

FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS MAGYARORSZÁGON
Jövőképek és forgatókönyvek

Bulla Miklós – Tamás Pál (szerk.)

Tartalom

Előszó	7
I. STRATÉGIÁK	
Tamás Pál FENNTARTHATÓ MAGYARORSZÁG – VÁZLATOK EGY ZÖLD TÁRSADALOMPOLITIKÁRÓL	12
Bulla Miklós – Mozsgai Katalin – Pomázi István FENNTARTHATÓSÁG – DILEMMÁK ÉS LEHETŐSÉGEK	109
Gáthy Andrea – Kuti István – Szabó Gábor FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉSI POLITIKÁK ÉS STRATÉGIÁK AZ EURÓPAI UNIÓBAN	165
II. SZAKMAPOLITIKAI ELÁGAZÁSOK	
Kerekes Sándor A FENNTARTHATÓSÁG KÖZGAZDASÁGI ÉRTELMEZÉSE	196
Szlávik János A NEM FENNTARTHATÓ NÖVEKEDÉS ÉS A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS JELLEMZŐI	212
Bulla Miklós – Guzli Piroska A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS INDIKÁTORAI	235
Radácsi László RÉSZVÉTEL ÉS FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS	256
Fleischer Tamás INNOVÁCIÓ, NÖVEKEDÉS, KOCKÁZAT	275
Szántó Borisz AZ ÖNMEGHALADÁS TECHNOLÓGIÁJA	285
Csete László KLÍMAVÁLTOZÁS ÉS A FENNTARTHATÓ AGRÁRGAZDASÁG, VALAMINT VIDÉK	296
Hoffmann Istvánné A FENNTARTHATÓ FOGYASZTÁS TÁRSADALMI ELFOGADOTTSÁGA	311
Pál László ENERGIAPOLITIKA ÉS VERSENYKÉPESSÉG	322
III. TÁRSADALOMPOLITIKÁK	
Szalai Júlia A TÁRSADALMI KIREKESZTŐDÉS EGYES KÉRDÉSEI AZ EZREDFORDULÓ MAGYARORSZÁGÁN: TÖRTÉNETI MEGHATÁROZOTTSÁGOK, JELENKORI KÖTÖTTSEGEK ÉS JÖVŐBENI PERSPEKTÍVÁK	338
Széman Zsuzsa – Kucsera Csaba GENERÁCIÓK KÖZTI KAPCSOLATOK A MUNKAERŐPIACON ÉS A TÁRSADALOMBAN	357

Tibori Tímea	
AZ IFJÚSÁG FENNTARTHATÓSÁGGAL KAPCSOLATOS VÁRAKOZÁSAI	372
Szirmai Viktória	
TÁRSADALMILAG FENNTARTHATÓ VÁROSFEJLŐDÉS A KELET-KÖZÉP-EURÓPAI TÖRTÉNELMI BELVÁROSOKBAN	402
Tosics Iván	
A NAGYVÁROSOK FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉSE ÉS BUDAPEST JÖVŐKÉPE	420
IV. KOCKÁZATOK	
Molnár László	
ETIKAI ÉS TÁRSADALMI IGAZSÁGOSSÁG	446
Vári Anna – Ferencz Zoltán – Joanne Linnerooth-Bayer	
AZ ÁRVÍZI KOCKÁZATTAL KAPCSOLATOS HOSSZÚ TÁVÚ SEBEZHETŐSÉG CSÖKKENTÉSE: MINTAPROJEKT A FELSŐ-TISZA-VIDÉKEN	459
Albert Fruzsina – Dávid Beáta	
FENNTARTHATÓSÁG ÉS EGÉSZSÉG	476
Bukovics István	
A FENNTARTHATÓSÁG MINT KATASZTRÓFAELMÉLETI PROBLÉMA	493

Tosics Iván¹

In: Fenntartható fejlődés Magyarországon. Szerk.: Bulla Miklós – Tamás Pál. Stratégiai kutatások – Magyarország 2015, 5. kötet, Új Mandátum Könyvkiadó, 2006. 420-443.

A NAGYVÁROSOK FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉSE ÉS BUDAPEST JÖVŐKÉPE

Ez a fejezet először a nagyvárosi fejlődés fenntarthatóságának néhány általános kérdését tárgyalja, áttekintést adva a téma szempontjából fontos nemzetközi trendekről, az Európai Unióban folyó vitákról és néhány külföldi megoldáskísérletről, azaz jó gyakorlatról. Az anyag második része Budapestről szól, ahol a legutóbbi évek tervezési folyamatában, a Városfejlesztési Konceptióban, majd a Középtávú Városfejlesztési Programban és a 2006-os év éppen aktuális tervezési feladataiban elemzi a fenntarthatósági elemek súlyát, az EU-támogatások hatására bekövetkező változásokat.

I. A nagyvárosok fejlődése: nemzetközi trendek, viták, beavatkozási kísérletek

1. A legfontosabb trend-változók a városok jövője alakulásának szempontjából

a) A városok zsugorodása Európában – szemben a világ gyors urbanizációjával

Az előrejelzések szerint 2025-re a világ 1991-es népessége megduplázódik, és a 8,5 milliárd emberből 5,5 milliárd városokban fog élni. A lakosság és különösen a városi lakosság számának növekedése azonban ellentétes tendenciák egymás mellett élésének eredményeként alakul: míg a fejlődő világban gyorsan nő a városlakók száma és aránya, a fejlett világban folytatódni fog a városi népsűrűség csökkenése, az átrendeződés a nagyobb városokból a közepes nagyságúak felé és a városi szétterülés (Clark, 1996).

Európában tehát az utolsó 200 év szokatlan általános városnövekedési szakasza véget érni látszik, az újabb fejlődési fázisban növekedés, csökkenés, polarizáció egyaránt jelen lesz. Európában a növekedés ma már nem természetesen elvárható dolog, inkább csak dinamikus térségekre és olyan metropoliszokra korlátozódik, amelyek sajátos értékeikkel vonzzák a visszatelepülőket, pl. London (Batár, 2002:75).

A városcsökkenést tehát ma már normális jelenségnek kell felfogni. Európában ezt a tendenciát tovább árnyalják a demográfiai folyamatok. A születések csökkenő száma és a várható élettartam növekedése oda vezet, hogy néhány évtized múlva a jelenlegi négy helyett csak két munkaképes korú lakos jut majd egy nyugdíjasra.

A korábbi időszakoktól eltérő városfejlődés extrém példái találhatók meg a kelet-német tartományokban. Itt nem csak a demográfiai folyamatok szélsőségesek (1,2 gyerekre csökkent az egy nőre jutó születésszám), hanem a térbeli mobilitás is, mivel a poszt-szocialista nagyvárosok csökkenését a szuburbanizáció „szokásos” tényezőin kívül a gazdasági átalakulás drámai hatásai is fokozzák. A „városzsugorodás” (Schrumpfung) elemzésével egyre többen foglalkoznak, egyrészt a városokon belüli legnyilvánvalóbb következményekre koncentrálnak: Bürkner (2003) bemutatja a lakásállomány üresedési rátájának növekedését és ennek a lakótelepi állomány

jövőjére való hatását, Moss (2003) a városzsugorodásnak a városi közműellátó rendszerekre való hatásait tárgyalja. Emellett természetesen több elemzés is foglalkozik azzal, hogy milyen stratégiákkal lehet a folyamatot fékezni, kedvezőtlen hatásait csökkenteni (Matthiesen, 2003: a tudásbázisra épülő város-régió, Hesse, 2003: a városzsugorodás mint ciklikus folyamat).

A helyzet drámaiságát jól illusztrálja egy német kisváros, Weisswasser, amelynek lakosság száma 15 év alatt 40%-kal csökkent, a munkanélküliség 22%-os és ugyanennyi az üresen álló lakások aránya. A '90-es évek végén még felújításra kijelölt lakótelepet néhány évvel később már nagyrészt bontásra kellett ítélni – erre külön szót kerestek, a rossz ízű bontás helyett a visszaépítést (Zurückbau) alkalmazzák. Az épületek bontása után az infrastruktúrát is visszaépítik (ezt 100%-ban a szövetségi állam finanszírozza). Problémák lépnek fel a '90-es évek elején felújított távhő- és szennyvíztisztító-rendszer vonatkozásában, a költségek egyre kevesebb fogyasztó között oszlanak meg. Technikai problémák lépnek fel a víz- és szennyvízszolgáltatásban, a vízellátásban kevesebb a fogyasztás, ezért a csőrendszert időnként át kell öblíteni és a szennyvízszolgáltatásban is szükség van erre, különben elhomokosodik a vezeték. Így a házak bontása csak a problémák jéghegyének csúcsa. Minden hálózati infrastruktúra (távhő, tömegközlekedés) azzal a problémával is küszködik, hogy kevesebb fogyasztónak kell a megnövekvő költségeket megfizetnie. Így hiába próbál meg a bérlő spórolni saját fogyasztásával, mégis magasabbak lesznek a költségei... A szociális infrastruktúra visszaépítése még speciálisabb problémákat vet fel: kevesebb lakóhoz kevesebb iskola, óvoda stb. kell, és egy határ után eléri azt a küszöböt, amikor már nem érdemes például középiskolát, kórházat fenntartani. Ezzel a problémával (ahol a visszaépítés már nem lehet fokozatos) még nem néztek szembe ezek a városok, egyelőre csak feltételezik, hogy körzetesíteni kell, azaz megtalálni azokat a csomósodási pontokat a térben, ahol megtarthatóak a középfokú intézmények, és ahová a lakosság fokozatosan átköltözik.

A kelet-német városok példái ma még nem általánosak Európában, de más európai városokban is fenyeget annak a veszélye, hogy a globalizációval világméretűvé váló gazdasági versenyben az olcsóbb ausztrál szén, kínai áruk miatt bezáró munkahelyek a demográfiai csökkenésnél sokkal gyorsabb migrációs folyamatokhoz vezethetnek.

b) A városok szétterülése

Az USA legtöbb nagyvárosában 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/km² értékről 800–1300 fő/km² értékre). A szétterülő városrégiókban mind nagyobb helyet foglalnak el a családi házak és az egyéni autós közlekedés lehetőségét biztosító utak és autópályák. A nyugat-európai városok esetében is bekövetkezett a szuburbanizációs periódus, amikor a városok környéke indult fejlődésnek. Ez azonban 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.

A városok szétterülésének drámai következményei vannak. Különösen szembevetendő az egy főre jutó üzemanyag-fogyasztás és a várossűrűség összefüggése (San Martin, 2001:14): a 10 fő/ha körüli laksűrűségű Houston, illetve Phoenix lakóira évente 2500 liter benzinfogyasztás esik, szemben a 60–80 fő/ha sűrűségű nyugat-európai városokkal, ahol az egy főre jutó fogyasztás ennek egyötöde, 500 liter körüli.

