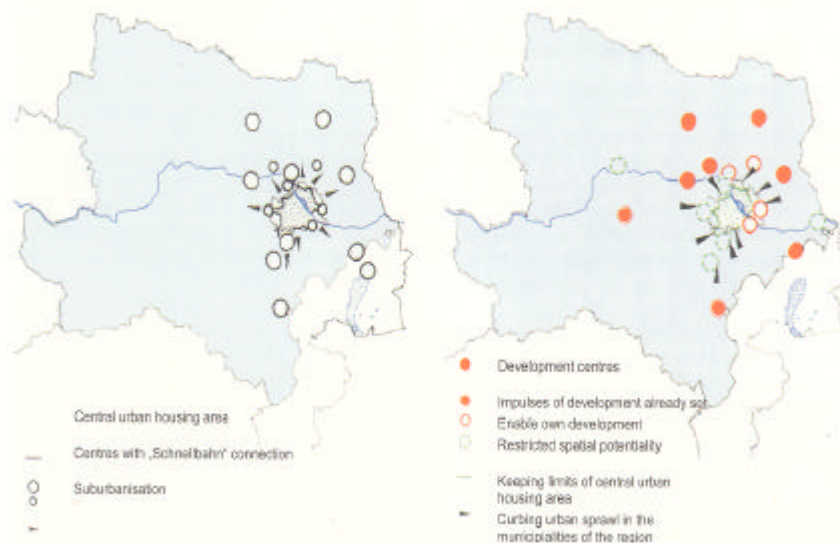
- Berlin és Brandenburg: egy közös tervezési hatóság felállításra került közös érdekelttségű, hosszú távú, kötelező érvényű fejlesztési programok kidolgozására, a "decentralizált koncentráció" megvalósítására. A növekedési lehetőségek az önkormányzatok között úgy kerülnek elosztásra, hogy a már meglévő belterületek, ill. a központoknak kijelölt (tömegközlekedéshez közelebb lévő) települések kapjanak elsőbbséget.
- Az azonos térségben lévő önkormányzatok közötti közös tervezés elősegítésére a város környékén négy "szomszédsági fórumot" alakítottak ki, melyekben az adott térség regionális tervezési hatóságainak, a városoknak, a falusi körzeteknek és a berlini kerületeknek állandó képviselőjük van. A szomszédsági fórumok első lépésben az információk és tapasztalatok cseréjét jelentik, de ezen az alapon később alapjaivá válhatnak az együttműködés intenzívebb formáinak.

20. ábra Berlin és környéke alközponti rendszere



- Bécs, Alsó-Ausztria és az agglomerációval szomszédos Burgenland 1978-ban létrehoztak egy tervezési hatóságot Keleti Tervezési Hatóság (PGO) néven. Ez a hatóság a területfelhasználással kapcsolatos tevékenységek koordinálását látja el, döntést csak egyhangúlag hozhat, de az így hozott határozatoknak sincs jogi hatályuk, csak közös ajánlásoknak tekinthetők.
- A PGO-nak olyan témákban van esélye sikerre, amelyeknél viszonylag egyszerű politikai konszenzust elérni és amelyek esetében a projektek megvalósításához állami szubvenció is kapható. Eredményesen működik továbbá az egész régió képviselőjében, például a nemzetközi szinten. A PGO azonban sokszor nem tud politikai kompromisszumot elérni, és arra sem képes, hogy ellenőrizze a közösen elfogadott határozatoknak a helyi önkormányzatok által történő végrehajtását.
- A PGO működésének pozitív eredménye három regionális társulás megalakítása (Rekreációs Területek Szövetsége, Keleti Régió Közlekedési Szövetsége, Hulladékkezelési Tervezési Szövetség).

Figure 16: Settlement policy master concept: suburbanisation vs. decentralised concentration



- A 90-es évek elején Stuttgartban néhány év leforgása alatt 90 ezer munkahely szűnt meg, és emiatt naponta 650 ezer ember volt kénytelen településhatáron túlra ingázni.
- Megszületett a felismerés, hogy az éles szembenállás helyett a régióban lévő városoknak és más településeknek össze kell fogniuk egymással annak érdekében, hogy az egész stuttgarti régió megfelelő eséllyel indulhasson a régiók európai és világméretű versenyében.
- 1994-ben megalapították a Stuttgarteri Régió Egyesületet, amely a városon kívül öt megyét foglal magába, összesen 179 településsel. Az Egyesülésnek 87 tagú, közvetlenül választott "parlamentje" van. Célja az összehangolt közlekedésszervezés, a regionális tervezés (a régió fejlődési tengelyeinek a kialakítása, az egyes települések szerepének körvonalazása, az új lakó- és ipari területek kijelölése, a zöldfelületek kialakítása, az infrastruktúra legfontosabb elemeinek elhelyezése. Az Egyesülés részt vesz a két legfontosabb beruházás, a föld alatti központi vasútállomás és az új központi vásárváros megvalósítását célzó a "Stuttgart 21" projektben is.

EU elemzés: a fenntartható városi fejlődést akadályozó legfontosabb tényezők

A közigazgatási határok és a funkcionális régiók eltérései, lehetetlenné téve a város és környéke problémáinak egységes kezelését.