Az elővárosi övezetek területi szétterjedése 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 3/4-ét is kitehetik). Mindezek miatt a szuburbiákban lakóknak házanként 2–3 gépkocsira van szükségük, ami jelentős költségeket jelent, hiszen egy gépkocsi éves fenntartása 5000 USD körüli összeg. Az amerikai háztartások a lakás után az autózásra költik a legtöbbet, jövedelmük egyötödét. Az elővárosokban napi 60–65 km az átlagos gépkocsihasználat, ami 3 órás utazási időt jelent.

A gépkocsik számának növekedése miatt fokozódik a nyomás az autópályák további bővítésére, ami viszont újabb kitelepüléseket indukál. A családi házas 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.

Az előbbieken a gyors szuburbanizálódás közvetlen környezeti hatásai kerültek áttekintésre. E folyamatnak azonban egyéb, zömében ugyancsak kedvezőtlen hatásai is vannak. Így könnyen beláthatók a negatív társadalmi hatások: 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.

c) Az új technológiák által nyújtott lehetőségek

A városfejlődés említett trendjei, így a gazdasági átrendeződés következtében fellépő városzsugorodás, vagy a városok térben való szétterülése alapvetően kedvezőtlenek a fejlődés fenntarthatósága szempontjából. Nyilvánvaló, hogy a kedvezőtlen hatásokat részben enyhíteni lehet a technológiai fejlődés néhány új vívmányával.

A változások különösen gyorsak a térbeli mobilitást illetően, ahol a leglátványosabb változásokat a nagysebességű vasút, illetve a fapados repülőjáratok hozzák. Hasonló jelentőségűek az információtechnológia újdonosságai is. Így például a szélessávú, nagy sebességű internetes kapcsolatok egyre több ember számára teszik lehetővé az otthoni dolgot. Egyes nyugati, a technológiai fejlesztésekben különösen innovatív városok példái mutatják, hogy a város működésének sok más területét is meg fogják változtatni az új technikai lehetőségek (így például az egészségügyben elterjedhet a távgyógyítás, a lakóházak funkcionálását, biztonságát távolról is lehet befolyásolni, ellenőrizni stb.).

Az új technológiák hatásait természetesen tágabb összefüggésekben kell megítélni. Fleischer (2005) szerint a technológiai váltások megjósolhatók, előre láthatók. A fenntarthatóság azonban nem pusztán a kínálati lehetőségekhez való alkalmazkodást kell jelentse, hanem a keresleti tényezők befolyását is.

d) Az európai városok társadalmi kohéziós képességéről alkotott kép megrendülése

Több elemző véleménye szerint az európai városok lakosságszám-csökkenésének megállítására a bevándorlás korlátainak lazítása lehetne a racionális válasz. Sok millió bevándorlóra van szükség, akik számára meg kell adni a gyors beilleszkedés lehetőségét. Az aktív keresők számának ilyen módon való megnövelése azonban az alapvetően pozitív gazdasági hatások mellett jelentős problémákkal, veszélyekkel jár. Éppen az elmúlt néhány év jól ismert eseményei mutatnak rá arra, hogy a bevándorlók beilleszkedésének több generációra is kiterjedő nehézségei vannak.

Nyugat-Európa egyes országaiban egyre több olyan város van, ahol belátható időn belül a bevándorlók többségbe kerülnek a helyi lakosságot tekintve. Példa erre Hága és Birmingham, ahol ez 1–2 évtizeden belül bekövetkezhet. Hollandiában és Angliában (egészen a legutóbbi hónapokig) a fejlődő országokból érkezett bevándorlókkal kapcsolatban toleráns politika érvényesült. Így például Hága városvezetése elfogadja, hogy a bevándorlók egyes városrészekben koncentrálódnak és itt a lakosság többségét alkotják, és plusz lehetőségek teremtésével (pozitív diszkriminációval), nem pedig közvetlen beavatkozásokkal próbálja ezt a helyzetet kezelni. Angliában elismerik más vallások, kultúrák egyenlő jogait, és ennek következtében sokféle

templom, közösség alakul ki a városok különböző részein. A hágai és birminghami esetben az ad reményt a bevándorlóknak, hogy az általuk űzött foglalkozásoknak és a városnegyedeiknek gazdasági erejük van, és a város támogatja is ezek erősödését.

Kicsit más a helyzet Franciaországban, ahol az etnikai városnegyedekben élők sokkal kevésbé toleráns politikával szembesülnek, és ezeknek a szomszédságoknak sokkal kevesebb lehetőségük is van „alulról felfelé” plusz jogokat kiharcolni, mert a francia politika alapvetően felülről szerveződik. A franciák nem akarják megengedni etnikai szomszédságok túl erős kialakulását, mert akkor ellenőrizetlen intézményi struktúrák alakulnának ki. A 2005-ös év végének francia városi zavargásai erősen rávilágítottak arra, hogy milyen problémákra vezet, ha – akár második, harmadik generációs – bevándorlók térben erősen koncentrálnak és egyre kevesebb esélyt kapnak a többségi társadalomba való beilleszkedésre.

Az elmúlt évek terrorista cselekményei még a bevándorlókkal szemben eddig toleránsabb országokban is az eddigi megközelítés átgondolására készítetik a politikát. Nyugat- Európában a bevándorlók kulturális és szociális beilleszkedésének politikájában a multikulturalitás elv helyett az asszimiláció kerül előtérbe. Az a nézet nyer teret, hogy kulturális egység nélkül nem tud funkcionálni egy társadalom, a kulturális közösségen túli egyenlőtlenségekkel nem szolidárisak az emberek. Ennek alapján kulturális közösséget kell teremteni, ami nélkül nincs társadalmi kohézió.

A posztoszocialista országokban a bevándorlás mind ez ideig jelentéktelen mértékű volt, különösen a nyugati országok nagyságrenddel nagyobb számúhoz és arányaihoz képest. Az országon belüli kisebbségekkel kapcsolatos problémák azonban jól jelzik, hogy a beilleszkedési problémákat ezekben az országokban még kevésbé tudják a politika szintjén kezelni és a lakossági előítéletek talán még erősebbek is, mint nyugaton. Mindezek alapján aligha valószínűsíthető, hogy az elöregedő társadalom problémáira ezek az országok kényelmes megoldást tudnának találni a bevándorlás liberalizálásának útján.

2. Nemzetközi viták és politikák

a) A környezeti tényezők szerepe a nagyvárosok fejlődésében

A fenntartható fejlődésnek tengernyi irodalma van, különösen a nagyvárosok fejlődése vonatkozásában, ahol a leginkább láthatók a fenntarthatóság megsértésének tendenciái. Wheeler (1999:437) a fenntarthatóságot egyszerű definícióval úgy értelmezi, mint egy olyan fejlődés, amely javítja az emberi és ökológiai rendszerek hosszú távú egészségét. A fenntarthatóságnak a városfejlődési szempontból fontos összetevőit a következőkben látja:

- Kompakt, gazdaságos földhasználat
- Kevesebb autóhasználat, jobb kapcsolatok
- Hatékonyabb erőforrás-használat, kevesebb szennyezés
- A természeti rendszerek helyreállítása
- Jó lakás- és életkörülmények
- Egészséges társadalmi ökológia, kiegyensúlyozott társadalmi rendszer
- Fenntartható gazdaság (helyi gazdaság, megfizethető szolgáltatások)
- A közösség részvétele, bevonása
- A helyi kultúra megőrzése.

A fenntarthatóság felsorolt elemeit a városok a csak hosszú távú stratégia keretében tudják közelíteni. Szükséges a jó gyakorlatok áttekintése, a víziók kialakítása, a konszenzuseresés, indikátorok és teljesítményi standardok létrehozatala, 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.

b) Az Európai Unió új politikája, reagálás Európa gazdasági lemaradására

Elemzések gazdasági téren az EU fokozódó lemaradását mutatják az USA-val, illetve a világ más, gyorsan fejlődő térségeivel szemben. Ez erős kihívást jelent az EU eddigi politikáinak átalakítására, a versenyképességnek a kiemelése, előtérbe helyezése irányába. Az EU jelenlegi politikájáról, és ezen belül a Strukturális Alapok régiókra alapozódó elosztási elveiről folyó vita a lisszaboni folyamattal kapcsolatos irányváltási törekvésekben (lásd Kok, 2004) mérhető le legközvetlenebbül. A Kok-bizottság javaslata szerint növekedésorientált makrogazdasági politika kell, a tudásalapú gazdaság előtérbe helyezésével, a belső piac kiteljesítésével és a piaci verseny előmozdításával (szolgáltatások szabadsága), a cégek számára kedvező üzleti környezet, alkalmazkodóképesebb munkaerőpiac, környezeti–gazdasági stratégiák kialakítása útján.

A nemzetközi versenyképesség szempontjának minden más megfontolás fölé emelésével azonban sokan nem értnek egyet, formálódik egy ezzel ellentétes álláspont is. Ez a göteborgi–koppenhágai döntéseken, a fenntarthatóságra koncentráló stratégián alapul, és sokkal erősebb a környezeti és szociális eleme, mint a Kok által favorizált gazdaságfejlesztési. E nézőpont szerint Európa nem fogja soha elérni a nemzetállamok versenyképességét, ennek ellensúlyozására viszont ötvözni tudja a sokszínűséget a kultúrára alapozott gazdasággal. Európában a versenyképesség mellett a kohéziót mindig ugyanolyan fontosnak kell tekinteni.

c) Értékrendek csatája

A világgazdaság alakulása, a „fejlődés” értelmezése az Európai Unióban tehát élesedő vitákat vált ki: a Kok-jelentés és az annak alapján átdolgozott lisszaboni folyamat fogadtatása nem egyértelműen pozitív, érezhetőek az értékrend megváltoztatására irányuló törekvések. Ezek fellelhetőek pl. az OMFÉ értékelő anyagában (Radácsi–Vári, 1999) a szociálisan és ökológiailag fenntartható, antiglobális, bio-regionális felfogás kiemelésében, illetve a High Level Group on the future of social policy in the EU (2004) írásában az adórendszer megváltoztatásáról, illetve európai nyugdíjalapok szükségességéről.

2005 végén a brit elnökség által szervezett „Fenntartható Közösségek” című miniszteri találkozó konkrétan is megfogalmazta a versenyképességgel kapcsolatos kiegyensúlyozottabb álláspontot. A bristoli konferencián jelen lévő, a várospolitikában illetékes európai miniszterek a várospolitika közösségi szinten történő szabályozását, koordinációját és stratégiai lebonyolítását illetően kialakították az ún. Bristoli Megállapodást. Ez abból indul ki, hogy tekintettel a nagyvárosok és vidéki városok helyi, valamint regionális szinten kifejtett gazdasági húzóerejére, továbbá közösségépítő szerepére, a várospolitika és városfejlesztés markánsan hozzájárul az európai szintű felzárkóztatáshoz és versenyképesség javításához, valamint erősíti a területi kohéziót. Ennek megfelelően a dokumentum olyan európai szintű várospolitika kialakítását javasolja, mely a gazdasági, társadalmi és környezeti szempontok összhangján alapuló integrált városfejlesztési és rehabilitációs programokban valósul meg, „élhető” lakókörnyezetet teremt, s egyenlő esélyeket biztosít az (európai) polgárok számára.

A versenyképesség és a kiegyensúlyozottabb megközelítést jelentő fenntarthatóság nézőpontjainak vitájához hozzájárul az „ökológiai pesszimisták” és a „technológiai optimisták” közötti vita is (Nordregio Report, 2000), ami lényegében akörül forog, hogy lehetséges-e

technológiai haladással a fogyasztás mai szintjének fenntartása vagy fokozása anélkül, hogy belátható időn belül ökológiai katasztrófa következne be.

A gazdasági versenyképesség, a társadalmi befogadás és a környezeti minőség paradox viszonyban vannak egymással. Úgy tűnik, hogy a jövőbeli fejlődés ezen alapvető tényezőinek egymáshoz való viszonyára, megfelelő kapcsolatára leginkább a városok és városrégiók (funkcionális térségek) fejleszthetnek ki megfelelő politikát. Európában ugyanis nemcsak a gazdasági fejlődés legfontosabb tényezői és a környezeti problémák legnagyobb forrásai, hanem a szegénység maga is leginkább a városokban és nagyvárosi térségekben található meg. A régióknak a következő évtizedben várható felértékelődését indokolja egyrészt az, hogy a térbeli közelségnek, az egy munkaerőpiachoz való tartozásnak szerepe van a tudás és a technikák kombinációinak versenyképes kialakításában, másrészt az, hogy a térben összefüggő biorégiók ökológiai egységekként is optimálisan funkcionálnak, harmadrészt pedig az, hogy a régiók kulturális egységekként tekinthetők.

3. Jó gyakorlatok, megoldáskísérletek a fejlődés fenntarthatóságának biztosítására

A fentiek alapján Európa következő évtizedeiben a nagyvárosi régiók mint a versenyképesség és a fenntarthatóság erősítését párhuzamosan lehetővé tévő egységek fokozódó szerephez jutása valószínűsíthető, ami együtt jár a nemzeti állam szintjének relatív gyengülésével, illetve azzal, hogy ezen a szinten a közvetlen irányítás helyett a regionális funkcionálás és döntésképeség optimális lehetőségeit kell megteremteni. Az alábbiakban néhány jó gyakorlat példáján kerülnek illusztrálásra olyan helyi megoldások, amelyek biztosítják a fejlődés különböző aspektusai közötti relatív egyensúlyt.

A „*Local Agenda 21*” a Rio de Janeiróban elfogadott Agenda 21 céljainak helyi közelítésére irányuló többszektörű, részvételen alapuló eljárás, amely az 1994-ben elfogadott Aarlborg Charterből indul ki, amelyet közel 2000 EU-országbeli helyi önkormányzat írt eddig alá. Lényege egy hosszú távú stratégiai akcióterv készítése és végrehajtása, amely a fenntartható fejlődés helyi problémáit, prioritásait érinti. Metodológiai szempontból kulcsfontosságú a helyi szereplőkkel való konzultáció, a célkitűzések mérhetőségének biztosítása (indikátorok), az ellenőrzés rendszerének kiépítése.

Berlin és Brandenburg példája: Berlin és Brandenburg külön tartományok, Brandenburg hasonló módon „körülöleli” Berlint, mint Pest megye Budapestet. A ‘90-es évek közepén komoly formában felmerült a két tartomány egyesítése. Habár ez az elképzelés a lakossági népszavazáson megbukott, egy közös tervezési hatóság felállításra került közös érdekeltségű, hosszú távú, kötelező érvényű fejlesztési programok kidolgozására. E hatóság munkájára alapozva kialakították a közös tervezés rendszerét, a politikai szintet is beleértve. Ezzel az intézményi és döntéshozási háttérrel folyik a munka Berlin térségében a fejlődés „decentralizált koncentrációján” alapuló főbb regionális fejlesztési célkitűzések eléréséért. A Berlin és Brandenburg területére érvényes területfejlesztési terv szerint a növekedési lehetőségek az önkormányzatok között úgy kerülnek elosztásra, hogy a már meglévő belterületek, illetve a központoknak ki-jelölt (tömegközlekedéshez közelebb lévő) települések fejlődése kapjon elsőbbséget. Ezen túlmenően az azonos térségben lévő önkormányzatok közötti közös tervezés elősegítésére Berlin és Brandenburg 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.

Bécs és Alsó-Ausztria példája: 1978-ban létrehoztak egy tervezési hatóságot három szövetségi állam (Bécs, Alsó-Ausztria és az agglomerációval szomszédos Burgenland) részvételével, 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. Olyan témákban van esélye sikerre, amelyeknél viszonylag egyszerű politikai konszenzust elérni és amelyek esetében a projektek megvalósításához állami szubvenció is kapható. Eredményesen működik továbbá ez a hatóság az egész régió képviselőjében, például a nemzetközi szinten. A PGO azonban sokszor nem tud politikai kompromisszumot elérni (példa erre a városon kívüli nagy bevásárlóközpontok esete, melyre az egyes államok eltérő érdekei miatt mind ez ideig nem sikerült közös szabályozást kialakítani), és arra sem képes, hogy ellenőrizze a közösen elfogadott határozatoknak a helyi önkormányzatok által történő végrehajtását. A PGO működésének konkrét pozitív eredménye három regionális társulás megalakítása (Rekreációs Területek Szövetsége, Keleti Régió Közlekedési Szövetsége, Hulladékkezelési Tervezési Szövetség).

Stuttgart és környéke esete: a '90-es évek elején a stuttgarti régióknak is megoldást kellett találni arra a problémára, hogy néhány év leforgása alatt 90 ezer munkahely szűnt meg, és emiatt naponta 650 ezer ember volt kénytelen településhatáron túlra ingázni (egyharmaduk tömegközlekedéssel). 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 Stuttgarti Régió Egyesülést, amely magán a városon kívül öt megyét foglal magába, összesen 179 településsel. Az Egyesülésnek 87 tagú, közvetlenül választott „parlamentje” van. Célja az összehangolt közlekedésszervezésen túlmenően a tömegközlekedés deficitjének a csökkentése, pl. a közlekedési szolgáltatók versenyeztetésével. Kulcsszerepet játszik a regionális tervezésben, mely többek között kiterjed a régió fejlődési tengelyeinek a kialakítására, az egyes települések szerepének körvonalazására, az új lakó- és ipari területek kijelölésére, a zöldfelületek kialakítására, az infrastruktúra legfontosabb elemeinek (erőművek, hulladékkezelők és -lerakók, vízi és közlekedési létesítmények) elhelyezésére. Az Egyesülés részt vesz a két legfontosabb beruházás, a föld alatti központi vasútállomás és az új központi vásárváros megvalósítását célzó „Stuttgart 21” projektben is.

II. Budapest fejlődése, a városfejlesztés tervezése és a fenntarthatóság

1. A budapesti térség fejlődése és a fenntarthatóság a rendszerváltás után

Az 1989–90-es rendszerváltás az állam teljes kontrollján alapuló politikai modell szétesését jelentette (Hegedüs–Tosics, 1996, Tosics, 2001). A központi politikai–állami szint elvesztette ellenőrzését keresleti és kínálati oldalon egyaránt, nem tudta többé közvetlenül befolyásolni a lakossági jövedelmek alakulását, de a munkahelyek, lakások, szolgáltatások telepítését, térbeli elhelyezkedését sem. A központilag irányított rendszer piaci irányultságú átalakulásának legfontosabb folyamatai a decentralizáció és privatizáció voltak.

A politikai, közigazgatási és gazdasági feltételek változásával párhuzamosan a tervezési rendszer is teljesen átalakult. A szocialista időszakban többéves időszakokra iterációs eljárásban, de lényegében a kormányzati/megyei szint preferenciái alapján készültek politikailag determinált középtávú tervek. A rendszerváltás után a tervezés szerepe lecsökkent, erős szintté a helyi önkormányzat vált, és a középtávú előretervezést felváltotta a rövid távú, költségvetés által uralt pénzügyi tervezés. Az évtized közepére megjelentek az első, több évre szóló tervek, elsősorban a pénzügyi szektor nyomására (a fejlesztések költségvetési hatásainak előrejelzésére).

A decentralizáció, a privatizáció és az átalakult tervezési rendszer hamar a városfejlődés teljesen új problémáinak kialakulásához vezetett. Fény derült arra, hogy az új körülmények között nehéz, illetve lehetetlen a nagyobb területek térségi érdekeit képviselni a helyi önkormányzatokkal szemben. Regionális, megyei, kistérségi szinten kötelező jellegű előírásokat nem lehetett hatékonyan érvényesíteni, mivel a helyi önkormányzatok azokat saját önállóságuk szűkítéseként értelmezték, az önkormányzatok önkéntes együttműködése ugyanakkor csak nagyon lassan alakult ki. Ez a probléma a nagyvárosokban a város egészét szolgáló érdekek érvényesítésének nehézségeiben jelentkezett.

A vázolt folyamatok, a piaci erők által dominált átalakulás Budapesten a gazdasági krízis viszonylag gyors felszámolásához és látványos gazdasági fejlődéshez vezetett, ugyanakkor egyáltalán nem járt kedvező hatásokkal a városfejlődés fenntarthatósága szempontjából. Részletesebb elemzések (pl. Tosics, 2001, 2004b) bemutatják az ingatlanpiac – az irodák, kereskedelmi létesítmények, lakóingatlanok – átalakulását és az ezek kapcsán bekövetkezett lakossági átrendeződést. A gyors szuburbanizáció, azaz a városi lakosság egy részének a városkörnyéki településekre költözése nagymértékben hozzájárult ahhoz, hogy Budapest lett a közép-európai térség egyik leggyorsabban csökkenő népességű városa, 25 év alatt mintegy 17%-os lakosságszám-csökkenéssel (aminek nagyságrendileg felét okozta a vándorlási veszteség). A városból való kiköltözés okozta problémákat egy elemzés (Éri, 2001:6) a következőkkel illusztrálja:

- a térbeli kiterjedéssel nő az útépités 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%-kal nőtt (a lakásállomány növekedésével azonos mértékben), a középiskolások száma 10 ezer lakosra Budapesten 119, az agglomerációs övezetben 47, és az agglomerációból ingázó 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%-kal nőtt. Ezzel párhuzamosan a zöldövezet gyorsan zsugorodik, a levegőszennyezettség nő.