- Az adminisztratív széttagoltság következménye a szuburbanizáció, a városi szétterülés, a természeti értékek felélése. Az adórendszer is a szétterülő fejlődés katalizátorává válik, amennyiben a városkörnyéki települések számára a fejlődés, nagyobb adóbevétel a lakosság, illetve az egyéb funkciók növelésén keresztül válik leginkább elérhetővé.
- Példa: a folyók-tavak vízminőségére vonatkozó szigorú előírások csak a érintett önkormányzatok és egyéb szereplők együttműködésével teljesíthetők.
- Feladat: a közigazgatási határokon átnyúló kooperáció elősegítése

A vertikális (adminisztratív szintek közötti) kooperáció hiánya

- A városi fenntarthatóságot befolyásoló tényezőket az EU irányelvek, illetve a nemzeti politikák eltérő adminisztratív szintekhez (országos, regionális, helyi) kötik, és sok esetben az ezek közötti kooperáció hiánya akadályozza a cél elérését.
- Példa a helyi önkormányzatok levegőtisztaság növelésére irányuló erőfeszítéseit erősen behatárolja, ha a területükön áthaladó országos vagy regionális jelentőségű utakon nem befolyásolhatják a forgalom nagyságát.
- Feladat: a vertikális kooperáció lehetővé tétele és elmélyítése

A horizontális (ágazatok és helyi szereplők közötti) kooperáció hiánya

- A hagyományos szektorális felelősség-felosztásnál az önkormányzat különböző osztályai, a többi közösségi szereplő (pl. közművállalatok), illetve a magánszereplők mind eltérőek a szervezeti felépítést, a finanszírozást, mentalitást, prioritásokat, érdekeket tekintve. Ilyenkor még az azonos témakörbe tartozó intézmények között is nehéz az együttműködést elérni, nem beszélve a különböző (pl. gazdasági, környezeti, szociális) relevanciájú intézmények kooperációjáról.
- A regionális és helyi kormányzatoknak megfelelő törvényi erőt kell biztosítani a fenntartható fejlődés érdekében szükséges szabályozások alkalmazására. Erősnek kell lenniük például a közszolgáltatások privatizációja folyamatában, hogy a növekvő szerephez jutó magánvállalkozásokat megfelelőképpen ellenőrizhessék. El kell kerülni, hogy a közszereplőket a nagy magán vállalkozások irányítsák a számukra legjövedelmezőbb megoldások (pl. költséges új beruházások) irányába, a fogyasztás mérséklésének megvalósítása helyett.
- Az integrált fejlesztési tervek kidolgozásához, a közszféra, a lakossági csoportok és a magánszereplők megfelelő bekapcsolásához az LA21 résztvevői folyamata javasolható.

Nem kielégítő közösségi részvétel

- Az érintett lakosság bekapcsolása a tervezési folyamatba sok esetben csak látszólagos, nem a lakossági csoportok érdekeinek feltárására és együttműködésük megnyerésére, hanem csak a már meghozott döntések legitimalizálására irányul. A lakosság nem kellő időben és kellő mélységgel történő bevonása oda vezethet, hogy még a fenntarthatóságot szolgáló fejlesztési elképzelések is megbukhatnak a lakosság ellenállásán.
- Feladat: a horizontális együttműködés támogatása a közösségi szereplők megfelelő erejének biztosításával
- A regionális és helyi kormányzatok számára kulcsfontosságú az érintett lakosság megfelelő tájékoztatása és bekapcsolása, hogy elfogadják a megfelelő biztosítékokkal ellátott fejlesztési elgondolásokat, ne kizárólag a NIMBY megfontolások érvényesüljenek.

A környezeti problémákra vonatkozó adatok (pl. fenntarthatósági indikátorok), eszközök, gyakorlatok hiányosságai

- Az adatok hiánya nagy problémát jelent, különös tekintettel arra, hogy megakadályozza a más városokkal, régiókkal való összehasonlítás és abból való következtetés (benchmarking) lehetőségét. Ezen túl általánosan jellemző a sztenderdizált módszerek és az egyes szereplőknek adható „jó gyakorlat” típusú leírások és javaslatok hiánya.
- Példa: kevés a valós információ a város és környéke közlekedésének helyzetéről.
- Javaslat: Az adatok nagyobb területi egységekre való feldolgozása és közérthető módon való publikálása, a döntéshozókkal, a lakossági csoportokkal való széleskörű megismertetése előfeltétele a problémákról való nyílt viták megtartásának és az integrált megoldások kidolgozásának.

A környezeti fenntarthatóságot szolgáló módszerek lassú terjedése

- Meg kell ismerni és el kell terjeszteni a környezeti fenntarthatóságra az egyes EU országokban, városokban már alkalmazott módszereket, mint az LA21 (Local Agenda 21, az 1992-es Earth Summit-on, Rio de Janeiro-ban elfogadott környezeti globális akcióterv városok feladataival és felelősségével foglalkozó része), illetve az EMAS (Environmental Management Audit Scheme, ISO 14000).
- Meg kell teremteni új hatás-kiértékelő módszerek, mint a SEA (Strategic Environmental Assessment) alkalmazásának lehetőségét, az adatok és térbeli scénáriók kialakításának oldaláról.
- Ki kell alakítani a regionális és városi szinten alkalmazható tematikus indikátorok rendszerét, az EU folyamatban lévő indikátor-fejlesztési programjainak (pl. Urban Audit II, European Common Indicators) eredményei alapján.