A Levegő Munkacsoport szakértőinek (Lukács–Beliczay, 2001:35) 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 városhatárokra. A BKV, MÁV és Volán 1997-ben 60 Mrd-ot fordított a budapesti tömegközlekedésre, a 750 ezer autó tulajdonosa 350 ezer Ft/év alapon számolva 260 Mrd-ot, míg 200 Mrd Ft-ra tehető az externális költségei az autóhasználatnak. Míg a tömegközlekedési járművek teljes helyfoglalása 152 ezer m² (30 m² jármű, 4 m követési távolság, mindegyik mozog), addig az autókra ugyanez 600 ezer m²-rel több (8 m² jármű, 4 m követési távolság, 100 ezer 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.

A szerzők szerint Budapesten belül riasztó adatokkal illusztrálható az egészségromlás, utalva arra, hogy a környezeti kiadások alacsony szintje, a társasházi anarchiák, piszkos kapualjak, hajléktalanok, kéregetők, zugárusok, udvar és tornaterem nélküli iskolák, zöldterületek és sportolási lehetőségek hiánya mind hozzájárulnak ahhoz, hogy sokan döntenek a városból való kiköltözés mellett. Ugyanakkor maguk a kiköltözők is súlyosbítják a helyzetet azzal, hogy naponta visszajárnak autóval a városba.

2. A városfejlesztés körülményei Budapesten

A '90-es évek második felében a budapesti városvezetésben megerősödött az az elképzelés, hogy az éves költségvetési terveken, valamint a hét évre előrettekintő pénzügyi-fejlesztési tervezésen (lásd Pallai, 2003) túlmenően szükség van egy hosszabb távra kitekintő, távlati vízió alapuló, komplex városfejlesztési koncepcióra. Az 1997–2002 között kidolgozott, 2003-ban elfogadott Budapest Városfejlesztési Koncepciója (Budapest, 2002) 20–30 éves nagytávlatú jövőképen alapuló, 15 éves időtávlatra előrettekintő anyag. A városfejlesztés fő céljait, a közszféra – és kiemelten a Fővárosi Önkormányzat – beavatkozási stratégiáját és prioritásait kívánja meghatározni.

A Budapesti Városfejlesztési Koncepció három alapelve: a gazdaság fejlesztéséhez szükséges feltételek megteremtése, a város lakhatósága-élhetősége az életminőség és a környezeti feltételek javításával, a méltányosság és a szociális helyzet javítása.

Budapest Városfejlesztési Koncepciója a város hosszú távú jövőképeének kulcsfontosságú elemeként tűzi ki, hogy Budapest, illetve az ország központi régiója az egyesültEurópa integráns részeként, nemzetközi metropolisszá formálódjon, és kedvező geopolitikai helyzetét optimálisan kihasználva erősödő regionális központtá váljon és Kelet-, Délkelet- Európa felé elsődleges közvetítő szerepet tölthessen be. E fő cél érdekében egyszerre szükséges a város térszerkezetének, működésének, gazdaságának, termelő infrastruktúrájának hatékonyságelvű fejlesztése, a város és környéke életminőségének javítása, és a fejlődésben lemaradók helyzetének javítása. Azt kell tehát elérni, hogy a gazdasági potenciál növekedésével, a regionális szerepkör erősödésével párhuzamosan a város élhető, lakható hely maradjon, továbbá hogy a társadalmi különbségek tovább ne éleződjenek, a szegényekkel, kisebbségekkel, a bevándorló külföldiekkel való szolidaritás valóságá váljon.

Kiemelve a három fő cél közül a környezet minőségének javítását, ennek érdekében a Koncepció szerint sor kerül a belső városrészek forgalmának csillapítására, a tömegközlekedés igénybevételét differenciált módon lehetővé tevő eszközváltási zónák és intermodális csomópontok kialakítására. A térség külsőbb, lazább beépítésű részein lakók számára lehetővé válik, hogy az egyéni közlekedési eszközök használatával minél hamarabb elérjék a tömegközlekedés rendszerét, kulturált átszállási körülmények között. A nagyobb új – lakó, szolgáltatási, iroda, vállalkozási – funkciók elhelyezésénél fontos szemponttá válik a közlekedés integrált rendszerével való minél jobb kapcsolat, az egyéni közlekedés iránti igények minimalizálása érdekében. A metropolisz térség különböző részein eltérő eszközökkel – a Belvárosban elsősorban komplex városrehabilitációval, az átmeneti zónában új közlekedési kapcsolatok megteremtésével, a rozsdáövezeti beruházások támogatásával, új funkciók elhelyezésével, a külsőbb kerületekben a városközpontok újraélesztésével, a városon kívüli területeken a központi helyek fejlesztésével, illetve a köztes területek természeti értékeinek megóvásával, fokozott védelmével – kerül sor az épített és a természeti környezet fejlesztésére, és ezzel a metropolisz élhetősége, a lakók életkörülményei javítására.

A város hatékonyságának, élhetőségének/lakhatóságának, szolidaritásának és a különböző szereplők közötti kooperációnak a növelése összetett célrendszer, mely nem valósítható meg egy vagy két kiemelt stratégiai programmal. Ilyen értelemben Budapest Városfejlesztési Koncepciója különbözik néhány külföldi város koncepciójától, melyekben kisszámú program/projekt „zászlóshajó” szerepet kapott (pl. Koppenhága– Malmö: az Öresund-híd; Bilbao: az új Guggenheim múzeum).

A Budapest jövőképeében kijelölt, egymással egyensúlyban elképzelt alapvető értékek közelítésére hét alapvető stratégiai célt jelöl ki a Városfejlesztési Koncepció, amelyek közül három a gazdasági hatékonyság, három az életminőség, míg egy a társadalmi fenntarthatóság javítására vonatkozik. Különálló stratégiai célként foglalja össze a térbeli fejlődésre vonatkozó

elképzeléseket a térszerkezeti koncepció, amelyben kiemelt stratégiai területekként szerepel a belső városrészek komplex rehabilitációja, az átmeneti zóna területi tartalékainak feltárása, a Duna mint várostengely és a parti zóna kiemelt fejlesztése, a külső városrészek arányosabb fejlesztése és a városi központrendszer kiegyensúlyozott fejlesztése.

A Koncepció hat év munkáját követően került 2003 márciusában hivatalos, közgyűlési elfogadásra. A munka ilyen mértékű elhúzódsában – bár hat év nem szokatlan átfogó városfejlesztési koncepciók tervezésekor – szerepet játszottak a Koncepcióval kapcsolatos nézetkülönbségek a megbízó és a szakmai csapat között, amelyek miatt a tervezési munka 2000-ben egy évre le is állt. A konfliktus oka az volt, hogy ekkor vált világossá a tervezők komplex megközelítési módja és a városvezetés egy részének a leszűkítésre irányuló álláspontja (a Koncepciónak csak a város fizikai szerkezetével kell foglalkoznia, nem szabad érintenie a gazdaságpolitikát, nem szabad számítások nélkül szociális célokat kitűznie, nem szabad intézményi megoldásokra vonatkozó javaslatokat tárgyalnia) közötti különbség. Hosszas viták után születtek meg a Koncepció befejezését és politikai elfogadtatását lehetővé tevő megállapodások a főváros vezetése és a szakmai csapat között. Ezek lényege az volt, hogy jobban el kell választani egymástól a tervezési időszakokat, és a Főváros és a többi szereplő feladatait annál pontosabban meg kell határozni, minél inkább közelítünk a 30 éves nagytávlattól a 15 éves hosszú távon át a 7 éves középtáv felé. Ezzel a pontosítással elfogadást nyert a Koncepció tágabb, komplexebb megközelítésmódja, beleértve a nem fizikai (gazdasági, kulturális, szociális stb.) témakörök, valamint az eszköz-intézményrendszerre vonatkozó elgondolások szerepeltetését is.

A megbízóval folytatott vitában végső soron tehát győzedelmeskedett a komplex, a fejlődés fenntarthatóságának elveit jobban tükröző álláspont. A vita során csak egy koncepcionális vonatkozásban kellett a szakmai csapatnak eredeti elképzeléseitől visszalépnie, amennyiben az elsődleges prioritásként elképzelt barnaövezet-átalakítást „le kellett fokozni” a többi koncepcionális célkitűzés szintjére. Ez azt jelenti, hogy a politikai vezetés nem fogadta el azt az állítást, hogy Budapest hosszú távú fejlesztésében az átmeneti övezet (a belváros és a külvárosok közötti, jórészt kiüresedett ipari-raktározási területek) átstrukturálására kell legfőképpen koncentrálni –, ehelyett azt javasolta, hogy ez a célok egyike legyen csak, hasonló súllyal a belváros rehabilitációjához, a Duna vonalának fejlesztéséhez és a többi célhoz. A Főváros által kért hangsúlyváltás legfontosabb hivatkozása az volt, hogy a meglévő problémák (tömegközlekedés, belvárosi rehabilitáció) kezelésére sincs elég pénz, ezért nem reális egy teljesen új prioritást a középpontba állítani.

3. A városi fenntarthatósággal kapcsolatos egyes konkrét dilemmák Budapesten

A Koncepció elfogadása tehát a komplex városfejlesztés győzelmeként értékelhető a leszűkített állásponttal szemben. Ez nem jelenti azonban azt, hogy a Koncepciót mindenki a fenntartható városfejlesztés diadalaként ünnepelte volna, a különböző célkitűzések kiegyensúlyozására vonatkozó törekvések ugyanis azt is jelentik, hogy a környezeti céloknak sincs egyértelmű prioritásuk. Érdekes dilemmák derülnek ki a fenntartható városfejlődés témakörében, ha összehasonlítjuk Budapest Városfejlesztési Koncepcióját és a Védjegylet „Növekedés vagy fejlődés?” című anyagát (Védjegylet, 2002). Lényegében azonos helyzetértékelésből kiindulva a két anyag egyes kérdésekben többé vagy kevésbé eltérő következtetésekre jut.

- *DBR (4-es) metró kérdése:* a Koncepció ezt a városfejlődés alapvető feltételének tekinti, mivel a metrórendszer továbbfejlesztését, közel teljessé tételét jelenti (nem véletlen, hogy Bécs és több más európai város is újabb metróvonalakat épít és a meglévőknek a meghosszabbítását tervezi). A Védjegylet ugyanakkor élesen ellenzi a 4-es metró, amelyet megalomán megoldásnak tart, ami helyett a villamosokat javasolja tovább építeni (1-es, rakparti, ...), nem megvárva a metró elkészültét. Nincs különbség abban,

hogy mindkét felfogás szerint a kollektív (tömeg-) közlekedés javítása a kulcskérdés, amihez a térségi közlekedési szövetség kiépítése az egyik legfontosabb lépés. A Védegyelt ugyanakkor a meglévő hálózatot megtartva, az új fejlesztéseket más alapon képzelel el, nem az általa elavultnak tartott régi logikát tovább folytatva.

- *Aquincumi híd:* A Konceptió egyik legfontosabb állítása az Aquincumi híd, azaz az északi összekötő vasúti híd melletti városi hidért való határozott kiállítás. Ez fontos állítás egy olyan helyzetben, amikor az M0-s körgyűrű északi hídjának állami eszközökből történő megépítése miatt az Aquincumi hídhoz belátható időn belül aligha lehet állami támogatást remélni. A Konceptió szerint mindkét hídra szükség van, a városon belüli közlekedési problémák megoldása szempontjából azonban az Aquincumi híd sokkal fontosabb.

A Védegyelt ebben a kérdésben (is) sokkal radikálisabban fogalmaz. Véleményük szerint a legjobb az lenne, ha az M0-s északi híd egyáltalán nem is épülne meg, ha a 10-es út bővítésére nem kerülne sor, ellenben gyorsan megépülne az M0 keleti szakasz a gödöllői átkötéssel, és városi híd létesülne Aquincumnál, alapvetően kötőtpályás közlekedéssel. A MÁV-tól függetlenül villamos vihető a hídon, vagy MÁV-val kooperálva villamos a vasúti pályán, azaz kell a közúti híd, de a lényeg a kétvágányú kötőtpályás közlekedés.

A két álláspont különbözik a Körvasúti körút megítélésében is. A Konceptió szerint Budapesten hiány van haránt irányú utakban, ezért a Körvasúti körút fontos új eleme lenne az úthálózatnak, és ez tenné lehetővé, hogy radikális belvárosi forgalomcsökkentést lehessen végrehajtani. A Védegyelt lényegében minden úthálózati fejlesztést visszautasít, az autókat már a városhatáron fel akarja tartóztatni – ebben a felfogásban a Körvasút inkább tömegközlekedési szerepet kapna.

- *Közterületek forgalommentesítése:* A Konceptió kiáll a belvárosi forgalomcsökkentés mellett, dilemmát jelent azonban számára a területi és a határoló utak forgalomcsökkentése, így például az, hogy lehet-e a Károly körutat és a Bajcsy-Zsilinszky utat beszűkíteni, ha éppen ennek a kapacitására alapozva kellene a Belvárost lezárni az autók nagy része előtt? A Védegyelt lényegében mindenhol forgalomcsillapításra törekszik.

Eltérnek az álláspontok arról is, hogy a Belváros közlekedésének csillapítása megoldható-e azonnal, alternatívák biztosítása nélkül? A Védegyelt szerint igen (hiszen minden metróvonal érinti). A Konceptió ezt elérendő célként tűzi ki, utalva arra, hogy ennek végrehajtását a Főváros kell koordinálnia a kerületek között. A kerületi vitákon szélsőségesen eltérő vélemény is megfogalmazódott, amely szerint bármely korlátozás a lakosság elköltözését gyorsítaná fel.

- *Parkolás-gazdálkodás:* a diagnózisban a két anyag egyetért; Budapest ma autók raktárává degradálódott, a raktárban rendet kell tenni, és ehhez kemény közterületi fellépések kellene. A Konceptió ezt a kérdést komplex módon közelíti, mivel a Belváros kereskedelmi funkcióinak fejlesztése (a Védegyelt által is kiemelten szükségesnek tartott „Fő utca program”) külföldi tapasztalatok alapján megköveteli a parkolási lehetőségek megteremtését a felszínen vagy más módon (így pl. a müncheni, nürnbergi városközponti, sétálóutcához kapcsolódó áruházak attól működnek, hogy mellettük ott a parkolóház). Ezért szükségesnek tartja a Belváros peremén közterületen kívüli új parkolóhelyek létrehozását, amelyek jelentős részét nem a látogatók, hanem a lakosok érdekében kell létesíteni, mivel már jelenleg is meghaladja a belvárosi autótulajdonosok száma az utcai parkolóhelyek számát, amit különben azért is csökkenteni kellene, hogy a legfontosabb közterületek felszabaduljanak a parkoló autóktól. Amikor parkolóházakban, mélygarázsokban lehetővé válik a lakossági parkolás, akkor lehet az erősebb szabályozást bevezetni, a lakossági ingyenes parkolás korlátozásával, és ekkor válik lehetségessé a Belváros közlekedésének radikálisabb csillapítása is.

A Védjegylet szakértői ezzel szemben elleneznek minden belterületi parkolás-fejlesztést, arra hivatkozva, hogy elég jó a tömegközlekedés, '65zért erre nincs szükség. Még a történelmi Belváros határára javasolt mélygarázs-építést is ellenzik: már a városhatáron meg kell állítani az autókat (vonzó P+R rendszerek kialakításával, behajtási adó bevezetésével), csak a legutolsó lehetőség kell legyen a Kiskörút magasságában a parkoló...

Véleményük szerint külföldi példák alapján nem kellene automatikus legyen az ingyenes lakossági parkolási engedély megadása a Belvárosba való beköltözéssel, ezt területi mérleg alapján kellene eldönteni (várni kelljen rá és fizetni kelljen érte). Meg kell változtatni azt a szemléletet, hogy az emberek alanyi jognak érzik a parkolást. A kerületek is érdekeltté kell válnanak a probléma kezelésében, pl. abban, hogy üres telkeket tartsanak fenn parkolóházak számára (a mélygarázsok ugyanis sokkal drágábbak).

- *Kisvárosok a nagyvárosban:* a Védjegylet anyaga élesebben fogalmazza meg a városrészek és alközpontok önállóságának és vegyes funkcióinak erősítésére vonatkozó követelményeket, amelyeket a Konceptió is tartalmaz, csak kevésbé hangsúlyosan.
- *A nagysebességű vasút (Magistrale) Budapestre behozatalát és a kapcsolati rendszer megfelelő kialakítását a Konceptió a gazdasági fejlődés egyik alapfeltételeként értékeli, ezzel szemben a Védjegylet 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 Védjegylet feltétel nélkül kimondaná a belterületbe bevonása teljes tilalmát, míg a Konceptió ezt egy átfogó regionális szabályozás életbe léptetésével látná csak hatásosnak, utalva arra, hogy amíg Budapesten kívül nem lehet ezt elérni, a városon belüli lépés önmagában nem hatásos, sőt kontraproduktív (amit jól mutat az a példa, hogy a XVII. kerületben ugyan sikerült megakadályozni egy bevásárlóközpont felépülését, ennek eredménye azonban a fenntarthatóság szempontjából még rosszabb lett: Monoron fog a bevásárlóközpont megvalósulni).
- *Az átmeneti övezet problémáinak* megítélésében a két anyag egyetért, így például abban, hogy az itt található alulhasznosított területek (a kihasználatlan MÁV-területek Rákosrendezőtől Kelenföldig 400 hektárt tesznek ki!) a városfejlesztés fontos tartalmát jelentik, amennyiben sikerül a fejlesztés súlypontját a zöldmezős területekről a barnamezőre áttelni. A Védjegylet anyaga az átmeneti övezetet a városfejlesztés kiemelt kérdéseként kezeli, míg a Konceptióban a korábban tárgyalt okokból az egyértelmű kiemelésről vissza kellett lépni, de így is a prioritások egyike maradt ez a témakör.

A két anyag közötti különbség összefoglalóan abban fogalmazható meg, hogy míg a Konceptió egyensúlyt próbál teremteni a város fejlődésének hatékonysági és fenntarthatósági szempontjai között, addig a Védjegylet egyértelműen a fenntarthatóság szempontját helyezi minden más szempont elé.

A Konceptió által alkalmazott differenciáltabb megközelítési módot több tényező indokolja, magyarázza. Egyrészt az a tapasztalat, hogy azokban a nyugati országokban, városokban, ahol nincsenek különleges pénzügyi források (pl. olajjövedelem, vagy kiemelkedő turizmus stb.), a fenntarthatósági beruházások jelentős pénzügyi fedezetét csak a gazdaság „felpörgetésével” lehet megteremteni (lásd pl. Lille, Lyon, Barcelona), tehát a gazdasági hatékonyság megteremtését nem lehet elhanyagolni a fenntarthatóság szempontjának egyoldalú kiemelésével. Másrészt figyelembe kell venni, hogy 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 Konceptió „vizionáriusabb” legyen.

Az adott körülmények között különben a fenntarthatóság szemszögéből a Konceptió meglehetősen „bátornak” tekinthető, hiszen – amellet, hogy egyértelműen a tömegközlekedés fejlesztéséből és az egyéni közlekedés csillapításából indul ki – 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.

4. A hosszú távú Konceptiótól a Középtávú Programig

A Fővárosi Közgyűlés Budapest Városfejlesztési Konceptiójának jóváhagyásakor egy részletes középtávú program kidolgozásának szükségességéről is döntött. A 2003. márciusi határozat szellemében kezdődött meg Budapest Középtávú Városfejlesztési Programjának kidolgozása, amely végül 2005 júniusában került elfogadásra (Budapest, 2005).

Budapest Középtávú Városfejlesztési Programja (Podmaniczky Program) a Városfejlesztési Konceptió (Konceptió) által kialakított értékrend mentén, annak stratégiai célokra alapozva fogalmaz meg egy olyan középtávú – az EU költségvetésének megfelelően 2013-ig terjedő – cselekvési programot, amely egyértelmű orientációt jelent a döntéshozók számára arra vonatkozóan, hogy az elkövetkező években mely célok mentén, mely területen milyen programokat, nagyprojekteket kell megvalósítani. Ily módon a Program alapját képezi a már projektszintre lebontott 7 éves fejlesztési tervnek, és az ágazati tervezésnek is, ami azt jelenti, hogy az éves tervezést felválthatja egy hosszabb távú, az egyes ágazati projektek egymáshoz való viszonyát is kifejező stratégiai tervezés.

A Középtávú Program egy praktikus tervezési dokumentum, ennek megfelelően kizárólag a Fővárosi Önkormányzat által alapvetően befolyásolható beruházásokat, beavatkozási lehetőségeket körvonalazza. A Program a Fővárosi Önkormányzat cselekvési lehetőségeinek definiálásával szeretné a többi szereplő elképzeléseit, tervezési rendszerét befolyásolni. Ezek a pontosan definiált célok és programok biztosíthatják, hogy a Program megvalósulása az ország, valamint a város fejlesztésében érdekelt partnerek fejlesztéseivel is egymást erősítő összhangban álljon, valamint azt is, hogy a nagyvárosi térség minél nagyobb mértékben részesülhessen az Európai Unió 2007–2013 közötti támogatásaiból.

A szakértők által a főépítési irodával szoros együttműködésben kialakított szakmai munkaanyag 2005 márciusától kezdődően széles körű egyeztetésre került. A társadalmi–szakmai–kerületi egyeztetésnek május első hetében volt a legintenzívebb időszaka, amikor naponta több fórum is megrendezésre került.