A városok fejlődését érintő Európai Unió előírások és támogatási rendszerek problémái

- Az integrált megközelítés hiánya
 - Az EU környezetvédelmi törvényét alkotó 70 irányelv és 21 rendelet nem mindegyike tekinthető integrált szemléletűnek. Főleg a korábban kidolgozott direktívákkal vannak problémák, amelyek nemcsak a célt, hanem a megvalósítás módját is túlságosan részletesen előírják, korlátozva így az integrált megoldások alkalmazását. Példa: 1991/271 szennyvíz kezelési direktíva, míg a 2000/60 víz-keret szabályozás sokkal több helyet hagy integrált megoldások számára.
- A rugalmasság hiánya
 - Példa: fürdővizek minőségének direktívája, amely nincs tekintettel az északi és déli országok közötti különbségekre a fürdővizek látogatottságát, a szezon hosszát illetően.

- A kooperáció, egyeztetés hiánya
 - Példa: a környezetet védő és a versenyszabályokat is kielégítő elfogadható megoldást nem könnyű kidolgozni: az önkormányzat nem teheti meg egyszerűen, hogy kizárja a valamilyen okból környezetre ártalmasnak ítélt ajánlatokat (pl. műanyag alkalmazása), ezt be kell építenie a közbeszerzési eljárásba kritériumként. Erről részletes dokumentumok születtek (Green Paper on Public Procurement, COM (96) 583, COM (98) 143), amelyek részletes ismerete és az alkalmazással kapcsolatosan azóta felmerült pozitív és negatív esetek megismerése nélkülözhetetlen a jó helyi gyakorlat kiépítéséhez. Mindehhez persze specializált szakértők alkalmazása szükséges, ami sokszor az egyes önkormányzatok szintjén szinte megoldhatatlan.

A városok fejlődését érintő EU előírások megvalósíthatósága a csatlakozó országokban

- **Hulladékbegyűjtés: öt éven belül meg kell felelni a szilárd hulladék visszanyerésére és újrahasznosítására vonatkozó magas normáknak** (ezeket alsó és felső értékhatárok definiálják) – pl. a hulladék 25-45%-át kötelező újrahasznosítani, tartalmazva a különböző anyagokra vonatkozó eltérő normákat.
 - Magyarország esetében a települési szilárd hulladék 18%-a még csak nem is kerül begyűjtésre (ami az illegális szemétkerakóhelyek problémájához vezet), és a 2700 lerakóhely 70%-a nem felel meg a környezetvédelmi előírásoknak. Nyilvánvaló, hogy az EU normák még egy alacsonyabb határértékének elérése is hatalmas beruházást igényel.

- *Szennyvízbegyűjtés és tisztítás*: az EU előírja a 2000-nél nagyobb lélekszámú településeknél szennyvíztisztító telepek létesítését. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy a legtöbb szennyvizet be kell gyűjteni és leeresztés előtt utókezelní.
 - Még a jelenlegi (alacsonyabb) norma is komoly gondokat okoz a közép-kelet-európai országok számára, akiknek óriási a lemaradásuk ezen a téren. Magyarországon például, a települések mindössze 60%-a rendelkezik csatornahálózattal. Budapesten jelenleg a szennyvíznek csak mintegy 30%-át utókezelik a Dunába eresztés előtt. (Fodor, 1998:246-249)
- A környezetvédelmi jogszabályi előírások teljesítéséhez szükséges beruházási költségek rendkívül nagyok. Szintén jelentős ráfordításokra lesz szükség a környezetgazdálkodás intézményi rendszerének felállításához, melynek célja biztosítani a hatékony végrehajtást, a nyomonkövetést és az érvényrejutást.

Aggodalmak az EU részéről a környezetvédelmi törvénnyel kapcsolatban

- A csatlakozási folyamattal kapcsolatban jelentős az EU tagállamok környezetvédelmi szervezeteinek aggodalma: amennyiben az EU környezetvédelmi törvénye nem kerül teljes mértékben végrehajtásra, más irányelvek azonban igen (a piacok megnyitása az ipar számára, a környezetvédelmi szempontból káros Közös Agrárpolitika), akkor ez a folyamat a környezetkárosítás receptjévé válhat.
- Javaslatuk: az EU ne adhasson felmentést, sem halasztást a környezetvédelmet érintő kérdésekben, és segítségét azokra a országokra osszpontosítsa, melyek a környezet fenntartása szempontjából legkedvezőbb módon közelítik meg a csatlakozás kérdését.