A Középtávú Városfejlesztési Program természetesen a Konceptión alapul, az ebben megfogalmazott stratégiai célok adták a Program prioritásait. A prioritások tartalma azonban operacionalizált, a pénzügyi realitások miatt szűkített módon kerültek kialakításra. A szűkítés két lépésben valósult meg.

1. Budapest Városfejlesztési Konceptiójának javaslatai a stratégiai célok mentén részletes lebontásra és programozásra kerültek, és ilyen módon előállt a hosszú távon megvalósítandó beavatkozások teljes köre. A beavatkozási lehetőségek egy része jól körülhatárolható térségekben jelenik meg, ezekben a térségekben tehát a beruházások egymásra hatása nagyon jelentős. Ennek megfelelően a Program ezeket a területeket *kiemelt fejlesztési térségeknek* definiálja. A beavatkozások másik része térben be nem határolható, azonban témáját tekintve egyes főbb ágazati fejlesztések köré csoportosítható, és ilyen módon ezekből a beavatkozásokból középtávon is megvalósítható *tematikus programok* alakultak ki.

2. A térbeli és tematikus csoportosítások révén meghatározott, a Konceptió javaslataihoz képest már leszűkített tartalommal bíró beavatkozások azonban pénzügyileg még mindig meghaladják a főváros prognosztizálható lehetőségeit. Elkerülhetetlen volt a *térbeli és tematikus programok további szűkítése*, így alakult ki az a programcsomag, amely a *Budapest Magprogram* nevet viseli. A Magprogram részprogramokból és nagyprojektekből áll, nem szerepelnek benne tételiesen kisebb volumenű projektek. A Magprogram tartalmára részletes pénzügyi kalkuláció készült, és a Fővárosra vonatkozó várható beruházási összegek egybevetésre kerültek a 7 éves pénzügyi tervben szereplő fejlesztési forrásokkal.

A Konceptióból az elfogadott Középtávú Programig tartó időszakban tehát a Konceptió eredeti céljai szükségszerűen beszűkültek a rövidebb megvalósítási időre és a reálisan rendelkezésre álló finanszírozási eszközökre való tekintettel. Az első lépésben a nagyprojektekhez kötődés kiemelése jelentette a szűkítést (tehát pl. a 4-es metró területének kiemelése az ehhez kötődő fejlesztéseket hozta jobb helyzetbe). Ez többek között a város külső részeit hozta kissé hátrányosabb helyzetbe, ahol kiemelt fejlesztési térség nem került megállapításra. A második lépésben a térbeli és tematikus programok további szűkítése történt meg, a következő értékek kiemelése alapján: a közösségi közlekedés fejlesztése, a városi közterületek állapotának javítása, olyan nem infrastruktúra jellegű versenyképesség-növelő beavatkozások, amelyek a ráfordításhoz képest nagymértékű hozzáadott értéket eredményeznek, a megújuló belváros élıhetőségének és turisztikai vonzerejének növelése, valamint az észak-budapesti és dél-budapesti technopolisztérségek fejlesztése. Ezek az értékek láthatóan erősen kötődnek a fenntartható város célkitűzéséhez.

A Középtávú Program kialakításánál fontos feltétel volt a pénzügyi realitás elemzése, ami megkívánta a Programban tervezett beruházások Fővárosi Önkormányzatot érintő pénzügyi nagyságrendjének és a Fővárosi Önkormányzat számára rendelkezésre álló, fejlesztésre fordítható pénzeszközökének összevetését. Ehhez megtörtént a Magprogram elemeinek a megvalósítás feltételei szerinti csoportosítása. A következő csoportok kerültek kialakításra:

1. Fix programelemek: a már szerződéskötés fázisában lévő nagyprojektek
2. Alapvetően törvényi kötelezettségből eredő feladatok
3. A város dinamizálásához nélkülözhetetlen, többnyire jelentős saját forrást kívánó programok
4. Potenciális EU-s vagy állami támogatást élvező projektek, amelyek csak a támogatás megléte esetén valósíthatók meg
5. A közszféra és a magánszféra együttműködésében megvalósítható PPP-projektek.

Az elfogadott Középtávú Program megállapítása szerint az 1–3. kategóriák a Magprogram leginkább biztosnak vehető elemei. A Magprogram integráns részének tekinthető a 4. kategória is, amennyiben az ott szereplő fejlesztésekhez a remélt állami, vagy EU-forrás megszerzése sikerrel jár. (Az 5. kategória a Magprogram speciális része, mivel az egyes projektek a közszférától közvetlen forrást nem igényelnek, megvalósításuk a magánszféra PPP-konstrukcióban való bevonásán alapul.)

5. A Középtávú Program és a 7 éves fejlesztési terv

A Városfejlesztési Konceptiót 2003-ban, a Középtávú Városfejlesztési Programot 2005-ben a Fővárosi Közgyűlés fogadta el, ezek a dokumentumok tehát a város által adható legmagasabb szintű legitimációval rendelkeznek. Ennek ellenére távolról sem biztos, hogy e dokumentumok ennek megfelelő tényleges erővel is rendelkeznek a város működésének, fejlődésének befolyásolásában. Valójában minden fejlesztési elképzelés erejét alapvetően a város 7 éves pénzügyi-fejlesztési tervének viszonylatában lehet meghatározni.

A stratégiai tervezés célja többek között az, hogy koncepcionális keretet biztosítson a pénzügyi-fejlesztési tervezés számára. Ennek megfelelően a távlati Konceptióból levezetett Középtávú Program kellene legyen a 7 éves gördülő pénzügyi-fejlesztési tervezés kerete, azaz a „továbbgördítésnél” csak a Programban kijelölt fejlesztési célok közül szabadna választani. Ez annál is inkább célszerű lenne, mert a Középtávú Program kialakításakor a tervezők a Konceptióhoz való illeszkedésen túlmenően erősen számításba vették az EU-s támogatási rendszerek várható alakulását, tehát a Konceptió adta mozgástéren belül előnyben részesítették azokat a programokat, illetve projekteket, amelyek EU-támogathatósága inkább várható volt.

Egy nagyváros pénzügyi-fejlesztési tervezése bonyolult folyamat, amelyben a tervezői elgondolások csak az egyik, és nem is a legerősebb érdeket képviselik. A már mintegy tíz éve begyakorolt és alkalmazott tényleges tervezési folyamatot, amely a 7 éves terv évenkénti előregördítésén alapul, új logikára helyezni nem megy egyik napról a másikra. Jól bizonyítják ezt a legutóbbi hónapok eseményei: a 2006-os költségvetés készítésekor (ami egyúttal a 7 éves terv továbbgördítését is jelenti) a városvezetés ugyan utasításba foglalta a Középtávú Program iránymutató jellegét, ennek dacára a végeredmény, azaz a 2006 februárjában elfogadott 7 éves fejlesztési terv nagyon kevésbé hasonlít a Középtávú Program által kitűzött célokhoz.

A főváros előtt álló komoly kihívás, a 2007-től drámaian megnövekedő EU-támogatások megszerzésének feladata tehát ebben az állapotban érte a Fővárost: kettős tervezés alakult ki, egyfelől egy EU-konform és koncepcionális középtávú tervezés, másfelől a tradicionális, ágazati és politikai kompromisszumokon alapuló pénzügyi tervezés. Az EU-támogatások megszerzése szempontjából az első lenne a hatékonyabb, a tényleges döntéseket egyelőre azonban az utóbbi uralja.

6. A fővárosi tervek és a Regionális Operatív Program

2005 őszén felgyorsultak a Közép-magyarországi Regionális Operatív Program (KMR ROP) előkészítési munkálatai. Miután 2005 decemberében az Európa Tanács elfogadta az EU 2007–2013 évekre szóló költségvetését, kialakultak azok a sarokszámok is, amelyek meghatározzák az ország és ezen belül az egyes régiók következő évekre vonatkozó fejlesztési lehetőségeit. A KMR (Budapest és Pest megye) esetében ezek a számok különösen fontosak, mert ez az egyetlen olyan régió, amely különleges státusú, az időszak végére teljesen elesik a legfejletlenebb régiók számára rendelkezésre álló kiemelt támogatásoktól. Ennek a régióknak a támogatási eszközei tehát teljesen körülhatároltak, nem keverhetők össze más térségekével. A KMR a Strukturális Alapokból nagyságrendileg 1,85 Mrd euró támogatásra számíthat, ezen felül pedig még a Kohéziós Alapból kaphat EU-támogatásokat (ennek a várhatóan Budapestre eső összege erős becsléssel 2 Mrd euróra tehető).

Miután minden EU által támogatott fejlesztéshez kell saját erő is, döntő fontosságúvá válik a város terveinek a regionális tervekbe való beépítése, mégpedig oly módon, hogy a tervek minél nagyobb hányada kapjon az EU-tól (általában a költségek 85%-át kitevő!) támogatást. Nagyon leegyszerűsítő és durva számítással kimutatható, hogy a főváros által egy év alatt fejlesztésekre fordítható nagyságrendileg 160 Mrd Ft akár ezer Mrd Ft-nyi fejlesztést is jelenthet (abban a szélsőséges és természetesen irreális esetben, ha minden fővárosi fejlesztési pénz EU által támogatott projektek 15%-os önrészének fedezetét szolgálná).

Adott körülmények között a fővárosi tervezésnek, annak érdekében, hogy minél több fővárosi projekt részesülhessen támogatásokban, egyszerre több fronton is kell harcolnia:

- befolyásolnia kell a felsőbb szintű szabályozások alakulását
 - az EU stratégiai prioritásainak kialakítását (hogy a gazdasági versenyképesség mellett a városok lakhatósága hasonló súllyal benne legyen)
 - a nemzeti stratégiai dokumentum prioritásainak kialakítását (hogy a nagyvárosi értékek benne legyenek az EU-dokumentum által kijelölt határok maximumáig)
 - a KMR ROP prioritásainak kialakítását (hogy a Budapest számára fontos értékek benne legyenek az EU és a nemzeti dokumentum által kijelölt határok maximumáig)
- el kell érnie, hogy a fővárosi döntések a szabályozások adta lehetőségeken belül optimálisan alakuljanak
 - a tervezés szintjén kialakuló fejlesztési elképzelések maximálisan megfeleljenek a várható EU-s, nemzeti és regionális prioritásoknak
 - a megfelelő programok/projektek politikailag is elfogadásra kerüljenek, ami a saját erő biztosítását is jelenti.

2006 tavaszán, e sorok írásakor, a fővárosi fejlesztési tervezés nagyon izgalmas időszakában van, hiszen többé-kevésbé párhuzamosan folyik e célok mindegyikének a közelítése.

A támogatások elosztását meghatározó szabályozási rendszerek aktív befolyásolása azt célozza, hogy a város számára jobban megfelelő megoldások (is) támogathatóvá váljanak. Legelőször nyilván az EU stratégiai prioritásainak kialakítását kell befolyásolni, annak érdekében, hogy ezek között a városok lakhatósága megfelelő súllyal szerepeljen. Budapest az Eurocities városszövetség aktív tagjaként már évek óta küzd ezért. Ennek a küzdelemnek az egyik eredménye körvonalazódni látszik, mégpedig abban, hogy legújabbán az EU hajlik arra, hogy az új tagállamok intenzív lobbizása hatására megengedi ezekben az országokban a lakóépület-felújítások támogathatóságát leromlott, illetve leromlással fenyegetett városrészekben (a probléma tárgyalását lásd Tosics, 2004a). Ez Budapest esetében konkrétan azzal az eredménnyel járhat, hogy a fővárosi városrehabilitációs program EU-támogatásokat kaphat, és a támogatások kiterjeszthetők a szociális városrehabilitáció területeire és lakótelepi projektekre is, ahol épület-felújításokhoz is felhasználhatók.

Az EU „meggyőzése” (ami ebben az esetben sokak szerint történelmi jelentőségű fegyvertény) még nem elég, ezen felül befolyásolni kell a nemzeti stratégiai dokumentum prioritásainak kialakítását is, biztosítva, hogy a lakóépület-felújítást is lehetővé tevő városrehabilitációs akciók megfelelő súllyal szerepeljenek a pályázható (vagy a komplex) programok sorában. Ezek mellett már szinte eltörpül az a harmadik feladat, hogy a fővárosnak befolyásolnia kell a KMR ROP prioritásainak kialakítását is, hogy a Budapest számára fontos városrehabilitációs akciók ebben is megfelelő súllyal szerepeljenek.

Annak érdekében, hogy a főváros kompetenciájába tartozó döntések a szabályozások adta lehetőségeken belül optimálisan alakuljanak, kompromisszumokat kell kötni, jelentős átalakításokat kell végrehajtani a tervekben. Világossá válik, hogy a korlátos fővárosi költségvetési lehetőségek miatt a jelentős mértékű EU-támogatás csak akkor szerezhető meg, ha az ehhez szükséges társfinanszírozással a főváros rendelkezik. Ez akkor biztosítható, ha a főváros átmenetileg előtérbe helyezi az EU által finanszírozható projekteket. Még az is lehet, hogy a teljes támogatás megszerzése érdekében a város mindennapi működtetésének, illetve a hosszabb távra szóló fejlesztési elképzelések megvalósításának célkitűzései között is feszültségek keletkeznek, amennyiben még a működtetési kiadások átmeneti visszafogására is szükség lehet az összes potenciális támogatás megszerzéséhez (az ehhez szükséges sajtótrészt biztosításához).

A Középtávú Program esetében a vázolt feszültségek nem túl jelentősek, hiszen ez a program az EU-s támogatási rendszerre való tekintettel készült, az ebbe foglalt program- és projektjavaslatok döntő többsége az EU által támogatható kategóriába esik. Sokkal nagyobbak viszont a problémák a fejlesztések meghatározása szempontjából jelenleg döntő fontosságú 7 éves fejlesztési terv esetében.

A problémák illusztrálásánál abból kell kiindulnunk, hogy az EU-támogatásra kiválasztott (a ROP-ban specifikálásra kerülő kritériumoknak megfelelő) projekteknek egy-két hónapon belül legalább megvalósíthatósági tanulmánnyal kell rendelkezniük és a projekt támogatásra való elismerése esetén az önkormányzatnak két hónapon belül döntést kell hoznia arról, hogy kötelezettséget vállal a megvalósításra, beleértve az önrész finanszírozásának vállalását is.

Ezeknek a kritériumoknak a budapesti tervezési rendszer sajátosságai miatt kizárólag olyan projektek felelhetnek meg, amelyek a 7 éves tervben szerepelnek, mivel más projektek esetében lényegében nincs forrás a tervezetés elindításához.

A Strukturális Alapból mintegy 100 Mrd Ft-nyi direkt finanszírozású projektre tehet javaslatot a Főváros, amelynek több mint felét 2007–2008-ban kell elindítani és a támogatásokat három éven belül fel is kell tudni használni. Ehhez minimum 18 Mrd fővárosi sajátterőt kell biztosítani.

A 7 éves terv legfrissebb (2006. februári) változatában mintegy 126 Mrd Ft-nyi olyan projekt szerepel, amely direkt finanszírozásra elvileg átállítható, ennek azonban közel fele rekonstrukciós jellegű, amelyek EU általi befogadása kétséges. A Középtávú Program sok olyan jelentős és fontos új fejlesztési projektet tartalmaz, amelyek az EU-s támogatási kritériumoknak biztos megfelelnek, azonban, miután nem szerepelnek a 7 éves tervben, nincs tervi előkészítettségük.

A Kohéziós Alapból Budapestre becslések szerint 530 Mrd Ft körüli támogatás juthat. A 7 éves tervben már szereplő projektek ennek közel felét kötik le, ezért nagyságrendileg 280 Mrd Ft-nyi támogatásnak megfelelő új projektre kell Budapestnek javaslatot tennie. Ehhez minimum 50 Mrd fővárosi sajátterőt kell biztosítani. Ebben az esetben is a Középtávú Programban található a Kohéziós Alap kritériumainak megfelelő további nagy projektek, amelyek azonban egyáltalán nincsenek előkészítve. Annak érdekében tehát, hogy a főváros meg tudja szerezni a számára kilátásba helyezett EU-támogatásokat, legalább 70 milliárd Ft-ot kellene spórolnia a mai 7 évesben kialakított helyzethez képest. Ez néhány saját forrásból tervezett fejlesztés elhagyásával (elhalasztásával), illetve EIB-hitellel tervezett projektek EU-finanszírozásra való átállításával képzelhető el.

Mielőtt túl hamar megszületne egy olyan ítélet, hogy az EU-források maximalizálása érdekében a fővárosnak számára fontos projektekről le kell mondania és ehelyett a városi fejlődés fenntarthatóságát veszélyeztető új projekteket kell bevállalnia, meg kell nézni azt, hogy milyen új projektek megvalósítása válna lehetővé ilyen módon.

Ennek illusztrálására az alábbi (a Programban szereplő, de a 7 éves tervből kihagyott, vagy pénzeszközök nélkül említett) projektek említhetők:

- Aquincumi híd és Körvasúti körút I. szakasza
- Nagy Lajos király útja szélesítése
- Észak–Déli Regionális Gyorsvasút (Pesterzsébet–Csepel–Astoria szakasz)
- Belvárosi területek egyes megszüntetett villamoshálózati elemének visszaállítása
- Budai rakparti villamoshálózat kialakítása
- BKSZ teljes körű megvalósítása.

Többek között ezek azok a projektek, amelyek megvalósíthatóságához néhány eddig tervezett (de EU által nem támogatható) projekt elhagyása, illetve időben néhány évvel való elcsúsztatása szükséges. Az ily módon önrészre átcsoportosításra kerülő fővárosi pénzzel és EU-támogatásokkal

megvalósíthatóvá váló új projektek a város fejlődése szempontjából alapvető fontosságúak és a fenntarthatóságot is jól szolgálják.

Ebből a nagyon leegyszerűsített, inkább csak példákat kiragadó elemzésből az látszik tehát, hogy az EU-tól megszerezhető támogatások maximalizálásának célja ugyan jelentősen módosíthatja a középtávú tervezésben (különösen a 7 éves tervben) kitűzött prioritásokat, összességében azonban inkább csak átrendeződést jelent a városi fenntarthatóságot szolgáló projektek megvalósítási sorrendjében, semmint a fenntarthatósági célok feladását. Mindez persze csak addig igaz, amíg az EU-s (és a nemzeti, valamint regionális) támogathatósági keretek eléggé tágak, és a főváros képes a fenntarthatóság szempontjából fontos, de nem támogatható projektjeit a fenntarthatóság szempontjából hasonlóan fontos, de támogatható projektekkel helyettesíteni.

A konfliktusok természetesen így is jelentősek. Ennek illusztrálására említhetjük a főváros fejlődése szempontjából nagyon fontos Aquincumi híd példáját. Ez a projekt EU-támogatásra nem egyértelműen esélyes, mivel az EU által támogatott M0-s körgyűrű „konkurensként” megjelenő belsőbb útgyűrűként értelmezhető, az EU pedig nem szereti, ha párhuzamos fejlesztésekhez kell támogatást adnia. A dolog ugyanakkor nem reménytelen, meg lehet próbálkozni például erősen kihangsúlyozni a közösségi közlekedési aspektusokat. Mégis, brüsszeli tanácsok szerint inkább célszerű az egyértelműbb támogatások megszerzésére törekedni, mint túl sok időt és energiát fordítani a nehezebben megszerezhető támogatások megszerzésére. Mindenképpen mérlegelni kell tehát, meddig éri meg a tartalmilag fontos, de formailag nem egyértelműen támogatható projektekhez ragaszkodni.

A KMR számára az EU-támogatások számottevő mértékben csak a 2007-tel kezdődő időszak első öt évében állnak rendelkezésre. A konfliktus ebben az esetben tehát konkrétan azt jelenti, hogy az egyébként sürgetően szükséges hidépítést 2012 utánra célszerű halasztani, addig előtérbe helyezve az EU által egyértelműbben finanszírozható projekteket.

A fentieket összefoglalva, a ROP véglegesítésének időszakában sürgetően szükséges a 7 éves fejlesztési terv átalakítása, előtérbe helyezve az EU, a nemzeti és a regionális prioritásoknak megfelelő új projekteket. Ez az átdolgozás csak akkor jelentené a korábban kialakított elvek feladását, ha az új projektek nem a Középtávú Programból kerülnének kiválasztásra. A helyzetet bonyolítja, hogy tervezés az összes szinten lényegében párhuzamosan folyik. Ez azt jelenti, hogy a Fővárosnak akkor kell döntenie egyes új projekteknél a következő néhány év fejlesztési programjába való felvételéről, a 7 éves fejlesztési terv átalakításáról, amikor még nem véglegesültek az EU-s, a nemzeti és a regionális támogatások szabályai és prioritásai.

Mindezekon túlmenően meg kell jegyezni, hogy a budapesti városi térség fejlődésének fenntarthatóságát tekintve az elkövetkező néhány év tervezésének, az EU-támogatások megszerzésének hatékonysága természetesen csak az egyik, és valójában nem is döntő jelentőségű kérdése. Hosszabb távon sokkal többet nyom a latban, hogy mennyire sikerül változtatni a kétszintű önkormányzati struktúra anomáliáin és a városkörményeki településekkel való, ma szinte teljes elzárkózást jelentő viszonyon. Alapvető probléma, hogy az agglomeráció jogi értelemben nem létezik, a KMR és a BAFT pedig nem rendelkeznek tényleges hatalommal az egyes települések törvényben garantált teljes önállósága miatt. A regionális érdekek így alárendelődnek a települési, vállalkozói és területtulajdonosi érdekeknek. Térségi szinten a területfelhasználás koordinálatlan, és legitim fejlesztési célrendszer hiányában a szükséges ösztönző, szabályzó, kompenzációs rendszerek sem alakulhattak ki. Csak remélni lehet, hogy az EU-támogatások megszerzése érdekében elkerülhetetlenül szükségessé váló kooperációk segítenek ezeknek a problémáknak az oldásában is.