Aggodalmak a csatlakozó országok részéről a környezetvédelmi törvénnyel kapcsolatban

- Közép-kelet Európa környezetvédő csoportjai szerint az EU környezetvédelmi törvénye a speciális regionális körülményekre nem alkalmazható és nem elfogadható, e törvény és a gyakorlatok gyors átvétele könnyen az ellenkező irányba vezethet és a helyzet romlását okozhatja. (Szófia konferencia, 1998:8) “Míg az európai politikusok többsége figyelmének középpontjában az infrastruktúra fejlesztése és egy erősebb európai gazdaság áll, könnyen figyelmen kívül hagyják azokat az értékeket, melyekkel Kelet-Európa rendelkezik. Ez igaz például a lakosság azon részére, mely még egy sokkal szerényebb, kevésbé fogyasztás-centrikus életmódot folytat, mely egyre gyorsabb ütemben veszi át a Nyugat meggondolatlan fogyasztási szokásait, beleértve a természeti erőforrások riasztó kimerítését és az óriási hulladék-felhalmozódást.” Álláspontjuk szerint kívánatos lenne egy kicsivel több alkalmasság és rugalmasság a környezetvédelmi törvényben.

- A csatlakozó országok nagyvárosai szemszögéből vizsgálva a fenntartható városfejlődés szempontjából legfontosabb problémák és az EU támogatási rendszerek prioritásai között másfajta, és igen jelentős konfliktusok is felfedezhetők. A szennyvíztisztítással, az ivóvíz és a tavak vízminőségével, a hulladék-elhelyezéssel kapcsolatos környezetvédelmi direktívák nagyon erősek, kötelező teljesítésük lényegében a legtöbb beruházási eszközt és EU támogatást évekre le fogja kötni. Így a Strukturális Alapok támogatásaiból a közép-európai nagyvárosi problémák legfontosabbnak tekinthető összetevőire, a nagyvárosi tömegközlekedés fejlesztésére és a nagy lakótelepek fenntartási problémáira alig vagy semmi se fog jutni. Ezzel távlatokra sokkal nagyobb problémák keletkeznek, mint amilyeneket az EU által kötelezően előírt direktívák teljesítése megold.

Budapest városfejlődése és a Városfejlesztési Kon koncepció

*A budapesti városfejlődés a város és környékének
növekedése szempontjából*

Az elmúlt évszázadban a mindenkori városkörnyék
fejlődését tekintve három eltérő típus különböztethető
meg:

- kelet-európai (szub)urbanizáció
- belső szuburbanizáció
- nyugati típusú szuburbanizáció

A szuburbanizáció a 90-es évek második felétől
felgyorsul, és jelentős mértékben hozzájárul a főváros
népességvesztéséhez

	Magyarország		Pest megye		Budapest		Budapesti agglomeráció (78)	
	Ezer fő	Vált. %	Ezer fő	Vált. %	Ezer fő	Vált. %	Ezer fő	Vált. %
1993	10 310		964.9		1 995.7		579.5	
1994	10 277	- 0,3	973.3	+ 0,8	1 930	-1, 2	585.1	+ 1,0
1995	10 246	- 0,3	985.1	+ 1,2	1 906.8	- 1,1	588.8	+ 0,6
1996	10 212	- 0,3	994.5	+ 0,9	1 886.2	- 1,3	615.1	+ 4,5
1997	10 135	- 0,7	1 006	+ 1,1	1 861.4	- 1,2	618.3	+ 0,5
1998	10 092	- 0,4	1 018	+ 1,2	1 838.7	- 1,2	628.6	+ 1,7
1999	10 043	- 0,5	1 032	+ 1,4	1 811.5	- 1,5	640.5	+ 1,9
2000	10 196		1 080		1 774.0		n.a.	
2001	10 175	- 0,2	1 089	+ 0,8	1 739.6	- 1,9	678.0	
2002	10 142	- 0,3	1 105	+ 1,4	1 719.3	- 1,2	691.3	+ 1,9

Budapest migrációs egyenlege Pest megyével szemben

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2001	2002
<i>Állandóra bejelentett lakó</i>	-2 203	-5 918	-10 856	-11 601	-13 442	-16 981	-14 300	-11 889
<i>Ideiglenesen bejelentett lakó</i>	682	811	-1 740	1 022	-278	-733	-924	-906
Összesen	-1 521	-5 107	-12 596	-10 579	-13 720	-17 714	-15 224	-14 795

A migráció iránya szerinti megoszlás

	<i>Budapestről Pest megyébe</i>	<i>Pest megyéből Budapestre</i>
<i>1999</i>	32 150	15 641
<i>2000</i>	32 644	14 930
<i>2001</i>	29 885	14 661
<i>2002</i>	30 518	15 723

10 000 lakosra eső lakáslakásépítés évenként

	<i>Budapest</i>	<i>Agglomeráció</i>
1999	16	45
2000	17	53
2001	25	63
2002	37	71

A Budapesti Városfejlesztési Koncepció megalkotásának szükségessége

- Budapest fejlesztését illetően a 90-es évek végére kifogytak a nagy, átfogó, távlati elképzelések
- A város fejlődésének összes lényeges feltétele megváltozott, a belső feltételeket (a Kormánnyal, a környező településekkel, a kerületekkel, a piaci aktorokkal való kapcsolatot), és a nemzetközi környezetet illetően is
- A gazdasági fejlődés erősödése, a társadalmi átrendeződés felgyorsulása miatt is elkerülhetetlenné vált egy olyan anyag elkészítése, amely nemcsak a városfejlődés térbeli, térszerkezeti kérdéseivel foglalkozik
- Törvényi kötelezés: városfejlesztési koncepció kell az egyéb tervek elfogadásához

Budapest Városfejlesztési Konceptiója kidolgoztatásának története

- 1997-ben közbeszerzési eljárással a szakértői csapat kiválasztása
- 1998: az első változat publikálása, két szeminárium, internet-vitafórum
- 1999: “mélyfúrások” időszaka a városfejlesztés legfontosabb témaköreiben
- 1999. november: a második változat megvitatása a háromnapos Budapest Városfejlesztési Konferencián
- 2000. március: hat félnapos megbeszélés budapesti kerületek csoportjaival
- 2000. augusztus: a harmadik változat publikálása (a Kabinet további egyeztetéseket lát szükségesnek)
- 2001. december: a negyedik változat elkészül
- 2002. tavasza: a kerületeknek és más szervezeteknek való kiküldés, Budapesti Városfórum sorozat megtartása
- 2002. augusztus: a Konceptió ötödik változatát a Kormány pozitívan véleményezi, közgyűlési elfogadásra ajánlja
- 2003. március: a Fővárosi Közgyűlés elfogadja a Konceptiót

A Konceptió alapvető megfontolásai

- A kerületek önállóságának megtartása mellett, a kerületekkel egyeztetve a Fővárosnak meg kell határoznia a városfejlesztés prioritásait, nagy programjait és a megvalósítás módját, amihez meg kell nyernie a többi közszereplő, a lakosság és a piaci szereplők együttműködését is.
- Budapest Városfejlesztési Konceptiója a 2015. évig, azaz kb. 15 éves időtávlatra előrettekintő anyag
- A városfejlesztés fő céljait, a közszféra - és kiemelten a Fővárosi Önkormányzat - beavatkozási stratégiáját és prioritásait kívánja meghatározni, tudomásul véve, hogy ma a közszféra csak részleges szerepet játszik a város fejlődésében, a megvalósuló fejlesztések döntő többsége magánforrásokon és magán-elhatározásokon alapul

A Koncepció érvényesítése

- A Koncepció stratégiai iránymutatás az ágazati koncepciók készítéséhez és felülvizsgálatához
- A Koncepció a fővárosi tervkoordináció alapjává kell váljon, a Koncepció alapján készítendő középtávú Program a pénzügyi és fejlesztési tervezés kiindulópontjaként kell szolgáljon
- A Koncepció azzal, hogy világosan megfogalmazza a város jövőbeli céljait és beavatkozási stratégiáit, a mainál koordináltabb fejlesztési folyamatot kíván indítani, ami segíti a kooperációt a többi közszereplővel (kerületek, agglomeráció, régió, Kormány) és a magán-beruházókkal kapcsolatban is.

A Koncepció nagytávlatú jövőképe

- A városfejlesztés három alapelve a következő 20-30 éves időszakra:
 - A gazdaság fejlesztéséhez szükséges feltételek megteremtése az infrastruktúra fejlesztésével
 - A város lakhatóságának – élhetőségének javítása az életminőség, a környezeti feltételek emelésével
 - A méltányosság, a szociális helyzet javításának szükségessége
- A cél az, hogy Budapest az egyesült Európa integráns részeként, nemzetközi metropolisszá formálódjon, és kedvező geo-politikai helyzetét optimálisan kihasználva erősödő regionális központtá válva kelet-délkelet Európa felé elsődleges közvetítő szerepet tölthessen be

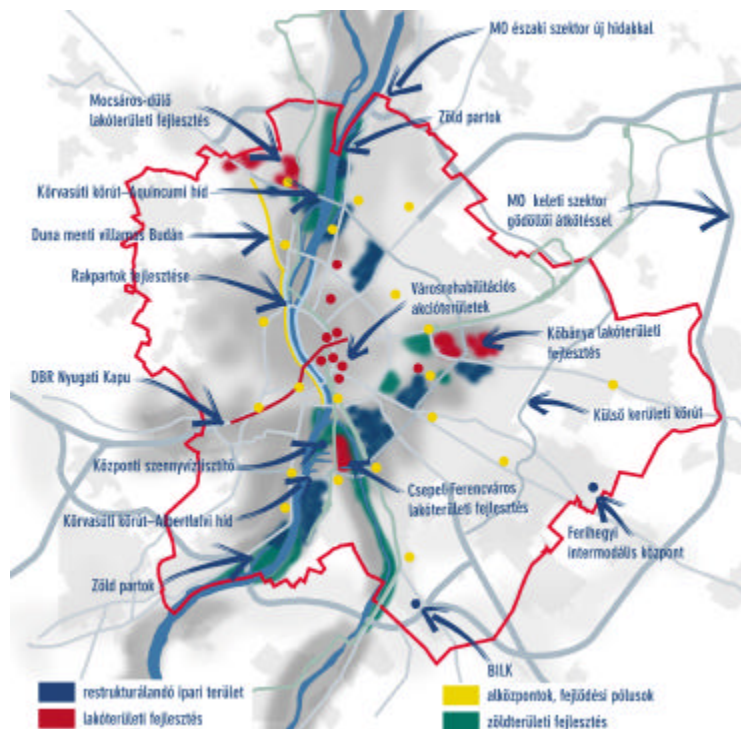


A város nagytávlatú jövőképeinek alapvető értékei és a hosszútávú fejlesztés stratégiai céljai