III. Összefoglalás: a fenntartható városfejlődés valós lehetőségei

A budapesti térség városfejlődése szempontjából az elkövetkező évek döntő fontosságúak. Az EU teljes jogú tagjaként, a legelmaradottabb régiók kategóriáját éppen csak elhagyva ez a térség a Strukturális Alapokból az elkövetkező mintegy öt évben olyan mértékű fejlesztési eszközökhöz juthat, ami csak a két előző századvéghez (a Gründerzeithez, illetve az 1990-es évek rendszerváltás utáni eufóriájához) mérhető. Alapvetően fontos lenne, hogy a közsféra átmenetileg nagyságrenddel megnövekvő fejlesztési lehetőségei a lehetőségek határáig az átgondolt és koncepciózus városfejlődést szolgálják – ilyen értelemben persze a Gründerzeit sokkal inkább követendő példa, mint az 1990-es évek magántőke által dominált fejlődési időszaka.

A város „koncentrált” fejlődési szakaszaiban, amikor ilyen vagy olyan okok miatt a korábbiaknál hirtelen sokkal több fejlesztési eszköz áll rendelkezésre, óhatatlanul háttérbe szorulnak a folyamatosság, a korábbi trendek folytatását szolgáló elképzelések (illetve a működtetésre rendelkezésre álló eszközök) és teret nyernek nagy ívű, a támogatási feltételeknek megfelelő fejlesztési elgondolások. A ma felelőssége az, hogy ez a (hosszabb időtávlatban is egyszeri) lehetőség ne pillanatnyi partikuláris érdekeket, a város hosszabb távú érdekei elleni fejlődést szolgálja. Ennek elkerülésére aktívan kell befolyásolni a támogatások elosztását meghatározó szabályozási rendszereket annak érdekében, hogy a város számára jobban megfelelő megoldások is lehetővé váljanak.

Az elemzés kimutatta, hogy a Budapesten jelenleg érvényes 7 éves fejlesztési tervet jelentősen át kell alakítani arra a néhány évre, amelyek során a korábbinál sokkal nagyobb fejlesztési lehetőségek adódnak egyes meghatározott témakörökben. Hiba lenne az adódó lehetőségekről való lemondás, korábbi fejlesztési elképzelésekhez való végletes ragaszkodás, vagy a működtetési kiadások szintjének mindenáron való fenntartása miatt. Ugyanilyen hiba lenne azonban, ha az új fejlesztési lehetőségek nem a hosszú távú Budapesti Városfejlesztési Koncepció által kigondolt és a Középtávú Városfejlesztési Program által megvalósítani tervezett elképzelések alapján kerülnének kiválasztásra. Ennek az írásnak az egyik konklúziója az, hogy a lehetséges tervváltozatok elemzése alapján nem olyan nagy baj, ha a tervezés és végrehajtás kicsit módosul az EU-prioritások irányába, különösen azért, mert

- egy hatékonyabb tervezési és megvalósítási rendszer kerül kialakításra;
- a módosítások iránya (az új tagországok által elért változások óta) alapvetően nem jelent lényeges eltérést a fenntarthatósági céloktól.

Míndezen alapján állítható, hogy az 5–7 év alatt a budapesti térségre „rázúduló” (nagyságrendileg 4 milliárd eurós) pluszfejlesztési lehetőséget fel lehet használni olyan módon, hogy a városi fejlődés fenntarthatóságán csorba ne essék, sőt, a fenntarthatóság szempontjából alapvető fontosságú fejlesztések valósulhassanak meg.

Ez az írás leginkább a tervezési rendszer problémáival foglalkozott, és nem tért ki részleteiben a szabályozási, adminisztratív és intézményi kérdésekre. Nyilvánvaló, hogy hosszabb távon alapvető törvényi változások szükségesek a regionális rendszer jobb működéséhez. Budapest egyedül, önmagában, még ha ez lenne a város vezetésének legfőbb törekvése, nem képes a városfejlődés fenntarthatóságát biztosítani. A város törekvései mellett legalább ugyanilyen fontos a regionális együttműködést és a fenntarthatóságot segítő országos szabályozás kialakítása és megfelelő működtetése. Minisztériális szintről kell biztosítani az EU elveinek megfelelő, jogilag harmonizált törvényeknek regionális és önkormányzati szinten nemcsak az elfogadását, hanem a megfelelő végrehajtását is. Egy további kulcskérdés, hogy a város és környéke együttműködésére vonatkozó szabályozás és az ennek végrehajtására vonatkozó biztosítékok egy megfelelő

jogosítványokkal és pénzügyi lehetőségekkel ellátott regionális szervezethez kerüljenek, amely képes összehangolni a város és környéke fejlesztésének sokszor ellentétes érdekeit.

Az EU legfontosabb céljai, a lisszaboni és a göteborgi folyamatok legnagyobb eséllyel a nagyvárosi régiókban valósulhatnak meg. Ha ezek a régiók sikertelenek, az EU céljai elbuknak. A sikerhez minden szinten a közszféra nagyobb szerepvállalása és iránymutatása szükséges. A Budapesti Városfejlesztési Koncepció, a Középtávú Városfejlesztési Program, a KMR programjai a tervezési oldalról biztosíthatják a szükséges feltételeket ahhoz, hogy a politika lehetővé tegye a kooperatív tervezést, és hogy figyeljen is annak eredményeire. Ha a sikeres és kooperatív tervezés kiegészül a szükséges intézményi és adminisztratív változásokkal, akkor az elérhető eredmények hosszabb távon is a fenntartható fejlődést fogják szolgálni.

Jegyzet

1 Az írás első változatához fűzött értékes megjegyzéseikért köszönet illeti Ekés Andrást és Gerőházi Évát.

Irodalom

Batár, A. (2002): Interjú. In: *Budapest holnap. Építészek és várostervezők vitája*. Európai füzetek, 7. szám. Új Világ Kiadó, 69–81.

Budapest (2005): Budapest Középtávú Városfejlesztési Programja. Podmaniczky Program. Elfogadva a Fővárosi Közgyűlés 2005. június 29-ei ülésén. Megbízott: Városkutatás Kft, Tosics Iván, Ekés András, Gerőházi Éva, Kalla József. Budapest, 2005.

Budapest (2002): Budapest Városfejlesztési Koncepciója. Elfogadva a Fővárosi Közgyűlés 2003. március 27-ei ülésén. Projekt menedzser: Tosics Iván (Városkutatás Kft.) és Pallai Katalin (F38 Kft., 2000 decemberéig). Budapest, 2002.

Bürkner, H. J. (2003): Normative Überlegungen zu Steuerungsproblemen. In: Schlagwort Schrumpfung... *IRS aktuell*, No 40, Juli. Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung, Erkner.

Clark, D. (1996): The Future Urban World In: LeGates, R. T.–Stout, F (szerk.): *The City Reader*. London–New York: Routledge. 579–589.

Éri V. (2001): Bevezetés. In: Éri V. (szerk.): *Terjeszkedés vagy ésszerű városfejlődés?* Környezettudományi Központ Alapítvány.

Fleischer T. (2005): Fenntartható fejlődés – fenntartható közlekedés. *Közúti és Mélyépítési Szemle*, 55/12

Hegedüs, J.–Tosics, I. (1996): Disintegration of the East-European Housing Model In: Clapham, D.–Hegedüs, J.–Kintrea, K.–Tosics I. (szerk.): *Housing Privatization in Eastern Europe*. Greenwood Press.

Hesse, M. (2003): Schrumpfung – im Kopf? In: Schlagwort Schrumpfung... *IRS aktuell*, No 40, Juli. Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung, Erkner.

High Level Group on the future of social policy in the EU (2004): Report of the High Level Group on the future of social policy in an enlarged European Union. European Commission, Directorate-Generale for Employment and Social Affairs. May 2004.

Kok, W. (2004): Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok. *European Communities*, November 2004.

Lukács A–Beliczay E. (2001): A városi terjeszkedés hajtóerői Magyarországon. In: Éri V. (szerk.): *Terjeszkedés vagy ésszerű városfejlődés?* Környezettudományi Központ Alapítvány.

Matthiesen, U. (2003): Die „lernende Stadtregion“. In: Schlagwort Schrumpfung... *IRS aktuell*, No 40, Juli. Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung, Erkner.

Moss, T. (2003): Schrumpfungsprozesse und die „unsichtbare Stadt“. In: Schlagwort Schrumpfung... *IRS aktuell*, No 40, Juli. Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung, Erkner.

- Nordregio Report (2000): Future Challenges and Institutional Preconditions for Regional Development Policy. Four Scenario Reports Edited by Ilari Karppi. (Nordregio Report 2000:1) 249.
- Pallai K. (szerk.) (2003): *A Budapest-modell. Egy liberális várospolitikai kísérlet*. Nyílt Társadalom Intézet Alapítvány, OSI/LGI, 2003.
- Radácsi L.–Vári A. (1999): A technológiai előrettekintési program keretében kidolgozott társadalmi-gazdasági forgatókönyvek. www.omfb.hu
- San Martin, I. (2001): A városi agglomerációk sajátosságai és jellemzői az arizonai Phoenix példáján. In: Éri V. (szerk.): *Terjeszkedés vagy ésszerű városfejlődés?* Budapest: Környezettudományi Központ. 10–17.
- Tosics, I. (2004a): European urban development: Sustainability and the role of housing. *Journal of Housing and the Built Environment*, 19: 67–90.
- Tosics I. (2004b): Város fenntarthatóság és Budapest Városfejlesztési Konceptiója. In: *Világváros vagy világfalu – avagy fenntartható építés és településfejlesztés Budapesten és agglomerációjában*. Önkormányzati anyag. Független Ökológiai Központ Alapítvány, 2004.
- Tosics I. (2001): A városi terjeszkedés visszaszorításának közgazdasági, jogi, intézményi eszközei és ezek hazai alkalmazásának problémái. In: Éri V. (szerk.): *Terjeszkedés vagy ésszerű városfejlődés?* Környezettudományi Központ Alapítvány.
- Védegylet (2002): Növekedés vagy fejlődés? Állásfoglalás Budapest jövőjéről. *Védegylet Füzetek*, 4. (www.vedegylet.hu)
- Wheeler, S (1998): Planning Sustainable and Livable Cities. In: LeGates, R. T.–Stout, F. (szerk.): *The City Reader*. London–New York: Routledge. 434–445.