- A Budapest jövőképében kijelölt, egymással egyensúlyban elképzelt alapvető értékek közelítésére a következő alapvető stratégiai célokat jelöli ki a Koncepció:
- A gazdasági hatékonyság növelését szolgálják:
 - (I) a gazdasági szektorok hatékonyságának növelése
 - (II) a városon belüli közlekedés feltételeinek javítása
 - (VII) a város regionális kapcsolatainak fejlesztése
- Az életminőség javítása megköveteli
 - (III) a városi épített környezet javítását
 - (IV) a természeti környezet és az infrastruktúra fejlesztését
 - (V) a város kulturális, szabadidős és sport lehetőségeinek javítását.
- A társadalmi fenntarthatóság biztosításához a szolidaritás aspektusa szükséges
- (VI) a szegények és szegény városrészek helyzetének javítása, az egészségügy fejlesztése

Térszerkezeti koncepció

- A területi tartalék feltárása – a “Park város”
 - Körvasúti körút
 - Intermodális csomópontok
 - Területrészek átstrukturálását beindító projektek
- A belső területek felértékelése – “Belső városrészek”
 - Közlekedés szabályozás / Parkolási program
 - Városrehabilitációs program
 - Közterület megújító program
- A külső területek felértékelése – “Külső városrészek”
 - „Belvárosok” program
 - Kapcsolati rendszerek fejlesztése
 - Közművek fejlesztése
- A Duna-menti zóna minőségi fejlesztése



Eszközök és intézményrendszer

- szükséges a mainál erősebb horizontális kapcsolatrendszer kialakítása a különböző ügyosztályok, bizottságok és döntéshozók között
- A város mai működésének elemzéséből fontos következtetések adódnak az eszköz- és intézményrendszer átalakítására vonatkozóan:
 - erősíteni szükséges a Főváros projektmenedzselési képességét, hogy a fontos, nagy projektek a megfelelő komplexitással megvalósíthatók legyenek;
 - a kezdeményezőbb aktívabb közösségi szerepvállaláshoz szükséges egy aktívabb vagyongazdálkodás kereteinek kialakítása és fokozatos bevezetése;
 - új intézményi megoldásokra van szükség a városfejlődés alapvető irányainak kijelölése, a folyamatok megfigyelése és kiértékelése, a városkörnyékkel és a régióval való térségi együttműködés, kooperáció hatékony megoldása érdekében.

Nézetkülönbségek és kompromisszum a megbízó és a szakmai csapat között

A Városfejlesztési Koncepció leszűkítésére irányuló álláspont:

- a Koncepciónak csak a város fizikai szerkezetének változtatásával kell foglalkozni
- az aktív gazdaságpolitika ne legyen stratégiai cél, ezzel a Fővárosnak nincsenek teendői
- az intézményi megoldásokra vonatkozó javaslatokat ki kellene hagyni
- a szociális célkitűzések tetszetősek, de nem megítélhetőek, nem vállalhatóak

Az elfogadott kompromisszum:

- 3 tervezési időszak válik el egymástól: nagytávlat szintjén jövőkép kerül megfogalmazásra, a 15 éves hosszú táv esetében már szükséges a kompetenciák meghatározása (melyik szereplőnek mi a feladata), a közép-távú időszak esetében pedig a 7 éves finanszírozási és fejlesztési tervet kiindulásként figyelembe kell venni; a Főváros feladatait annál pontosabban meg kell határozni, minél inkább közelítünk a nagytávlattól a középtáv felé

Fenti pontosításokkal párhuzamosan elfogadást nyert a Koncepció tágabb, komplexebb megközelítésmódja, beleértve a nem fizikai (gazdasági, kulturális, szociális, stb.) témakörök, valamint az eszköz-intézményrendszerre vonatkozó elgondolások szerepeltetését.

A Koncepció szakmai és társadalmi megvitatása

- Városfejlesztési Konferencia: 3 napos esemény
- Kerületi viták: 6 csoportban, kerületi vezetők részvételével, a Főváros-kerület általános viszonynál jobb politikai légkörben.
- A hivatalos írásbeli véleményezési folyamat
- Négy szakmai vitafórum szervezése (mindegyik vitán 110-150 résztvevő vett részt, így összességében mintegy 500-550 volt a résztvevők teljes száma), az országos választások előtti felfokozott légkörben is politikamentes módon.

A Budapesti Városfejlesztési Koncepció további alakítása

- A Közgyűlés határozatának megfelelően elkezdődött a középtávú Városfejlesztési Program kidolgozása. Ennek a Koncepción kell alapulnia, de annál konkrétabbnak, határozott prioritásokat tartalmazónak kell lennie, figyelembe véve a megvalósítás valós esélyeit is.
- A Program kialakításával párhuzamosan folyik a munka a végrehajtás rendjének kidolgozására, amelynek biztosítania kell a megvalósítás ellenőrzését, a Koncepció módosításának lehetőségeit is.

A városi fejlődés fenntarthatóságával kapcsolatos egyes konkrét dilemmák

Budapest Városfejlesztési Koncepciójának és a Védegylet „Növekedés vagy fejlődés?” című anyagának az összehasonlítása

- **DBR metró kérdése:** a Koncepció ezt a városfejlődés alapvető feltételének tekinti, a Védegylet viszont élesen ellenzi
 - **Közterületek forgalom-mentesítése:** a Védegylet sokkal merészebb célokat fogalmaz meg, még a Blaha Lujza tér forgalmát is csillapítanák. A Koncepció számára dilemmát jelent a területi és a határoló utak forgalom-csökkentése, míg a Védegylet lényegében mindenhol forgalom-csillapításra törekszik
 - **Parkolás-gazdálkodás:** a Védegylet szakértői elleneznek minden belterületi parkolásfejlesztést, a Koncepció ezt a kérdést komplexebb módon közelíti, mivel a Belváros kereskedelmi funkcióinak fejlesztése külföldi tapasztalatok alapján megköveteli a parkolási lehetőségek megteremtését
-
- **Kisvárosok a nagyvárosban:** a Védegylet anyaga élesebben fogalmazza meg a városrészek és alközpontok önállóságának és egyes funkcióinak erősítésére vonatkozó követelményeket, amelyeket a Koncepció is tartalmaz, csak kevésbé hangsúlyosan
 - **A nagysebességű vasút (Magistrale) Budapestre behozatalát és a kapcsolati rendszer megfelelő kialakítását** a Koncepció a gazdasági fejlődés egyik alapfeltételének értékeli, ezzel szemben a Védegylet ellenzi, mindaddig, amíg az egyéb vasúti fővonalakon megvalósul a 100 km feletti sebességre alkalmas pálya, a mellékvonalak is megfelelő állapotba kerülnek és az elővárosi közlekedés is kiépül
 - **A meglévő zöldterületek védelmét** mindkét anyag fontosnak tartja, a Védegylet azonban feltétel nélkül kimondaná a belterületbe bevonása teljes tilalmát, míg a Koncepció ezt egy átfogó regionális szabályozás életbe léptetésével látná csak hatásosnak (amíg Budapesten kívül nem lehet ezt elérni, a városon belüli lépés nem hatásos).

A Koncepció differenciáltabb megközelítésének indokai

- tapasztalat, hogy a fenntarthatósági beruházások jelentős pénzügyi fedezetét csak a gazdaság „felpörgetésével” lehet megteremteni, tehát a gazdasági hatékonyság megteremtését nem lehet elhanyagolni a fenntarthatóság szempontjának egyoldalú kiemelésével
- a főváros pénzügyi lehetőségeinek szűkössége (a Kormánnyal való változó, esetenként nehezen előre jelezhető viszony) és a kerületekkel való ambivalens kapcsolat, a kétszintűség problémái erőteljes gátját jelentik annak, hogy a Koncepció „vízionáriusabb” legyen
- az adott körülmények között a Koncepció meglehetősen „bátornak” tekinthető, hiszen felveti az aktív és a fenntarthatóságot szolgáló térségi politikának, a szociális-kulturális kérdéskörök kiemelt kezelésének, valamint a gazdaság befolyásolásának szükségességét, amelyek eddig egyáltalán nem szerepeltek a fővárosi vezetés elképzelései között

Budapest és környéke fenntartható fejlesztésének feltételei

- a szuburbanizációs folyamatok felgyorsulása után már nagyon nehéz a szabályozás lehetőségeit megtalálni (német példa: az állami támogatással megvalósuló agglomerációs beruházások olyan mértékben felgyorsították a városokból való kiköltözést, hogy a nagyszabású belváros-rehabilitációs, lakótelep-felújítási és egyéb programok eredménye is kétségessé vált)
- Budapest esetében a szuburbanizáció explicit állami támogatása most kezdődik: az új lakástámogatási rendszer (az új lakásépítéseknek a lakóházfelújításokkal szembeni kiemelt támogatása) és az autópályaépítések felgyorsítása ebbe az irányba hat
- az önkormányzati széttagoltság mai szintje Magyarországon szinte automatikusan kizár mindenfajta területi koordinációt, szabályozási lehetőséget, kulcskérdés tehát a közösségi szektor megerősítése és a középszint szabályozó szerepének kiépítése

A térségi koordináció kiépítése

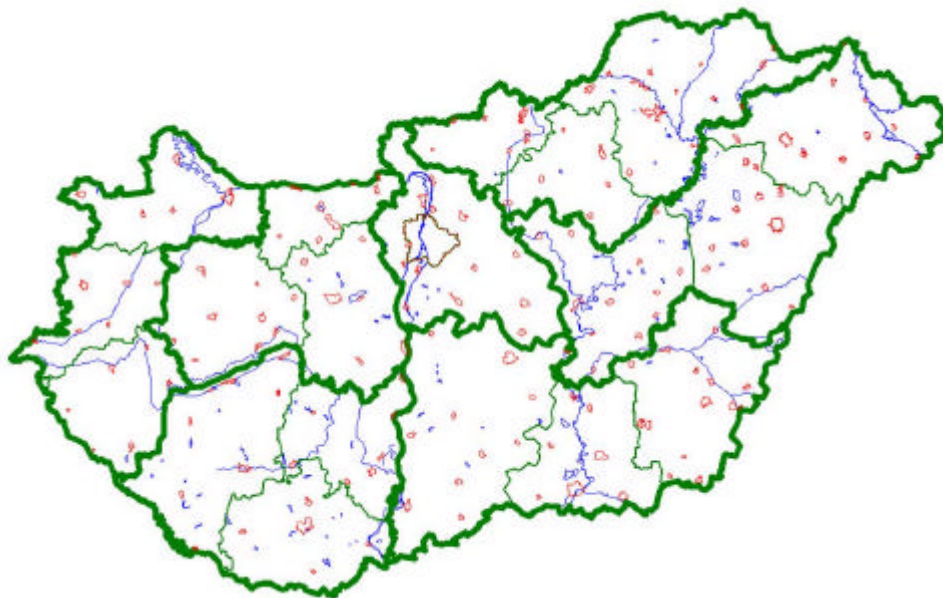
- az állam jogi és pénzügyi alapot kell biztosítson a települések feletti, koordinatív szint kialakításához és működéséhez. Az önkormányzati alapjogokat szűkíteni kell, hogy a település határain túlterjedő hatásokkal járó fejlesztési kérdésekben kötelező legyen az egyeztetés, és a koordinációs szint javaslatainak figyelembevétele
- A települések feletti, koordinatív szint kialakítása csak akkor lehetséges, ha ennek működésébe a települési önkormányzatok ténylegesen beleszólhatnak, azaz ha ez alulról is építkező, a települések érdekeit figyelembevevő módon működik. Lényeges feltétel, hogy az államnak is „korlátoznia kell önmagát”, decentralizációval biztosítva ennek az új szintnek a tényleges önállóságát sok fontos témakörben.

Budapest és környéke fenntarthatósági problémáinak kezelése

- a városon belüli kompaktság megőrzése érdekében a Budapesti Városfejlesztési Konceptió, mint stratégiai terv kell központi szerepet játsszon a kooperatív megoldások kialakításában. Főváros-kerület megállapodásokat kell kidolgozni a fejlesztési volumenek szabályozására, pl. az iparterület nagyságát illetően (rábízva az átmeneti övezet kerületeiből és a Főváros képviselőiből álló bizottságra a fejlesztési jogosultságok tényleges elosztását)
- Budapest és agglomerációja viszonylatában a Közép Magyarországi Régió és ennek fejlesztési koncepciója, illetve stratégiai terve kellene a városkörnyéki problémákat kezelje - a jogi alapot az Agglomeráció Területrendezési Terve jelentené, de emellett kompenzációs megoldásokat is ki kellene dolgozni.

Alternatívák a Közép-magyarországi Régióban

- Olyan demokratikusan választott régió alakul ki, amelynek önálló forrásai vannak, és amely néhány térségi, jelenleg önkormányzatokhoz rendelt feladatot is ellát.
 - Megmarad a mai, kötelezően létrehozott, delegált regionális testület, amelynek továbbra sincsenek olyan jogosítványai, amelyeket a települési önkormányzatoktól átvenne, azonban jelentősen megváltozik a Regionális Fejlesztési Tanácsok összetétele, abban nagyobb súlyt kapnak a térség, valamint a főváros képviselői, azaz a mai helyzethez képest működőképesebb, a térség minden szereplője számára elfogadhatóbb irányító testület alakul ki.
- A mai körülmények között az első változat irreális, mert két-harmados törvények megváltoztatását feltételezi. A második változat realitásabb, a Területfejlesztési Törvény módosításának tervezete legalábbis ebbe az irányba mutat. De még ha ki is alakulna a Közép Magyarországi Régió Fejlesztési Tanácsában egy mainál arányosabb képviseleti rendszer, akkor is alapvetően a főbb szereplők kooperációs akaratán és készségén múlik, milyen lesz valójában a város és környéke közötti együttműködés.



Az EU csatlakozás hatása

- A közelebbi EU csatlakozással előtérbe kerül a Strukturális Alapok támogatásai megszerzésének kritériuma, és ezzel könnyen kiéleződhetnek a fejlődés gazdasági hatékonysága és a környezet fenntarthatósága közötti konfliktusok. Előnyös lenne a területfejlesztés és területrendezés törvényi szabályozásának felülvizsgálata és a közigazgatási reform végrehajtása során egy erős (Budapest esetében a várost és vonzáskörzetét egyaránt tartalmazó) regionális szint kialakítása, a szabályozási funkciók megfelelő koncentrációjával.
- Az erős regionális szabályozás már csak azért is szükséges, mert különben az EU támogatások hatására megnövekvő beruházások könnyen a szétterülés fokozódásához vezetnek (ld Madrid példáját). Ugyanakkor Budapest és vonzáskörzete (közös régióként!) mindig speciális megoldást is fog igényelni az általános regionális rendszeren belül.